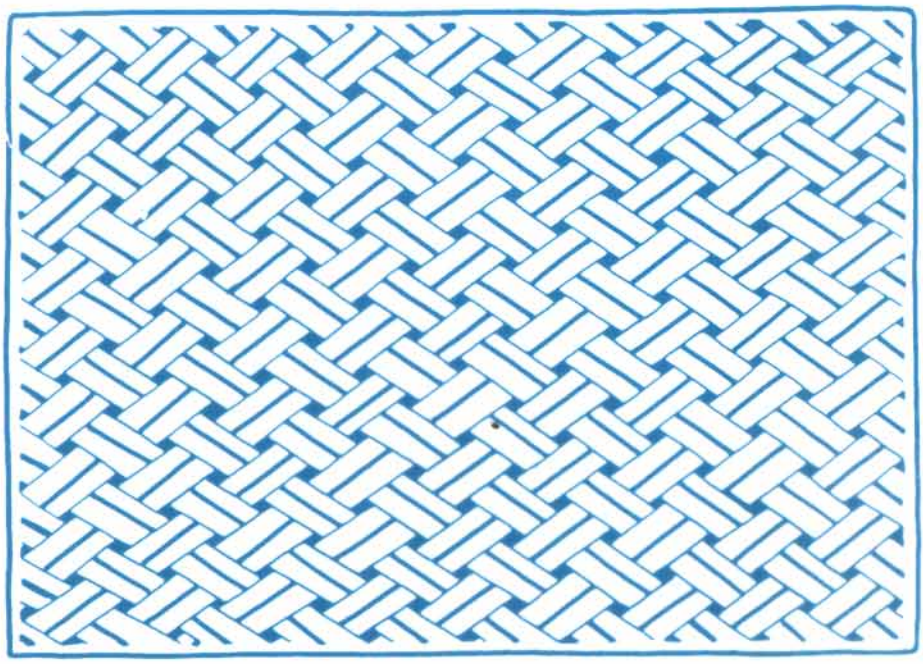
SOUS LA DIRECTION DE
J.-P. Deler, Y.-A. Fauré, A. Piveteau et P.-J. Roca

ONG et développement

Société, économie, politique



KARTHALA

ONG ET DÉVELOPPEMENT

Collection « Hommes et Sociétés »

Conseil scientifique : Jean-François BAYART (CERI-CNRS)
Jean-Pierre CHRÉTIEN (CRA-CNRS)
Jean COPANS (Université de Picardie)
Georges COURADE (MAA, ORSTOM)
Alain DUBRESSON (Université Paris-X)
Henry TOURNEUX (CNRS)

Directeur : Jean COPANS

© Éditions KARTHALA, 1998
ISBN : 2-86537-849-7

J.-P. Deler - Y.-A. Fauré
A. Piveteau - P.-J. Roca
Unité mixte de recherche REGARDS (CNRS-ORSTOM)

ONG et développement

Société, économie, politique

Éditions KARTHALA
22-24, boulevard Arago
75013 PARIS

Avant-propos

L'intervention croissante des ONG dans le processus de développement et l'évolution des sociétés, tout particulièrement dans les pays des Suds, est un fait aujourd'hui largement reconnu. Si celles-ci ont, en effet, longtemps agi discrètement, que ce soit dans l'urgence humanitaire ou en réponse à des situations ponctuelles de détresse, elles s'impliquent désormais de plus en plus dans le champ des interventions sociales et économiques et revendiquent, à ce titre, leur identité et leurs conceptions propres dans le monde des acteurs du développement et des bailleurs de fonds. Cette montée en puissance des ONG, leur importance institutionnelle grandissante, leur diversification organisationnelle, l'éventail de leurs activités qui ne cessent de s'élargir et de se modifier, ne manquent pas de poser nombre d'interrogations en termes d'enjeux politiques et géographiques, économiques et sociologiques, intellectuels et opérationnels.

Les informations sont, par ailleurs, largement disponibles sur ces acteurs, leur histoire, leurs modes d'intervention et leurs résultats, qu'elles soient directement produites par les ONG elles-mêmes, ou qu'elles proviennent d'observations et d'études extérieures. Le temps est donc venu de constituer les ONG en objet de connaissances contrôlées et d'analyses scientifiques rigoureuses, au-delà des passions ou des partis pris.

C'est dans cette perspective que l'Unité Mixte de Recherche REGARDS (CNRS-ORTSOM) a organisé, en novembre 1996 à Bordeaux, un colloque international sur le thème « ONG et développement » qui, outre le soutien des établissements de tutelle, a bénéficié de celui des Ministères de la Coopération et de l'Éducation Nationale, de la Banque mondiale et des collectivités locales : Conseil Général de la Gironde, Conseil Régional d'Aquitaine et Mairie de Bordeaux.

En rassemblant près de deux cents participants, venus des Suds et du Nord, cette rencontre entendait faire le point sur la question, fournir une sorte d'état des lieux et évaluer les tendances d'évolution perceptibles aujourd'hui, en faisant appel à la pluralité des disciplines et à la diversité des points de vue. Venus ainsi d'aires géographiques et culturelles variées et d'horizons professionnels diversifiés, des acteurs, des bailleurs de fonds

et des chercheurs ont engagé un très large débat qui toucha aussi bien aux réalités des ONG qu'à l'environnement dans lequel se déploient leurs opérations, au Nord comme au Sud. La réunion allait fournir l'occasion d'un premier bilan synthétique des connaissances actuelles sur les ONG.

Le présent ouvrage réunit une sélection des travaux qui ont alimenté cet indispensable débat. Il a été préparé par les organisateurs du colloque de Bordeaux, tous chercheurs de l'Unité Mixte de Recherche REGARDS. Créée en 1994, cette équipe institutionnellement mixte relève de la double tutelle – et donc des moyens conjugués – de deux établissements publics de recherche : le Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) et l'Institut Français de Recherche pour le Développement en Coopération (ORSTOM). Scientifiquement plurielle dans sa composition, elle rassemble des chercheurs des deux établissements dont les travaux relèvent de différentes disciplines des sciences sociales et humaines comme l'anthropologie, la démographie, l'économie, la géographie et la sociologie. Attentive à la variété culturelle et à la complexité des situations de développement, persuadée aussi de l'intérêt de leur comparaison, l'équipe conduit des recherches notamment en Afrique de l'Ouest, en Amérique andine et en Asie du Sud-Est. Les travaux de l'équipe bénéficient des ressources d'un centre de documentation sur les pays du Sud et sur les questions du développement, particulièrement important par son fonds et performant dans ses méthodes, qui est en outre et à la fois membre fondateur et pièce maîtresse du réseau francophone IBISCUS d'information sur le développement.

Le projet scientifique de l'UMR REGARDS combine l'approche du changement et la réflexion sur la question du développement dans les pays des Suds. A ce titre, l'accent est mis de façon privilégiée sur l'observation de l'action publique. La mise en œuvre des politiques publiques est, en effet, révélatrice des interactions entre l'État et les sociétés locales comme des interactions entre les niveaux macro et micro des phénomènes économiques et sociaux ; elle est révélatrice aussi d'articulations entre le court terme et le long terme dans le déroulement des opérations.

La programmation scientifique de l'équipe vise à mettre en synergie deux approches des réalités observées : l'une à dominante socio-économique et anthropologique, préoccupée du jeu des acteurs du développement et des interactions multiples entre développeurs et développés ; l'autre à dominante géographique intéressée aux effets de ces interactions sur les dynamiques spatiales, territoriales et environnementales. Plusieurs questionnements, qui traversent les différents programmes, réunissent les chercheurs autour de la place des interactions entre acteurs ou opérateurs publics et privés dans le jeu du développement ; mais aussi autour du rôle croissant et spécifique, dans les interventions de développement, d'institutions médiatrices – les ONG notamment – et, de façon générale, de tout ce qui relève de l'organisation du tissu socio-économique ; autour de l'in-

térêt que présente, enfin, une observation de l'action publique non pour elle même mais dans sa mise en œuvre, dans ses effets et dans les réactions qu'elle suscite dans les sociétés comme dans certains de leurs rapports à l'espace et à l'environnement [1].

Jean-Paul Deler
Directeur de l'UMR REGARDS

1. Signalons à titre d'exemple le dernier ouvrage élaboré par plusieurs membres de cette Unité de recherche et récemment publié: *Regards interdisciplinaires sur les politiques de développement,* Paris, L'Harmattan, 1997, 383 p. (textes réunis et présentés par J.-F. Baré).

1

INTRODUCTION

Les ONG : de l'action à la recherche, de la compréhension à la banalisation

Yves-A. FAURE

Les études et analyses qui forment la matière du présent ouvrage sont issues d'un colloque (cf. l'avant-propos) dont la tenue a paru être justifiée, au plan des informations à présenter, des réflexions à établir, des échanges à organiser, à partir de trois séries convergentes de considérations.

Des enjeux pratiques et des opportunités de connaissance

En premier lieu les organisations non gouvernementales (ONG), ayant longtemps et essentiellement agi dans l'urgence humanitaire en réponse à des situations ponctuelles de détresse, se sont progressivement impliquées dans le champ des interventions économiques et sociales pour le développement. Parallèlement elles sont sorties de la discrétion qui a, un moment, accompagné leur vocation altruiste, en imposant leur identité et en manifestant leurs conceptions propres dans le monde des bailleurs et acteurs du développement. Enfin, dans le même temps, l'importance institutionnelle grandissante des ONG et la multiplicité de leurs secteurs opérationnels a été corrélée à un processus de diversification organisationnelle des entités placées sous cette appellation générique ainsi qu'à l'éclosion et au foisonnement d'associations nationales, régionales ou locales, ayant la même vocation sinon la même nature, dans les pays des Suds, phénomène que la forte focalisation des attentions sur les ONG du Nord ne saurait masquer ou réduire.

Dans ces conditions il est apparu possible et opportun de proposer de faire le point sur ce qu'on est en mesure de savoir, à présent, à l'appui

des informations connues ou disponibles, sur les ONG, leur histoire, leur mode d'intervention, les résultats qu'elles obtiennent ; de comprendre leur montée en puissance, leurs rapports aux pouvoirs publics et aux médias, leur organisation et leur fonctionnement, leurs rapports aux sociétés locales et aux « populations cibles » ; d'identifier les ressorts qui ont commandé les évolutions rappelées brièvement plus haut, de repérer les contextes qui en éclairent les formes et les contours, de s'interroger sur les changements affectant les ordres des représentations et des valeurs, des institutions, des techniques d'action qui sont liés à cette histoire ; de comprendre les déterminants de l'implantation géographique des ONG. Il semblait aussi important de se demander si elles constituent un univers organisationnel homogène et d'apprécer la valeur des typologies auxquelles elles ont donné lieu ; d'évaluer la part des spécificités qu'elles revendiquent par rapport aux projets et dispositifs publics d'intervention et qui se trouverait vérifiée sur les terrains de leurs interventions et résisterait à l'observation critique ; d'estimer l'efficacité de leur action et de se demander si l'on peut aider à son amélioration, de connaître leur attitude à l'égard des outils d'évaluation.

C'était aussi l'occasion de soupeser, dans le contexte nouveau des démocratisations qui débordent désormais le seul pôle occidental, leur contribution à l'émergence des sociétés civiles, à la montée des citoyennetés, à la reconnaissance ou la consolidation des droits de l'homme – et de la femme ; de savoir un peu mieux dans quelle mesure les différences observées entre ONG tant au plan institutionnel que dans leurs rapports aux appareils gouvernementaux et administratifs et dans les relations entre leurs activités et les politiques publiques tiennent aux variations de contextes géographiques et aux particularités de trajectoires historiques et d'organisation sociale des formations où elles s'inscrivent et qui relèvent d'aires culturelles diverses. Il pouvait aussi être judicieux de s'interroger sur le point de savoir si l'intervention humanitaire et l'opération de développement, qui sont les deux grands fondements de la présence au monde des ONG, renvoient au même code éthique et au même registre déontologique ou font appel à des systèmes de valeurs et d'action structurellement différenciés, voire divergents. Enfin et plus globalement, il était suggéré de réflechir aux conditions permettant d'ériger les ONG en objet de recherche scientifiquement légitime.

Tels sont quelques-uns des items – et, à travers eux, quelques-uns des enjeux, politiques, intellectuels, géographiques, économiques, sociologiques, opérationnels – que les divers intervenants ont été invités à traiter et auxquelles les nombreux participants au colloque se sont efforcés d'apporter des éléments d'information permettant à la fois d'établir un premier bilan synthétique de l'activité économique, sociale et culturelle des ONG, d'identifier les domaines où des progrès de connaissances indispensables à tous, acteurs, bailleurs et chercheurs, sont réalisables dans un

avenir rapproché, de prévoir à terme les tendances des actions non-gouvernementales pour le développement. Le « rassemblement réflexif » constitué par ce colloque – et prolongé par le présent livre – a semblé être la forme appropriée au souhait assez général de dépasser des expériences ponctuelles, de tenir à distance des intérêts et des attachements localisés, de déborder des analyses sectorielles par la mise en commun et l'expression publique des connaissances et des interrogations sur le monde des ONG dont beaucoup de composantes, structurelles et fonctionnelles, sont méconnues et appellent des investigations et des interprétations.

Il a paru temps et il a été jugé profitable d'interrompre l'ignorance mutuelle que favorise le parallélisme des modes d'organisation et d'activité entre l'univers académique de la recherche et l'univers dynamique de l'action en proposant ces rencontres et ces échanges, en suscitant ces récits divers et ces analyses croisées qui, sans avoir pour effet ou ambition d'entretenir une douteuse confusion des genres à laquelle personne n'aurait à gagner, favorisent d'utiles, d'indispensables rapprochements.

Les principaux thèmes explorés

Les communications écrites initiales, les échanges et discussions instaurés en séances puis les présentes analyses des participants au colloque ont tenté de répondre à un substantiel ensemble de questions regroupées autour de quelques thèmes majeurs qui déclinent les principales rubriques et préoccupations scientifiques précédentes.

Dans le cadre d'une tentative de restitution de la sociogenèse des ONG, une première série d'études et de réflexions devait permettre un retour compréhensif sur les circonstances diverses ayant fourni cadres d'ensemble et causes précises à l'émergence, à la montée en puissance et à la multiplication des ONG : données contextuelles et facteurs ponctuels, évolutions structurelles et réactions singulières, variables exogènes et paramètres internes, conditions internationales, nationales et locales, processus macroscopiques et équations personnelles... Les aspects suivants ont été notamment abordés :

– *Contextes* : comment reconstituer les tenants et aboutissants (conditions particulières, événements singuliers, contextes généraux) de la montée historique des ONG ? La littérature disponible permet-elle une vue réaliste et complète de cette évolution ? Quelle est la part des facteurs locaux et/ou circonstanciels, tant aux Suds qu'au Nord, dans cette émergence et le poids propre des « cultures nationales » expliquant la diversité des situations présentes – notamment les différences entre ONG des

mondes anglo-saxon, scandinave, méditerranéen, et celles entre ONG africaines, latino-américaines et asiatiques ?

– *Périodes* : quelles sont les principales périodes de l'histoire du phénomène ONG ? Quels critères ce découpage met-il à contribution ? Quels enseignements contemporains peut-on tirer de cette rétrospective à propos de ce que sont et font les ONG, de leur définition et de leur caractérisation ?

– *Modèles* : quelle est la part prise dans cette histoire par la mise en cause des modèles et résultats de développement aux Suds, des modèles et résultats de la coopération au développement par les pays du Nord ?

– *Structures* : dans quelle mesure les structures caritatives, confessionnelles, communautaires ont-elles servi de matrice à certaines ONG pionnières dans la mise en place des aides à destination des Suds ? Comment certaines ONG sont-elles passées de l'improvisation organisationnelle, juridique et financière commandée initialement tant par l'urgence des besoins que par le flou ou l'inadaptation des outils réglementaires et techniques à la phase d'institutionnalisation – avec appellation reconnue, cadre législatif approprié, durabilité associative et effacement individuel, personnel compétent, etc. ?

S'agissant de rendre compte des réalités présentes des ONG, des interventions se sont attachées à fournir la juste et pleine mesure de ce que sont et font actuellement les ONG, tant dans les pays du Nord que dans ceux des Suds. Les études ont notamment été orientées autour des questions suivantes :

– *Typologies* : quelles sont les grandes catégories d'ONG identifiées ici et là et les classifications dont elles sont justiciables, aussi bien du point de vue organisationnel que du point de vue de la nature de leurs activités ou encore de leur mode d'intervention ? Quels principes classificatoires sont ainsi mis en jeu et quelles conceptions et valeurs sont engagées dans ces taxinomies ? Cette mise en ordre est-elle pertinente, rend-elle compte des réalités, des homogénéités et des différenciations, permet-elle d'éclairer des fonctionnements institutionnels et des résultats pratiques d'intervention ?

– *Dénombrement* : que sait-on, numériquement, des ONG dans les pays du Nord et dans les pays des Suds ? Les recensements offrent-ils des significations particulières, sont-ils représentatifs de la place et du rôle tenus par les ONG dans les différentes sociétés concernées, permettent-ils de fécondes comparaisons internationales et/ou continentales ? Quels enseignements peut-on tirer de leur répartition à travers le territoire, notamment en termes de densité de présence et de capacité d'intervention ?

– *Flux* : quels sont les montants financiers mobilisés ou transitant par les ONG, par rapport aux flux publics d'aides ? Mis en perspective avec les grands agrégats financiers des pays des Suds (budgets nationaux,

investissements, PIB, etc.), que représentent-ils ? Quelle est leur évolution globale, continentale, nationale ?

– *Projets* : combien d'opérations, humanitaire et/ou de développement, dénombre-t-on selon les pays, selon quelle évolution dans le temps et dans l'espace, avec quel sens ?

Un des objectifs de cette réflexion collective consistant à appréhender les ONG entant qu'objets « ordinaires » saisis par l'investigation sociologique, plusieurs interventions devaient permettre de faire le point des connaissances sur l'univers institutionnel des ONG, sur les acteurs qu'elles sont, les agents qui les dirigent ou les animent et sur leurs rapports avec leurs environnements sociaux à travers les questions, non limitatives, suivantes :

– *Catégorie* : quelles analyses ont suscité les ONG chez les spécialistes de sociologie des organisations et de sociologie du développement ? Sont-elles constitutives d'une catégorie institutionnelle *sui generis* ou se fondent-elles dans les types et caractéristiques organisationnels courants – par exemple les bureaucraties de développement ?

– *Caractéristiques* : quel éclairage les travaux de sociologie apportent-ils quant aux modalités d'agencement et de fonctionnement des ONG ? Celles-ci sont-elles déductibles des caractéristiques clairement affichées et revendiquées par les ONG – implications personnelle et éthique, légèreté institutionnelle, faible taille des projets, contact direct avec les populations, etc. ? La population institutionnelle des ONG est-elle caractérisée par une homogénéité organisationnelle et fonctionnelle ou est-elle nettement différenciée voire fortement segmentée ?

– *Sociologie des agents* : que sait-on des trajectoires – origines, profils, devenirs – de ceux qui fondent, dirigent, animent les ONG, de leurs intérêts à agir et de leurs stratégies d'acteurs ? Que sait-on des passages entre monde des ONG et milieu des structures classiques du développement (agences publiques de coopération bilatérale, institutions multilatérales) opérés par des promoteurs, dirigeants et hauts responsables d'associations de développement et de solidarité internationale ?

– *Formes d'action* : entretiennent-elles des formes spécifiques de rapports avec les populations locales et les populations cibles, notamment en conformité avec les dimensions humaines du développement poursuivi (participation, durabilité, intériorisation, etc.) ?

– *Transformations du champ* : quelles sont les principales transformations affectant le monde des ONG et le champ de l'intervention non gouvernementale ? Quel est le degré et quelles sont les manifestations de la professionnalisation des ONG et de leurs agents ? Les dirigeants et animateurs d'ONG ne sont-ils pas devenus des « courtiers du développement », voire des entrepreneurs ? N'y a-t-il pas division du travail entre les ONG, celles du Nord se consacrant à la collecte des fonds, à la sensibilisation des populations et des États, à l'occupation de la scène médiatique,

aux fonctions de représentation (communication, relations publiques, marketing, etc.), voire se spécialisant progressivement dans le domaine de l'humanitaire et les autres ONG versées dans l'action propre de développement ? N'y a-t-il pas également répartition des rôles entre ONG et États désormais en retrait pour la fourniture des services aux populations ? L'action spectaculaire des ONG du Nord n'a-t-elle pas éclipsé la création d'ONG propres aux pays du Sud, à présent très nombreuses ? Ces modifications et leurs effets organisationnels et fonctionnels entraînent-elles des relations différentes entre ONG du Nord et des Suds (filialisation, distanciation du terrain pour les premières, etc.) ?

– *Le modèle ONG* : n'assiste-t-on pas à une évolution à rebours, à une sorte de réplication du modèle d'intervention des ONG appliqué à présent dans les problèmes sociaux des sociétés occidentales à faible tradition associative et/ou à culture étatique centralisatrice ? Ce retournement signifierait-il le succès du modèle d'organisation et d'action des ONG ou une adaptation des politiques sociales à des contraintes financières pesantes ?

Les ONG ayant vocation à contribuer à transformer les structures et à améliorer les conditions de vie et de travail des plus démunis dans les Suds sont justiciables d'un regard économique. Celui-ci pouvait être exercé à partir notamment des questions suivantes :

– *Les impacts des opérations des ONG* : qu'en sait-on, que donne à comprendre la documentation disponible, que peut-on tirer comme leçons des études les plus sérieuses, peut-on analyser, et comment, les effets des projets des ONG ?

– *Évaluations* : quelle attitude les ONG adoptent-elles à l'égard des outils d'évaluation, internes et externes ? Ceux-ci sont-ils adaptés ? Que font les ONG des résultats de ces évaluations ? Sont-elles aptes ou disposées à les intégrer à leur plan d'action et à corriger ainsi leurs démarches ? Dans quelle mesure, jusqu'à quel degré sont-elles notamment favorables aux évaluations externes, hors la soumission tactique aux règles de collecte ou de reconduction des fonds qui exigent de plus en plus de telles évaluations ?

– *Techniques et recherche* : les ONG s'informent-elles, et comment, sur la qualité, la pertinence, l'efficacité des techniques qu'elles proposent ? Se rapprochent-elles du monde scientifique ? Peuvent-elles intégrer les résultats de la recherche et abandonner telle ou telle technique non convaincante dont elles se font une spécialité ? Ont-elles le souci de l'efficacité au risque du changement technique ou celui-ci n'est-il pas subordonné à l'intérêt des ONG à persister dans leur être organisationnel ?

– *Au Nord, nouvelles politiques de coopération* : quelle est la part prise par les ONG dans la redéfinition des politiques de coopération désormais plus chiches et plus sélectives ? Est-ce un jeu à somme nulle, les ONG récupérant autant de missions et de ressources que celles qui ne sont plus assumées par les coopérations gouvernementales ? Ou ces redéploiements

publics laissent-ils des chantiers du développement en déshérence, abandonnés par les États mais non pris en charge par les ONG ? Les politiques d'ajustement structurel et de libéralisation du FMI et de la Banque mondiale, qui font leur place aux initiatives privées, conviennent-elles aux ONG ?

– *Le développement* : celui-ci peut-il se concevoir comme résultante d'une multitude d'interventions du type de celles des ONG, localisées dans leur point d'application, modestes dans les ressources mobilisées, limitées dans leurs effets ? N'y a-t-il pas un risque que les opérations des ONG fonctionnent comme des isolats techniques, sociaux, économiques, financiers sans déboucher sur ou sans contribuer à du « développement » conçu comme lié à des transformations et dynamiques de plus grande échelle ? Le passage du micro au macro ne résume-t-il pas le rapport problématique des opérations des ONG à la question du développement ? Quel niveau d'intégration ou simplement quel degré d'harmonisation sont possibles et souhaitables entre les projets des ONG et les politiques publiques aux échelles nationales et n'est-ce pas celles-ci qui font sens en terme de développement ? Les ONG parviennent-elles à améliorer le sort des plus faibles, et cette visée sociale résume-t-elle l'effort du développement ? Les actions des ONG ont-elles contribué à modifier les conceptions et théories économiques du développement, participent-elles à l'identification et à la mise en œuvre de nouveaux modèles de développement, et ces éventuels nouveaux modèles sont-ils réellement alternatifs ou plus modestement palliatifs ?

Les problèmes à traiter ne pouvaient éviter la dimension politique des ONG c'est-à-dire, schématiquement, les processus de pouvoir, d'autorité, d'influence, de domination, tant aux échelles internes qu'à l'échelle internationale, qui orientent les ONG. Les interrogations suivantes, non exhaustives, pouvaient permettre d'aborder cette dimension :

– *L'appellation* : qu'en est-il réellement de la « non-gouvernementalité » affichée dans l'étiquette courante ? Est-elle compatible avec l'origine partielle – et dans certains cas majoritaire – de fonds publics dans les ressources financières collectées par les ONG ? Ces flux ne créent-ils pas une dépendance négatrice de cette non-gouvernementalité ? Pourquoi les ONG ont-elles tenu à ce démarquage des États, que ce soit dans les pays du Nord comme dans ceux des Suds ? Est-ce une philosophie ? Est-ce une condition nécessaire, opérationnelle car relevant d'une option tactique, de travail sur le terrain ? Pourquoi à présent le changement de label et la qualification « d'organisations de solidarité internationale » ? Quels enjeux, quelles transformations ou adaptations cette modification lexicale recouvre-t-elle ou induit-elle ?

– *Au sein des ONG* : quels types de relations et quelle répartition des tâches s'opèrent entre promoteurs/dirigeants et animateurs/membres ? Quelle est la part de l'autogestion et de l'autocratisme dans les décisions

et le fonctionnement routinier des ONG ? Les ONG donnent-elles lieu à des conflits internes spécifiques, et les gèrent-elles d'une manière particulière ? Que signifient les départs, exclusions et autres désertions qui rythment aussi leur vie interne ?

– *Relations inter-ONG* : quel est le contenu et la nature des rapports de concurrence et/ou de complémentarité entre ONG (au Nord et dans les Suds) et entre ONG du Nord et celles des Suds ? Ces derniers sont-ils différents des rapports entre pays, entre États ? Que signifient les filialisations entre organisations du Nord et organisations aux Suds ? Les réseaux et collectifs d'ONG correspondent-ils à des solidarités conceptuelles, à une division adaptative du travail, à des pressions des pouvoirs publics, à des alignements d'autorité ?

– *Relations internationales* : entre les États et les individus, les ONG constituent-elles une catégorie d'acteurs de la scène internationale ? Leur présence dans les instances multilatérales et leur action dans les arènes internationales modifient-elle le jeu des rapports inter-étatiques ? La présence et l'activité extérieure des ONG signifient-elles un amoindrissement du champ traditionnel de l'action diplomatique ? L'importance différenciée des ONG dans les pays du Nord induit-elle des politiques de coopération et des dispositifs publics d'aide eux-mêmes différents ?

– *Politique et démocratisation dans les Suds* : quelle importance revêt, dans la sphère institutionnelle et politique, la création et la direction des ONG dans les pays des Suds ? Les ONG ont-elles été, en contexte autoritaire, des modes indirects d'action politique ? Sont-elles devenues, en situation de scrutins concurrentiels et de multipartisme, des ressources dans les processus électoraux ? Les ONG contribuent-elles, et en quoi, à la démocratisation ?

Les travaux, s'ils n'ont pas couvert la totalité de ces très, trop nombreuses interrogations, ont été animés par une double préoccupation, celle de l'unité, celle de la diversité. Souci d'unité d'abord car il s'est agi d'aller au-delà de la variété des dimensions et manifestations d'un phénomène pour tenter d'en prendre la mesure globale, de mettre en avant constantes factorielles, similitudes des conditions, affinités des parcours et d'évaluer, en termes de stocks des ressources de tous ordres et de flux des échanges de toutes natures ce que représentent, *hic et nunc,* les ONG. Souci de diversité ensuite car il s'est agi d'éviter de couler dans un moule unique des réalités dont les persistantes ou irréductibles singularités doivent aussi bien à la géographie qu'à l'histoire, autant aux conditions économiques qu'aux contextes politiques, sont le produit des systèmes d'organisation sociale, des complexes de valeurs et de représentations qui structurent les codes culturels actifs et divers.

L'orientation des débats

La vocation première de ce colloque a été d'être une occasion de réflexion scientifique, donc distanciée, critique mais sereine, un outil d'amélioration des connaissances sur les ONG dans les différentes perspectives thématiques dégagées ci-dessus. La littérature disponible sur les ONG est désormais substantielle mais souffre encore de préjugés trop faiblement maîtrisés ou reflète des prises de position relevant d'idéaux pratiques qui l'exposent encore aux biais opposés mais tout aussi dérisoires de l'enchantement naïf et du dénigrement commode. Par ailleurs elle se présente comme éminemment hétérogène : se côtoient des présentations abstraites, dont celles qui puisent dans l'humanisme et l'altruisme des élans humanitaires et/ou développementalistes les seules ou principales raisons des activités non-gouvernementales, et une documentation technique à présent fort abondante de nature empirique et à finalité opérationnelle (rapports d'évaluation interne ou externe, monographies d'interventions, descriptions précises d'organisations, histoires de projets, etc.). Mais, d'une part, l'heureuse disponibilité de ces matériaux ne peut oblitérer la regrettable absence d'analyses moins engagées dans l'action, vivifiées par le doute méthodique et conduites selon des principes de plus grande rigueur ; d'autre part cette documentation, « militante » ou technique, par ailleurs si utile pour « comprendre » les démarches des acteurs et les activités des organisations, ne peut fixer à elle seule l'horizon du travail d'analyse et conditionner l'effort explicatif à quoi est soumise toute investigation d'ordre scientifique.

Les ONG peuvent et doivent donc constituer un objet d'interrogations et de connaissances contrôlées, sereines, distanciées, refusant tout autant les facilités de la consécration, les travers de la splendide ignorance que les délices douteux de la stigmatisation. La documentation directement générée par les ONG ou produite de l'extérieur sur elles et, plus généralement, l'ensemble des observations et des études argumentées auxquelles elles ont donné lieu suggèrent que le temps des analyses dégagées des passions et partis pris mais dotées de l'arme critique est arrivé.

Pour réaliser ce premier grand bilan collectif et multidimensionnel des connaissances sur les organisations non gouvernementales, leur être institutionnel et leurs activités, on a encouragé des contributions ayant un statut de synthèses intermédiaires, se situant entre les approches trop générales, exposées aux clichés et suspectes de méconnaissances factuelles, et les approches trop circonscrites, descriptives, monographiques. Certes, il n'a pas été exclu d'examiner des cas particuliers, des opérations et projets singuliers, des organisations précises mais, dans l'ensemble, les intervenants, à partir d'efforts de regroupement et de recoupement de l'abondante documentation primaire existante, à partir d'une somme d'expé-

riences personnellement faites ou d'observations déjà réalisées çà et là, ont permis de disposer d'analyses dynamiques et comparatives, de développements synthétiques portés par des problématiques plus fondamentales et des questionnements transversaux.

Les études et les débats, outre qu'ils ont abordé certaines des réalités et environnements des ONG au Nord, ont naturellement, pour beaucoup, porté sur l'ensemble des pays constitutifs des Suds (Afrique, Amérique latine, Asie notamment). La pluralité des disciplines et points de vue a été systématiquement encouragée de même qu'ont été appelés à s'exprimer des intervenants venus d'aires géographiques et culturelles différentes (du Nord et des Suds) et d'horizons professionnels diversifiés – universitaires, chercheurs, acteurs et praticiens dans le monde des ONG, représentants des bailleurs de fonds, experts d'agences de développement, etc. Les séances thématiques, préparées et supervisées par les organisateurs, ont été conduites avec dextérité et compétence par des « collèges présidentiels »[1]. Il serait bien présomptueux de vouloir fixer ici les principales leçons tirées des communications initiales et des confrontations orales exprimées à l'occasion du colloque[2]. C'est, du reste, l'ampleur de cette entreprise – et la témérité qu'elle présuppose si elle est accomplie dans la solitude – qui explique aussi l'absence, dans le présent volume, d'une conclusion générale. Le chantier à peine ouvert ne saurait guère, en effet, être si rapidement, même momentanément, clos.

Il est possible, en revanche, de dire que les études réalisées et les échanges animés ont permis de mettre en évidence à la fois la singularité des contextes de montée en puissance des ONG et à la fois d'identifier des caractéristiques et déterminations plus récurrentes et générales ; les travaux et les interventions ont aussi permis d'avancer la réflexion sur les moyens d'analyser les jeux d'acteurs et d'établir les divers intérêts gravitant autour des initiatives d'action, au prix d'un certain désenchantement des élans fondateurs et d'une banalisation de ces organisations ; il a aussi été possible de prendre toute la mesure des défis actuels auxquels elles sont confrontées, et qui peuvent se résumer trivialement dans les termes du marché, de l'argent, du profit dans des contextes d'incitations pres-

1. C'est ici le lieu d'exprimer tout notre gratitude aux personnes qui ont bien voulu se charger de cette tâche cruciale, qui n'a pas été pour peu dans la réussite globale de cette manifestation : J. Coussy (CERI, Paris), J.-P. Dalloz (CNRS/CEAN, Bordeaux), O. Dollfus (Université de Paris VII), P. Duran (Université de Bordeaux II), D. Fino (IUED, Genève), G. Hermet (CERI/FNSP, Paris), B. Lecomte (expert-consultant), J.-F. Médard (IEP, Bordeaux), J.-P. Olivier de Sardan (CNRS et ORSTOM, Marseille), et M. Vernières (Université de Paris I), assistés, dans le secrétariat des séances, par C. Chira-Coumau (IFAID, Bordeaux), S. Meignel (CED/Université de Bordeaux IV) et C. Verrier-Frechette (IEP, Bordeaux).

2. Signalons cependant l'existence de brefs « documents conclusifs » réalisés, au nom des « collèges présidentiels » par J.-P. Daloz, D. Fino, B. Lecomte, S. Meignel et J.-P. Olivier de Sardan, parus dans la série *Papiers* (n° 11, 1997, 12 p.) que publie l'UMR CNRS-ORSTOM REGARDS.

santes et généralisées à la mise en place d'économies concurrentielles, faisant leur part aux activités privées et au mécanisme des prix ; on a pu tout autant noter la persistance de certaines réticences observées en matière d'évaluation externe de l'efficacité et des effets des opérations conduites par les associations de développement, préventions certes en déclin mais qui trouvent dans l'éventuelle inadaptation des outils d'analyse économique et financière aux réalités qu'elles embrassent et dans les troubles culturels ou idéologiques que génèrent chez les fondateurs, promoteurs, animateurs, l'extension apparemment souveraine des formes marchandes de production et d'échange, des relais ou de nouvelles occasions pour prolonger l'expectative ou l'inquiétude. Enfin il nous a été donné de vérifier le poids mais aussi l'extrême complexité des rapports de pouvoir qui se nouent et se jouent à la fois au sein de ces institutions et à la fois entre elles et les diverses entités et appareils, qui prennent nom de gouvernements, d'États, de réseaux, d'organisations multilatérales, etc. et qui peuplent les configurations institutionnelles, tant nationales qu'internationales, dans lesquelles elles agissent.

Ces travaux ont éclairé un des paradoxes du phénomène ONG : la forte focalisation des attentions du moment, que redoublent d'ailleurs les sincères interrogations de leurs responsables sur la légitimité ou l'efficacité de leurs actions, exprimée en même temps que la relativisation de l'objet ONG, plus riche par sa fonction d'analyseur – car révélateur de multiples évolutions, tendances, crises, tensions, changements des sociétés concernées – que par ses traits propres ou exceptionnels. Et si tous s'accordent à reconnaître qu'il est désormais indispensable de mener des recherches sur et avec les ONG, on voit bien que des limites apparaissent dans leur rôle d'acteur du développement et qui tiennent à l'ampleur d'évolutions et de défis majeurs, cruciaux, dont elles peuvent être, elles aussi, en dépit des interrogations qui fondent leur démarche, des pions partiellement aveugles. C'est le double éclairage apporté par l'expérience raisonnée et par l'analyse distanciée, la rencontre de la responsabilité active et de l'étude académique qui a aidé à mieux cerner les promesses, les atouts, mais aussi les enjeux et les contraintes qui encadrent le rôle et l'activité des ONG.

L'action et la recherche

Le lieu dont a émané l'initiative de cette entreprise collective, à partir duquel a été conçue et organisée cette manifestation, et qui n'était pas une enceinte habituelle pour un certain nombre de participants, n'est pas dépourvu de sens. La localisation en question peut être perçue comme le

témoignage de la volonté nouvelle du monde universitaire et de la recherche scientifique de mobiliser ses moyens de connaissance, constitués à la fois par une capacité d'éveil et par une force critique, en vue d'améliorer nos informations sur les organisations concernées et d'affiner nos interprétations sur les processus d'action qui sont, à chaque fois, en jeu. Ne nous cachons pas cependant que cette collaboration, dont on peut espérer qu'elle perdure en se renforçant et en se renouvelant, représente en même temps un certain défi dans la mesure où l'existence de registres épistémiques différents, qui survivent à ce type de coopération précise, interdit des confusions imaginées par des tendances populistes dont le monde académique n'est pas lui-même exempt. Pour rester sobre et bref contentons-nous de rappeler que les conditions d'élaboration de la connaissance « scientifique » fondées, entre autres, sur l'exercice de difficiles ruptures et distanciations, sur la construction de ses objets reposant sur des principes d'objectivation, sur la validation de ses résultats faisant la part belle aux techniques de vérification ne satisfont pas nécessairement, c'est le moins qu'on puisse avancer, aux sollicitations de l'action demandeuse de compréhension et en attente de « recettes » que la recherche ne peut prétendre, sans autre forme de procès, fournir si commodément. S'il est un domaine d'heureuse collusion possible c'est bien plutôt celui de l'expertise dans la mesure où l'on peut faire nôtre cette idée selon laquelle c'est l'articulation à la décision qui confère à la science sa valeur d'expertise[3].

On peut d'ailleurs tester, pragmatiquement, l'utilité en même temps que la difficulté de ces rapprochements entre le monde de l'action – non dépourvu aussi, est-ce nécessaire de le souligner, d'une fonction de réflexion sur son environnement et sur sa propre pratique – et celui de la recherche à travers quelques-uns des problèmes, énigmes, contradictions qui ont justifié cette rencontre et qu'on peut formuler ici de manière délibérément malicieuse ou provocatrice.

Quand la question se pose de mettre un peu d'ordre, de clarté, d'intelligibilité dans la diversité des contextes et conditions d'émergence des ONG, dans l'hétérogénéité de leurs activités, structures, ressources, dans l'extrême variété des situations où elles se trouvent et agissent, on peut relever que les ONG participent, parfois consciemment quand ce n'est pas consciencieusement, par le désordre de leur déploiement et l'obscurité de leur compte, par la spontanéité généreuse mais brouillonne de leurs interventions, à cette opacité, à ce flou et à cette difficulté de mesurer sérieusement ce qu'elles sont et ce qu'elles font.

Le défi consiste aussi dans le devoir d'appliquer, à un univers altruiste et oblatif, formellement mû par une passion, voire une compassion, qui

3. Cf. Ph. Roqueplo, 1993, *Climats sous surveillance. Limites et conditions de l'expertise scientifique*, Paris, Economica, pp. 57-105.

autorisent parfois l'approximation et l'inefficience, les outils critiques de la sociologie des agents et de la sociologie de l'action et, par voie de conséquence, le dévoilement et l'explicitation des intérêts de toutes sortes que poursuivent aussi groupes et individus, à travers des organisations et institutions et dont la reconnaissance, loin de se présenter sous la forme d'une trahison des idéaux et d'un handicap à l'action, aidera responsables et animateurs, « porteurs de projets » comme le dit la terminologie la plus récente du champ de l'aide au développement, à mieux se connaître et à mieux agir.

S'il importe par ailleurs de bien mesurer les effets, l'impact, l'efficacité des opérations conduites ou financées par les ONG, cet exercice n'évite pas une certaine tension, notamment en ce qu'il suppose que soient surmontées des réticences à s'exposer au verdict d'évaluations libres et externes soupçonnées, de ce fait même, de n'être point sensibles aux dimensions spécifiques, non comptables, non mesurables, non marchandes, des projets et réalisations concernés. Pourtant, en raison de l'importance qu'elles prennent aux côtés d'économies publiques contraintes par les mesures d'ajustement et appauvries par le tarissement des flux d'aide extrieure, il n'est pas indifférent d'apprécier la valeur des transformations et dynamiques induites par les interventions des ONG et de s'interroger, à cette occasion, sur la capacité de celles-ci à être d'efficaces sources, catalyseurs ou relais du développement.

Enfin, s'il nous est donné à observer et à étudier des jeux de pouvoir qui se déploient au sein de ces organisations mais aussi entre elles et entre elles et leur environnement il est loisible de constater que les interactions et coordinations, relations et influences qu'elles développent trouvent leur modèle autant dans des rapports d'inégalité et de domination, de soumission brute et de clientélisme intéressé, que dans les élans du spontanéisme et du bénévolat, de la solidarité et du désintéressement. Ainsi paraît se vérifier un paradoxe de type tocquevillien qui voit dans les groupements intermédiaires et communautés associatives aussi bien des structures gouvernées par l'autocratisme de leurs fondateurs et dirigeants que des organisations participant, par leur foisonnement et leur concurrence même, par les fonctions d'intermédiation et de représentation qu'elles remplissent, à la constitution d'une vie socio-politique ouverte et animée, pluraliste et conflictuelle, bref de ce qu'on peut appeler un « espace démocratique ».

Il doit demeurer évident que les difficultés et tensions constatées ou prévisibles, logiquement, comme sur tous autres objets, lorsque la « science » s'intéresse à la nature et aux actions des ONG ou lorsqu'elle est convoquée, et cela se vérifie de plus en plus, par leurs animateurs pour contribuer, avec ses moyens et dans ses limites, à l'explicitation des processus et à l'évaluation des résultats, sont un encouragement, si l'on peut

dire dialectique, à poursuivre un rapprochement, jugé nécessaire de tous côtés mais qu'on doit lucidement ne pas assimiler à une fusion appauvrissante pour chaque partie. Des avancées de connaissance et des améliorations de l'action sont, entre autres choses, à obtenir à ce prix-là.

2

Ce que pourrait être un programme de recherche sur les ONG

Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN

Précisons d'emblée le statut de ce court texte : rédigé lors du colloque à l'origine du présent livre, il a été sollicité par le Comité d'organisation au signataire en sa qualité de président d'un des ateliers et pour en conclure les débats ; abandonnant l'idée d'une synthèse des communications écrites et des réactions orales qui ont suivi leur présentation, il a été jugé ici préférable, à partir de points épars des discussions auxquels l'auteur s'est permis d'ajouter un certain nombre de réflexions personnelles, d'ébaucher les attendus ou les postulats d'un éventuel programme de recherche sur les ONG d'un point de vue sociologique. Cette esquisse préalable à un programme qui est – et restera sans doute – évidemment tout à fait virtuel prendra ci-dessous la forme de dix propositions.

Les ONG constituent une variété d'acteurs parmi bien d'autres dans le champ du développement

Autrement dit l'analyse d'une ONG ou d'une famille d'ONG implique de prendre en considération les relations que cette ONG ou cette famille d'ONG entretient avec les autres acteurs du même champ :

– relations de *dépendance* (par exemple avec les bailleurs de fond institutionnels), ce qui implique de se poser la question de la *marge de manœuvre* dont dispose malgré tout l'ONG (une relation de dépendance laissant toujours place à une marge de manœuvre) ;

– relations de *concurrence* (par exemple le partenariat entre telle ONG du Nord et telle ONG du Sud) ce qui implique de se poser la question des *négociations* et des processus qui y ont conduit.

L'existence de ce champ du développement, où prennent place les ONG, et la très grande variété des opérateurs qui y interviennent, rend très difficile l'appréciation de la part spécifique qu'ont prise les ONG dans les transformations de ce champ. Par exemple les programmes sur la pauvreté, le développement durable, les femmes, les soins de santé primaire, sont-ils apparus du fait de la pression des ONG ou du fait de changements d'orientation dans les grandes institutions internationales qui dominent le champ (Banque Mondiale dès 1974, OMS dès 1977) ? Sans doute les deux...

Les ONG constituent un sous-ensemble non homogène dont les éléments ont les caractéristiques les plus diverses

Il serait donc vain de proposer une *typologie* unique des ONG, ce qui supposerait un seul système de critères de référence. En fait, selon les objectifs que l'on se donne, on aboutira à telle ou telle typologie.

Il faut souligner que les différents critères qui peuvent générer autant de typologies d'ONG ne se recouvrent pas, il ne sont pas isomorphes. Par exemple le critère de « plus ou moins de compétence » ne se superpose pas en positif ou en négatif à celui de « plus ou moins de militantisme » (il est des ONG « militantes » incompétentes, et d'autres compétentes, comme pour les ONG « non militantes »...). Il en est de même pour les autres critères possibles : idéologie, secteur technique d'intervention, mode de financement, formes d'implantation, etc.

Les ONG sont liées à des contextes nationaux

Déjà, au sein des ONG du Nord, à tous égards fortement différentes des ONG du Sud, des variantes nationales apparaissent. Au sein des ONG du Sud, on ne saurait confondre les ONG d'Afrique et les ONG d'Amérique latine, etc. En effet les contextes sont fort dissemblables. Une des raisons en est le rapport – toujours complexe et ambivalent – que les ONG d'un pays entretiennent avec l'État de ce pays (ou des segments de cet État). Ainsi en Afrique, la crise des États et l'importance des flux d'aide extérieure pour certains pays ne sont pas sans liens avec le boom des ONG nationales depuis quelques années et la forme qu'elles prennent. Le rapport ONG-État, tissé de malentendus et de complicités, de rivalités et de complémentarités, est incontestablement à approfondir.

Les ONG sont liées à des compétences professionnelles

Elles reposent toujours, directement ou indirectement, de façon manifeste ou latente, sur certains « métiers », et relèvent pour une part de « cultures professionnelles », au départ ou à l'arrivée de leurs trajectoires (cf. le rôle des médecins ou des agronomes entre autres, dans la fondation de nombreuses ONG ; ou encore la transformation de plusieurs ONG en « bureaux d'études », par l'acquisition progressive de compétences nouvelles). On peut ainsi constater que cette « professionnalisation » varie dans le temps, ses modalités et ses péripéties constituant un facteur central de l'histoire propre de toute ONG.

Les ONG sont des organisations

Comme toute organisation, les ONG ont des fonctions explicites (par exemple : aide humanitaire, petite irrigation, etc.) et des fonctions latentes (par exemple : gestion de carrières, tourisme en développement, patriotisme institutionnel...). Ce sont des espaces organisés et normés où se confrontent des enjeux (de pouvoir, de légitimité, d'intérêts – matériels ou symboliques – d'idéologie, d'affects) à la fois à l'intérieur de l'organisation et dans les rapports de l'organisation avec ses partenaires et son « environnement ».

Une ONG a également des dirigeants, dont les rapports avec la « base » ou les « employés » sont d'autant moins simples qu'il y a écart entre les fonctions explicites et les fonctions latentes.

Les ONG sont des intermédiaires

Elles ne sont ni les populations destinataires, ni les bailleurs de fonds. Leur fonction d'intermédiation est centrale, et s'effectue à tous les niveaux, depuis les arènes internationales jusqu'aux sociétés locales. On doit d'ailleurs plutôt penser à des chaînes d'intermédiation (ou des filières) plutôt qu'à des médiations uniques ou autonomes. De ce fait, le contrôle par une ONG de réseaux de relations, aussi bien « vers le haut » que « vers le bas », devient stratégique. Le « capital social » (le stock de relations) d'une ONG est une ressource immatérielle décisive. Les rap-

ports des ONG avec les « courtiers en développement » (locaux comme internationaux) – qui sont parfois en leur sein – sont à analyser.

Derrière chaque ONG il y a des acteurs sociaux

Une institution comme une ONG regroupe en fait des individus socialement construits, c'est-à-dire qui ont chacun une position sociale, un statut social. Ces acteurs ont aussi des trajectoires, avant l'ONG, pendant et après. Ces acteurs ont des propriétés personnelles (plus ou moins de charisme, de maîtrise rhétorique, de ressources culturelles, etc.) comme ils ont des stratégies personnelles qui à la fois se recoupent – d'où leur appartenance à une même ONG – et divergent (chacun ayant ses propres stratégies, différentes de celles de l'organisation-ONG, qui sont tout à la fois de croyance, de pouvoir, de reconnaissance sociale, de carrière, etc.).

Les ONG sont au cœur d'enchevêtrements multiculturels

Certes chaque ONG a son autonomie, et, pourrait-on dire, sa « culture propre » (comme une culture d'entreprise). Mais elles sont toutes confrontées en permanence avec d'autres « cultures », d'autres systèmes de normes, d'autres logiques sociales, qui pour une part les pénètrent. Elles sont situées à des carrefours multiculturels, entre les bailleurs de fonds internationaux, les « opinions publiques » du Nord, les agences de coopérations nationales, les États du Sud, les services techniques locaux, les différents « représentants » des populations « destinataires » etc. Chaque ensemble ou sous-ensemble a ses normes officielles et ses normes pratiques. De plus, on sait que dans les pays du Sud les « règles du jeu » réelles sont peu stabilisées, fluctuantes, multiples. Les ONG à la fois introduisent leurs propres logiques culturelles, et à la fois sont « contaminées » par celles, fort diverses, de leurs multiples partenaires.

Les ONG sont des objets historiques

Il y a une préhistoire des ONG, qui peut remonter au XIX^e^ siècle, et une histoire des ONG, histoire de leur récente montée en puissance à par-

tir des années 1970, histoire des changements de thèmes successifs (ou des « modes »). Il y a aussi une histoire propre de chaque ONG, une diversité d'histoires particulières ou d'histoires de familles, derrière lesquelles on pourrait sans doute déchiffrer quelques tendances plus lourdes.

Les ONG constituent des analyseurs d'autres phénomènes

En un sens les ONG ne sont pas seulement ou nécessairement sociologiquement pertinentes en elles-mêmes, mais aussi, voire surtout, comme « porte d'entrée » vers d'autres processus sociaux à divers égards plus importants. Plutôt que se s'enfermer dans de seules recherches monographiques ou comparatives sur une ou des ONG (recherches par ailleurs d'autant plus nécessaires qu'elles sont très rares), on doit concevoir que l'analyse des ONG soit un mode d'accès – parmi d'autres, mais autant que d'autres – au changement social, aux pouvoirs locaux, à la « gouvernance » (bonne ou mauvaise...) nationale ou internationale, aux faits de développement, aux flux d'aide extérieure, aux interfaces culturelles ou sociales, aux innovations, aux transformations des représentations et des pratiques...

PREMIÈRE PARTIE

SOCIÉTÉ

I

Les ONG entre identité et changement

3

ONG et idéologies de la solidarité : du développement à l'humanitaire

Bernard HOURS

L'idéologie développementaliste évolue et avec elle les ONG qui se présentent comme des acteurs idéologiques de plus en plus visibles sur la vaste scène où se conjuguent aide, développement, solidarité et où se produisent une part importante des représentations de l'altérité à la fin du XX[e] siècle. Cet article se penche sur les logiques des représentations de la solidarité dans les ONG contemporaines dont le discours a subi de profondes modifications depuis la fin du tiers mondisme, la chute du mur de Berlin, la guerre du Golfe, la globalisation économico-financière qui en est résultée. Notre propos est donc d'analyser les représentations dominantes des vecteurs et acteurs idéologiques que sont les ONG qui produisent, transforment, amplifient les conceptions collectives sur les autres, l'hémisphère sud, le développement et les rapports de domination et/ou solidarité qui s'y observent.

On abordera tout d'abord les logiques des représentations de la solidarité à l'époque tiers-mondiste qui constitue le berceau idéologique des ONG dans les années 70. Cette éclosion des ONG au Nord masque l'existence de traditions associatives antérieures dans plusieurs régions du Sud. C'est pourquoi on évoquera ensuite les logiques endogènes des ONG du Sud qui préexistent dans certains pays, autant qu'elles se greffent sur l'essor des ONG du Nord. Il faut enfin porter l'investigation sur l'idéologie humanitaire triomphante depuis 1985. En substituant le droit d'ingérence à la solidarité tiers-mondiste antérieure, celle-ci donne naissance à d'autres représentations qu'il convient d'analyser dans la mesure où des ruptures majeures sont introduites, dans le contexte de la globalisation actuelle des biens et de valeurs. On tentera ainsi, en conclusion, d'envisager la place des ONG et de la solidarité dans le « village planétaire » qui se met en place, ou tente de le faire.

Cette démarche vise à justifier notre hypothèse selon laquelle les ONG constituent l'outil principal de gestion des formes collectives pour penser la solidarité 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

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.

Parmi les différentes étapes identifiables, l'idéologie tiers-mondiste, représentée par la figure d'un Frantz 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'État, 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 déchus 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'État 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 État fort mais efficace. La dialectique État/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 pour 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 œuvre et finançant des microprojets, 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.

Le tiers-mondisme constitue ainsi un puissant ferment de structuration et de coagulation politique. Dans les ONG, 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'État 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), fondée 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-mondistes 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.

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'État néo-colonial et les États 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 Économie 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 œuvre 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.

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

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 fonds 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 connue 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 œuvre : éducation, santé, industrie pharmaceutique de dimension nationale, coopératives... La notion de solidarité est, ici, moins pertinente que celles de justice sociale, de partage équitable, d'éducation, d'évolution du statut des femmes. Tout 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 œuvre à grande échelle par des membres de l'élite « éclairée » issue d'une classe moyenne supérieure, qui refusent le statu 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 où 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 Comitee), 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 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.

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-politiques 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 occidentalo-centré. Pour toutes ces organisations le développement ne constitue pas un domaine spécifique, technique ou économique. C'est un champ politique central où se discutent, 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 une distance (Nord/Sud, riche/pauvre) fondée sur une relative extériorité objective qui suppose de recourir à des sentiments moraux 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'État 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'État 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 gouvernemen-

tale. Là ou l'État ne peut pas ou ne veut pas installer ou réhabiliter un hôpital, une ONG étrangère le fait à sa place.

Au Vietnam, on observe une explosion du nombre des ONG, toutes étrangères puisque les organisations locales ne disposent d'aucun statut. Coordonnées par un bureau étatique spécialisé qui leur attribue un statut et l'autorisation d'intervenir, les ONG étrangères sont systématiquement mises en rapport avec les organisations de masses (femmes, jeunes coopératives paysannes), considérées comme des ONG. Selon les projets, ce partenariat se déroule de manière satisfaisante, ou il échoue lorsque les tentatives prédatrices des organisations de masses ou de leurs responsables sont jugées excessives. Beaucoup des ONG présentes au Vietnam ont des connections américaines. On remarque de nombreuses organisations caritatives et religieuses, parfois confidentielles, qui se contentent de livrer des dons, toujours bien reçus, et disposent d'un simple représentant ou même interviennent de l'étranger. Les grosses ONG (Care, Oxfam, MSF, Save the Children) ont un impact plus marqué, avec une représentation dans la capitale, et des bureaux de projets.

Le gouvernement vietnamien exerce un contrôle serré sur ces projets de développement, à travers les organisations de masse, partenaires obligés sur le terrain. Les activités de ces ONG s'insèrent dans les failles du dispositif étatique à l'égard de catégories sociales défavorisées (femmes, minorités, paysans) ou de populations à risques (prostituées, jeunes), fragilisées ou laissées pour compte par l'ouverture brutale à l'économie de marché avec ses inégalités sociales démultipliées. Cette substitution est activement surveillée et scrupuleusement capitalisée par l'État.

En partie asservies, les ONG sont néanmoins un instrument tactique de déstabilisation des tendances conservatrices d'une partie de l'appareil d'État. Les bailleurs de fonds (dont la Banque mondiale) mettent les ONG en avant pour obtenir les réformes attendues. Ce soutien multilatéral donne un certain poids politique à l'activité des ONG au Vietnam, dans le sens d'une pression vers une plus grande ouverture contre le socialisme bureaucratique et les rigidités liées à l'État parti. Pièce dans la main de l'État vietnamien d'une part, mais aussi pièce dans la main des bailleurs de fonds étrangers, les ONG au Vietnam sont actuellement au centre d'un enjeu politique évident. La reconnaissance d'un statut d'ONG pour des organisations vietnamiennes constituerait une révolution, peu probable à court terme puisqu'il marquerait la fin du monopole du parti comme émanation de la société.

Cas de figure particulier mais éclairant, en Mélanésie, et plus particulièrement en Papouasie Nouvelle-Guinée, on relevait peu après l'indépendance une floraison d'organisations non gouvernementales animées par des étudiants diplômés et 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 ame-

nait à réaliser une conjonction entre les aspirations communes des jeunes diplômés et des villageois pleins 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 XX[e] siècle. Les ONG y participaient. Celles du Sud jouent un rôle micro-politique déterminant. Elles sont au cœur 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 déstructurées 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 ou d'un nationalisme plus intransigeant. 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'État à l'action humanitaire dans le gouvernement Chirac, inaugurant une tradition suivie (B. Kouchner, Emmanuelli, 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 néolibérale, 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. Les causes du mal (échange inégal, dette) ne sont plus au cœur 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 États occidentaux, sous couvert de l'ONU, ne manqueront pas d'en tirer partie dans les conflits ultérieurs. L'humanitaire d'État 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.

Éthiopie, 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'État) 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 croissante. 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 expectatives 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. 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 déstructurés, 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 peuplé 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 développementalisme agricole communautaire, bien répandue jusqu'à la fin des années 80. Le caractère pédagogique du développementalisme 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.

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. 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 développementalisme 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 œuvre. 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.

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'opinion, 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 manœuvre 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 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 États 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 social, et laisserait à la notion de solidarité la portion congrue : la gestion des exclus du marché, comme dans l'Europe des XVII^e^ et XVIII^e^ siècles où 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 devenue partageable par une majorité de citoyens dans une majorité d'États. 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'État » 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 œuvrent 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.

Ouvrages cités

GIRARDET R., *L'idée coloniale en France de 1871 à 1962*, Paris, 1972.

HOURS B., SELIM M., *Une entreprise de développement au Bangladesh.* Le Centre de Savar, Paris, 1989.

HOURS B., Les ONG mercenaires du village planétaire ou gardiennes des ghettos. *L'Homme et la Société*, 105-106, 1992, 35-50.

HOURS B., *Islam et développement au Bangladesh*, Paris, 1993.

4

Urgence et développement : spécificité française et préfiguration d'une communauté d'ONG

Philippe RYFMAN

Il faut se garder de considérer que l'action hors frontières d'initiative privée constituerait une spécificité de la seconde moitié du XX[e] siècle. Elle a commencé de se manifester en réalité dès le début du précédent. Quoi qu'il en soit, ce sont les dispositions de l'article 71 de la Charte des Nations unies qui, on le sait à propos du rôle du Conseil Économique et Social (ECOSOC) de l'organisation mondiale (et avec l'objectif avoué de déterminer un cadre juridique précis des relations entre le système onusien et le mouvement associatif) stipulèrent que « le Conseil Économique et Social peut prendre toutes les dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence ». Le terme ONG naissait ainsi presque « en catimini ». Il devait assez rapidement s'imposer au détriment de celui « d'Association Internationale » (AI) qui était précédemment utilisé. On s'autorisera sur ce plan deux brèves remarques. La première consiste en ce que l'on continue peut être de ne pas prêter suffisamment attention dans la recherche francophone (lorsque l'on se gausse, non sans quelque raison certes, de l'absence de sens et de portée de l'adjectif « non gouvernemental »), à ce que recouvre le mot de « Gouvernement » dans le vocabulaire des politistes et des juristes anglo-saxons, et particulièrement nord-américains dont la contribution à la rédaction de la Charte fut déterminante. Il sert en effet à qualifier (au-delà de la référence à l'exécutif) ce qu'ailleurs on désignerait sous le terme générique d'« État ». Il aurait donc mieux valu en langue française traduire par « Organisations non étatiques » ou « a/étatiques » ce qui aurait probablement été un peu plus clair... La seconde remarque concerne l'appropriation (dans un souci d'auto-valorisation de l'entité associative) du terme « ONG » : même s'il est flagrant au Sud, il ne lui

est aujourd'hui plus propre. Le Nord tend aussi, de plus en plus, à réserver la référence au mot plus ancien d'« association » ou à l'adjectif « associatif » au seul cadre juridique dans lequel va s'inscrire le groupement concerné. Et ce aussi bien vis-à-vis de l'extérieur pour son inscription dans l'espace public, qu'en interne, afin de fournir un fondement légal et contractuel à ses instances dirigeantes par rapport aux adhérents, bénévoles, salariés... Bien des « associations » qui pendant des décennies ne craignaient pas ainsi de mettre en avant ce vocable lui substituent progressivement, pour s'auto-désigner donc, celui d'Organisation non Gouvernementale. Et ce quel que soit le domaine de leur action et l'espace où elle se déploie, c'est-à-dire uniquement, sur un territoire national ou avec une dimension de projection extérieure, particulièrement dans le champ des rapports Nord-Sud.

La reconversion dans les années 1950/1960 d'ONG anglo-américaines nées lors du second conflit mondial et de taille déjà significative (par exemple CARE ou OXFAM) du secours d'urgence aux populations d'Europe vers des actions de « développement » dans le Tiers monde, alors que sont fondées en parallèle en Europe du Nord diverses associations se donnant le même objectif (telle Brot für die Welt en Allemagne), signe l'entrée progressive des ONG du Nord dans la sphère de l'aide au développement. La France, qui ne connaissait pas alors d'associations orientées sur le secours d'urgence (hormis, mais avec des particularités très spécifiques, la Croix Rouge Française) suit le mouvement, mais plus tardivement (à partir particulièrement des milieux engagés dans la lutte pour la décolonisation). Le Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement (CCFD) est créé, sous sa forme définitive, en 1965 de même que Frères des Hommes (FDH). Ce passage de l'urgence au développement a généralement été interprété par divers analystes comme une avancée. Quant aux théoriciens des relations internationales, ils s'efforçaient de leur côté dans un désir légitime de classification (mais peut-être irréaliste au regard tant de la plasticité que de la constante évolution de l'objet de l'étude...), de construire des typologies distinguant par exemple les ONG en fonction de leur dimension, de leurs modalités de structure et d'organisation ou encore de leurs objectifs (Merle, 1982).

Cette démarche scientifique n'eut cependant guère d'écho parmi les praticiens et acteurs. D'autant que ceux-ci se virent confrontés sur le terrain à partir du milieu des années 1970 à l'arrivée de jeunes organisations (Médecins Sans Frontières, MSF, naît en 1971), affirmant haut et fort que l'urgence (qui semblait remisée au mieux depuis une quinzaine d'année à un rang accessoire), était au contraire leur seule préoccupation ! Ces ONG ayant d'abord vu le jour en France (avant d'essaimer avec beaucoup de succès notamment en Belgique, Pays-Bas, Espagne... et moins par exemple en Allemagne ou en Suisse), beaucoup y virent et continuent d'y

voir, une spécificité française. C'est la thèse défendue par un de leur principaux fondateurs qui considérait, au début de la présente décennie, que dorénavant elles « jouissent d'une reconnaissance mondiale » (Kouchner, 1991).

Une spécificité française : ONG d'urgence/ONG de développement ?

Une vaste littérature (par exemple Liauzu, 1987 ou Deldique et Ninin, 1991) s'est donc attachée durant de longues années à différencier les ONG dites de « développement » ou « développementalistes » des ONG qualifiées d'« urgencières » ou d'« urgence » ou encore « humanitaires ». La fortune médiatique qu'ont connue durant une quinzaine d'années ces dernières a contribué à leur popularisation bien au-delà du milieu ONG. Cette contribution n'a pas pour objet de s'interroger, une fois de plus, sur la pertinence ou non d'une telle distinction, ni d'analyser les termes du débat.

D'autant que pour autant que pareille dichotomie ait un jour vraiment fait sens, la notion d'urgence n'a plus guère aujourd'hui de caractère discriminant pas plus que l'opposition court/long terme. Il faut donc plutôt recommander d'en proscrire l'utilisation, comme grille de lecture univoque. Il reste que dans une certaine mesure, elle a contribué un temps à la structuration du champ ONG, ne serait-ce aussi que par les prises de position des différentes organisations par rapport à cette supposée différenciation, contre elle ou encore en dehors d'elle. En cette fin des années 1990, l'observateur non familier de la « mouvance ONG » qui croirait pouvoir encore en user, s'apercevrait bien vite de l'existence de nombreux rapprochements et de la relative complexité du milieu qu'il aborderait ainsi en « Candide ». Pour lui donner un fil d'Ariane, on peut esquisser quelques pistes de réflexion axées sur les niveaux et les limites de l'intervention des ONG françaises au triple plan conceptuel, juridique et pratique. En essayant à chaque fois de les éclairer du point de vue de l'articulation desdites ONG avec d'autres protagonistes, ainsi que dans les interactions entre elles.

Un milieu tripolaire et non bipolaire

Notre « Candide » découvrirait d'abord et vite que, là où il se serait attendu à rencontrer deux solides « blocs » d'ONG, il est confronté à trois, aux contours assez mouvants, même si on peut assez bien les caractériser.

Un premier pôle d'ONG privilégiant l'« action de développement » (mais de moins en moins exclusivement) nées pour l'essentiel dans les années 1960, et longtemps, sinon encore, marquées par l'idéologie « tiers-mondiste » (Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement, Frères des Hommes, Peuples Solidaires, Terre des Hommes...). Un second pôle d'ONG privilégiant « l'action d'urgence » (mais de moins en moins exclusivement) nées pour l'essentiel dans les années 1970 et le début des années 1980, longtemps sinon encore marquées par le « sans frontièrisme », et dominé par des organisations d'origine médicale (Médecins Sans Frontières, Médecins du Monde, Pharmaciens Sans Frontières...). Un troisième pôle d'ONG enfin ayant commencé d'émerger à la fin des années 1970, avec une explosion de leur nombre durant les années 1980 et le début de l'actuelle décennie. Pour partie directement issues du mouvement sans frontiériste, tant sur le plan doctrinal que parce qu'elles ont souvent été créées par d'anciens cadres d'ONG médicales d'urgence, elles ont dès l'origine mis l'accent sur le professionnalisme qui serait le leur aussi bien au plan de leur organisation interne qu'à celui de leur efficacité sur le terrain (Action contre la Faim (ACF), Handicap International (HI), Solidarités, Vétérinaires Sans Frontières (VSF)...).

On le voit cependant l'historicité de tels pôles (laquelle va évidemment s'accentuant au fil des années), condamne une grille d'analyse qui ne s'en tiendrait qu'à ce seul niveau, à être de moins en moins opératoire. D'autant que des liens de nature diverse relient chaque jour davantage les ONG entre elles.

Une référence thématique révélatrice d'une recherche d'identité commune : la solidarité

Si l'appellation d'« Organisation non gouvernementale » est devenue, comme déjà souligné à la fois incontournable et largement revendiquée par les ONG, force est de constater à la lecture de leur littérature et dans leurs prises de parole, l'usage de plus en plus fréquent du mot « solidarité ». Il est en tout cas en France une figure majeure du discours qu'elles tiennent tant sur elles-mêmes que vis-à-vis de l'extérieur. Jusqu'à vouloir pour beaucoup, tenter d'imposer, dans le langage courant, le terme d'« Organisation de solidarité internationale » (OSI) à l'égal de celui d'ONG précisément.

La « solidarité » fait, à l'évidence, ici office de soubassement doctrinal minimum. Le concept recouvre un contenu suffisamment flou pour permettre aux ONG de chacun des pôles de s'y reconnaître et de s'y retrouver sans difficultés majeures. Du Petit Larousse (éd. 1997-1998) qui la définit

comme le « sentiment qui pousse les hommes à s'accorder une aide mutuelle » au Petit Robert (éd. 1996) qui évoque « la communauté d'intérêts qui entraîne pour les uns l'obligation morale de ne pas desservir les autres et de leur porter assistance », les dictionnaires les plus usuels ne sont d'ailleurs guère diserts à ce propos. D'autant que la première fonction du mot dans le domaine qui nous occupe a probablement été de substitution à celui de « charité », considéré, comme trop connoté de par sa source religieuse. L'appel à la notion de solidarité ne présente en outre, ni dans sa construction, ni dans son fonctionnement, les caractéristiques d'une idéologie. Les ONG semblent plutôt s'inscrire ici dans un mouvement qui fait de la solidarité un thème assez propre à cette fin de siècle, au moins en Occident. Les XVIII[e] et XIX[e] siècles insistaient beaucoup plus sur la liberté et l'égalité. Quant au présent siècle, il semblait hier être (particulièrement de la fin de la Seconde Guerre mondiale aux années 1980), celui de la fraternité... Or, cette même fin de siècle qui met ainsi en avant la solidarité, tend aussi à placer la protection de l'homme au centre du dispositif politique (Colliard *in* Livre Blanc Assises, 1997).

Cette recherche d'une identité commune fondée sur la solidarité a en tout cas et clairement une double fonction. Vers l'extérieur, elle permet aux ONG/OSI dans un contexte de « désert idéologique » d'user d'un dénominateur commun vis-à-vis du grand public ainsi que de donateurs et de bénévoles de plus en plus imperméables à toutes tentatives de différenciation, et qui alternent les marques de confiance ou de défiance aux « ONG » prises globalement. Comme le montre l'évolution des taux de défiance/confiance des personnes sondées pour l'établissement des Baromètres annuels CCFD de la Solidarité Internationale des français, ces derniers sont beaucoup plus déterminés par l'image qu'ils se font des associations et leur propre attitude vis-à-vis de l'aide aux PVD que par d'autres facteurs. Ainsi en 1996, près des 2/3 des personnes interrogées se déclaraient tout à fait méfiantes (19,5 %) ou plutôt méfiantes (46 %) à l'égard des ONG, soit 15 points de plus qu'en 1994 dernière année où la même question avait été posée. Les retombées du scandale de l'Association pour la Recherche contre le Cancer (ARC) corrélées à un recul spectaculaire du nombre des partisans de l'aide au Tiers monde (10 points par rapport à 1995) semblent constituer des facteurs-clés [1].

Autre effet peut-être moins facilement perçu : celui de faciliter et donc aussi de justifier les rapprochements entre organisations et de renforcer de façon très perceptible la tendance lourde (à travers particulièrement la mise en place d'institutions collectives) à la structuration du milieu, que l'on observe depuis le début des années 1990. On en a la démonstration avec la création au début de la décennie d'une première structure rassem-

1. 8[e] Baromètre de la Solidarité Internationale des Français, année 1996, questions n[os] 6 et 8, Brochure CCFD, janvier 1997.

blant tous les collectifs d'ONG alors existants, et précisément intitulée « Comité de Liaison des Organisations de Solidarité Internationale » (CLOSI) dont le premier président fut Bernard Holzer, alors Secrétaire Général du CCFD et le vice-président Rony Brauman, alors président de MSF... Puis après avec son éclatement avec la constitution de Sud (Solidarité Urgence Développement) rassemblant trois collectifs d'ONG (Coordination d'Agen, CRID et CLONG Volontariat) qui a poursuivi et approfondi cette dynamique.

On peut donc à côté des thématiques liées au rapport au(x) pouvoir(s), à l'articulation entre démocratie et association libre de citoyens ou encore l'aspiration universaliste à une humanité unique, considérer la référence à la notion de « solidarité » comme un élément conceptuel central, caractérisant l'ensemble des ONG françaises de cette fin de siècle (Lechervy et Ryfman, 1993). On objectera que la persistance de la crise économique, combinée avec la tendance au repli sur elles-mêmes de nombre de sociétés du Nord et la montée de la xénophobie commenceraient de l'entamer sérieusement, au moins au plan de la projection extérieure de l'action des ONG. Et il est vrai que la « solidarité avec les exclus de nos sociétés » est entrée en sérieuse concurrence avec « la solidarité avec les populations du Sud » ou « la solidarité avec les victimes ». Le phénomène est général et constitue une surprise aussi pour les ONG qui redoutaient plutôt au début de la décennie d'avoir à affronter une confrontation entre leurs programmes au Sud, et ceux qu'elles se préparaient à conduire en Europe de l'Est et dans une URSS en voie de décomposition (Ryfman, 1990). Il trouve là aussi, sa traduction dans le Baromètre du CCFD qui voit en 1996 la pauvreté en France arriver en tête des causes à soutenir en priorité (63 %). Le développement du Tiers monde ne vient qu'en 6e position avec 16,5 %[2]. Il se manifeste encore à travers les chiffres de collecte en baisse sur l'international, et ce que l'on commence d'appeler la « fatigue du donateur ».

D'où une dépendance de plus en plus affirmée vis-à-vis des bailleurs de fonds publics (États, Union européenne, agences des Nations unies), mais paradoxalement là se situe un second plan dans lequel les ONG françaises évoluent de manière de plus en plus similaire et connexe.

2. Baromètre 1996, question n° 2. On notera aussi en 1996 la régression des secours d'urgence en cas de catastrophe au 8e rang (10,5 %). Mais, ils sont toujours apparus dans le Baromètre derrière le développement, sauf en 1995 au lendemain de la crise rwandaise.

Des ONG confrontées à un environnement médiatique, financier, juridique et politique qui s'uniformise

Longtemps il fut pourtant admis qu'outre le rapport au temps et les capacités des unes de réaction rapide aux événements avec une forte technicisation, et des autres de mobilisation des forces sociales au Nord comme au Sud, les ONG françaises suivant qu'elles œuvreraient dans un contexte d'urgence ou de développement, divergeraient dans leurs niveaux d'articulation avec média, financeurs, pouvoirs et sociétés au Nord et au(x) Sud(s).

Avec les médias d'abord parce que l'évolution propre de celles-ci les porterait de plus en plus à ne s'intéresser qu'à des ONG d'urgence, supposées véhiculer un message simple « Ne pas secourir c'est ne plus être humain... [alors que] s'agissant de développement, c'est l'impression de lenteur, de durée et de complexité qui domine » (Condamines, 1989). Ensuite, quant aux ressources financières propres, les « urgencières » bénéficieraient d'une situation plus favorable parce qu'elles pourraient compter sur une large base de donateurs, alors que les « développementalistes » l'auraient perdu et devraient se résigner à ne compter que sur des fonds publics (nationaux et européens surtout) pour financer leurs projets. Enfin, au niveau du terrain lui-même et de son cadre politico-juridique, les ONG dites d'urgence interviendraient souvent non seulement « sans frontières », mais aussi « sans droit ». Les ONG de développement seraient-elles, plus « respectueuses » des sociétés des Suds, des règles que celles-ci se sont données ainsi que de leurs cultures ? De toute façon par réalisme, et pour assurer la pérennité de leur présence auprès des populations, elles opteraient pour un « profil bas » parce que leur présence sur le long terme les contraindrait à définir, notamment avec les autorités locales, un cadre juridique et politique minimum de leur action. De telles analyses ici sommairement esquissées contiennent bien entendu leur part de vérité, mais elles sont de moins en moins en adéquation avec les réalités du monde ONG français d'aujourd'hui.

Ainsi, si certaines ONG telles MSF ou Médecins du Monde (MDM) continuent d'avoir un accès plus aisé aux média que d'autres, toutes constatent être de plus en plus (mal) traitées par les moyens d'information et se désolent de voir leurs messages de moins en moins repris. L'occultation du Sud du champ politique et réflexif français qui perdure depuis une quinzaine d'années produit, dorénavant et incontestablement, des effets délétères à l'égard de tous, ne serait-ce que parce qu'elle éloigne l'international (hors l'Europe proche) de la sensibilité du citoyen ordinaire. Les analyses rétrospectives du conflit bosniaque et de l'exode rwandais après le génocide du printemps 1994, analyses souvent initiées par les acteurs ONG eux-mêmes et relayées dans les médias, conduisent nombre

de responsables d'ONG à une remise en cause globale du traitement uniquement « humanitaire » de pareilles situations (Backmann et Brauman, 1996).

Quant aux ressources, elles sont plus fortement que jamais liées à la prédéfinition du cadre juridique et politique de l'intervention des ONG sur le terrain. Celui-ci peut s'apprécier à deux niveaux : « Ici » et « Là-bas ». Dans leur rapport à la société civile en France, les ONG souffrent traditionnellement d'un déficit d'enracinement, accentué par la crise des vocations militantes et le médiocre taux de renouvellement générationnel, surtout au niveau des instances d'encadrement et dirigeantes des associations. Ces facteurs combinés à d'autres (certaine lassitude déjà évoquée des donateurs, coûts en forte croissance des collectes de fonds, particulièrement pour la recherche de nouveaux donateurs, crise économique qui perdure, désintérêt pour l'international...) entraînent une raréfaction des fonds d'origine privée[3]. De ce fait, nombre d'ONG sont amenées, quel que soit leur domaine, à monter des projets ou des missions à source de financements multiples, c'est-à-dire dans le meilleur des cas à mixer des fonds propres avec des fonds publics d'origines diverses, voire « à empiler » des financements uniquement publics. La « concurrence » entre bailleurs de fonds sur certaines zones les amène ainsi lorsqu'elles essuient un refus pour un projet/mission à en solliciter d'autres qu'elles trouveront la plupart du temps, au moins pour les ONG dont la notoriété et la compétence sont reconnues. Mais aussi d'ailleurs pour de plus petites, voire de création très récente lorsque les autres ne veulent ou ne peuvent monter des projets. Mais cette médaille a son revers.

Qu'il s'agisse en effet d'un projet de développement ou d'une mission d'urgence, cette relative disponibilité de fonds publics a abouti à une situation assez paradoxale : l'espace de liberté (si elles veulent agir sur le terrain) d'organisations de citoyens qui revendiquent haut et fort leur liberté et indépendance s'est nettement réduit ces dernières années... Les ONG françaises se trouvent de plus en plus dans l'obligation de se couler dans un cadre dont elles sont loin d'avoir la totale maîtrise. Au-delà de contraintes d'ordre politique bien connues (par exemple financeurs privilégiant telle zone géographique au détriment de celle où l'ONG souhaitait intervenir ou continuer une action déjà entamée), il est symbolique que le maître mot soit de plus en plus celui de « contractualisation ». Qu'il s'agisse du ministère français de la Coopération avec son nouveau dispositif de co-financement, articulé autour d'un Comité Paritaire de Pro-

3. Si en dix ans de 1985 à 1994, le total des ressources rassemblées par les ONG/OSI françaises est passé de 1,35 milliard de F à 3,2 milliards de F, la part de ressources propres est tombée de 72 % (0,97 milliard de F en 1985) à 60 % (1,9 milliard de F en 1994). Source : Argent et Organisations de Solidarité Internationale 1993, 1994, Paris (1996), Commission Coopération Développement.

grammation (CPPP, devenu CPOP) prévoyant des « programmes prioritaires » ou des « conventions d'objectifs »[4], d'Écho (Office Humanitaire de la Communauté Européenne) avec son « contrat cadre »[5], du HCR... Dès l'origine du projet par conséquent, la projection extérieure se trouve dans la très grande majorité des cas insérée dans un cadre juridique, comportant un certain nombre d'obligations à la charge de l'ONG quel que puisse être son domaine d'élection.

Cette juridicisation des rapports avec les financeurs étend son influence au(x) Sud(s) dans les relations avec les pouvoirs et les partenaires locaux.

Une juridicisation qui gagne aussi le(s) sud(s)

Il n'en a pas toujours été ainsi. Sur le terrain, les ONG « développementalistes » issues de la filiation tiers-mondiste ont dans une première période (couvrant les années 1960-1970), fréquemment et sciemment mis en œuvre des stratégies d'ignorance et/ou de contournement des pouvoirs locaux. Les États nouvellement indépendants étaient alors souvent condamnés en bloc comme au pire, des structures artificielles, au mieux des créations déconnectées des réalités locales et inféodées aux ex-métropoles. Puis, et surtout, dans les années 1980, le mot phare est devenu celui de « partenariat ». Ces mêmes ONG ont donc manifesté une volonté d'inscrire leur action essentiellement dans une relation avec des partenaires locaux, pour être au plus près ainsi, pensaient-elles, des populations. Elles s'attachaient donc à ignorer les autorités locales et les politiques que pouvaient mener les États sur le territoire desquels elles agissaient. Il est vrai aussi que les personnels administratifs et politiques desdits États partageaient avec ceux du Nord, le mépris assez général dans lequel était alors tenu tout ce qui n'était pas « grande » coopération publique... Reste que les stratégies de ces ONG, pour être volontaires, étaient effectivement plutôt « en pointillés » en regard de celles initiées par la génération des « sans frontiéristes » qui à partir des années 1970, n'hésiteront pas à affirmer une

4. Les programmes prioritaires qui sont cofinancés à 75 % requièrent l'établissement à la fois d'un protocole d'accord entre les associations regroupées en consortium et de conventions entre l'État et chaque association membre du programme. Son exécution donne lieu à un compte rendu final. Les conventions d'objectifs cofinancés à 50 % prévoient une convention, un contrôle pendant le déroulement du programme et un compte rendu final. Source : Dossier d'information sur les nouvelles procédures contractuelles Ministère de la Coopération 1995.

5. Plus de 170 ONG ont signé cet accord-cadre de partenariat. Source : Documentation ECHO, 1996.

volonté non seulement d'ignorer les États, mais également de contester leur souveraineté, dans l'acception classique du terme. Elles justifieront ainsi leur pénétration dans des zones de conflits, en dépit de leur opposition. Pour ces organisations, il se serait agi d'un « âge d'or où ils [les volontaires de l'humanitaire] évoluaient dans un cadre stable, avec des repères fixes » (Destexhe, 1993).

Si l'on observe ce qu'il en est maintenant en cette fin de décennie « 90 », il faut bien constater qu'une pression plus marquée, d'année en année s'exerce sur les ONG, à quelque pôle qu'on les rattache, afin de trouver un cadre juridique et politique dans lequel insérer leur présence au Sud qu'elle soit directe (avec une antenne locale et des personnels expatriés et/ou locaux) ou indirecte (à travers le canal du financement d'actions de partenaires locaux). Qu'il s'agisse d'« accords d'établissement » avec des États, ou de conventions avec des administrations nationales ou territoriales (par exemple dans les domaines de la santé ou de l'éducation).

Voire dans des zones contrôlées par un mouvement politico-militaire ou encore à l'intérieur « d'un sanctuaire humanitaire », à travers un partenariat avec l'« ONG » *ad hoc* créée précisément pour servir d'interface avec les ONG du Nord par ledit mouvement (Rufin, 1986). Tel fut par exemple le cas en Erythrée de l'ERA (Erythrean Relief Association) émanation du Front Populaire de Libération de l'Erythrée (FPLE). Ou en Éthiopie, au Tigré, de son homologue le REST (Relief Society of Tigray) créé par le Front Populaire de Libération du Tigré (FPLT), probablement d'ailleurs sur les conseils de son allié, le FPLE.

En outre, le partenariat avec des organisations issues des sociétés civiles du Sud s'il fut longtemps un quasi-apanage des ONG de développement est aujourd'hui assez largement pratiqué par nombre d'ONG, ressortissant des trois pôles. Au moins au niveau des intentions affichées, sinon toujours dans les pratiques. Quant aux ONG du Sud, elles poussent aussi à une uniformisation du cadre juridique et politique. Leur montée en puissance amène leurs dirigeants à augmenter le niveau de leurs exigences pour parvenir à une réciprocité réelle avec l'ONG du Nord. Avec pour résultat à l'identique une tendance accrue à la formalisation de la relation ONG du Nord/ONG du Sud. Des expérimentations intéressantes sont en cours sur ce plan par exemple entre ONG françaises et latino-américianes, particulièrement sur les plans techniques ou « sociétaux » (Ryfman *in* Rolland, 1997). Paradoxalement, même l'effondrement des structures de certains États, notamment en Afrique (Somalie, Liberia, Sierra, Leone...), les conflits à plus ou moins haut degré d'intensité dans d'autres (Rwanda, ex-Zaïre, Cambodge...) la persistance d'une instabilité chronique ailleurs (Haïti...) tendent pareillement à homogénéiser le rapport ONG du Nord/sociétés et pouvoirs locaux. Quelque forme que ces derniers prennent, ils ne sont guère enclins, en pareille hypothèse en effet, à distinguer

entre les associations. Soit, ils sont hostiles par principe à toute assistance étrangère d'ordre privé qu'elle s'exerce à travers une présence effective sur le terrain (éventuellement avec le concours d'expatriés) ou par le canal d'un partenariat avec une association locale. Soit ils acceptent au contraire une telle aide extérieure, et ce seront alors les objectifs des projets beaucoup plus que la « catégorie » à laquelle appartiendra l'ONG qui leur importera. En tout état de cause dans des situations extrêmes, il apparaît de moins en moins envisageable pour les ONG de poursuivre, comme si de rien n'était, leur action sur le terrain. Ainsi lors du génocide rwandais au printemps 1994, l'Association Française des Volontaires du Progrès (AFVP) dût interrompre ses divers programmes dans les collines et rapatrier son personnel aussi bien que MSF, suspendre l'aide à la réhabilitation de l'hôpital de Kigali, et dépêcher en lieu et place une équipe spécialisée en chirurgie de guerre... La multiplication des zones où sévissent des conflits ouverts ou larvés amène, et c'est un dernier niveau d'articulation, les ONG françaises à se positionner par rapport aux phases Urgence-Réhabilitation-Développement, et à moduler leurs actions en fonction des circonstances.

Des ONG insérées dans un continuum allant de l'urgence au développement

Ce contexte nouveau a rapidement contraint les ONG à réfléchir ensemble pour essayer d'élaborer de concert à la fois des concepts opératoires et des pratiques renouvelées. Ce qui les a conduit ensuite, quasi naturellement, à imaginer d'autres modes d'articulation avec les partenaires extérieurs et d'interaction entre elles. VSF avait très significativement illustré cette nécessité en plaçant en 1993 les manifestations organisées à l'occasion de son X^{e} anniversaire sous l'intitulé « Développement, il y a urgence ». Le Comité Français de Solidarité Internationale (CFSI), quant à lui, pilote depuis plusieurs années un groupe de travail sur le triptyque Urgence-Réhabilitation-Développement (URD). Un colloque sur ce thème en novembre 1994 a permis une première synthèse. A partir notamment des enseignements tirés d'une mission conjointe urgence-développement, menée par MSF et le groupe Initiatives (qui rassemble diverses ONG plus axées sur la thématique développement, comme le CICDA, le GRDR, VSF...) dans l'ex-Zaïre (au Kasaï oriental) au bénéfice de réfugiés « de l'intérieur ». Elle a permis, en combinant les compétences, la mise en place, entre juin et décembre 1994, d'une assistance alimentaire bien ciblée touchant 25 000 personnes environ, et s'appuyant sur un partenariat local et prenant aussi en compte les enjeux locaux (Colloque URD, 1994).

D'autres ONG françaises comme ACF cherchent à mettre en place des programmes intégrés sur le thème : « Sauver les vies menacées » puis « Protéger les Vies Sauvées ». VSF développe des programmes agro-pastoraux, spécialement adaptés aux situations post-conflits. HI se préoccupe du sort des handicapés victimes des guerres, et travaille à la fois à leur appareillage à partir d'une fabrication locale et à leur réinsertion socio-économique. D'autres mettent en place des actions permettant de passer d'une logique de l'« urgence liée au conflit » à un soutien aux stratégies de survie, puis de reconstruction, développées par les populations bénéficiaires elles-mêmes. Enfin, et c'est l'état le plus récent de la réflexion l'idée se fait jour qu'il faut approfondir sur ce sujet, les inter-relations entre ONG des trois pôles afin qu'en cas de crise les « urgenciers » puissent par exemple s'appuyer sur le terrain sur les réseaux qu'avaient constitué les « développeurs ». Ou associer des savoir-faire à partir des « besoins réels résultant de la situation concrète et non de programmes-types prédéterminés par la culture d'intervention des uns et des autres » (Texte du groupe URD in Livre Blanc Assises, 1997).

Des initiatives à mettre en parallèle d'ailleurs avec celles qui voient simultanément le jour en Grande-Bretagne autour d'OXFAM, aux États-Unis ou encore au Canada où le Professeur Mc Allister qui occupa des postes de responsabilité au sein de la Croix Rouge canadienne et de la Fédération Internationale des Sociétés de la Croix Rouge et du Croissant Rouge (FICR) travaille lui aussi sur le passage de l'aide d'urgence au développement durable (Mc Allister, 1993).

*
* *

Les quelques éléments qui viennent d'être présentés permettent de problématiser la constitution progressive d'une « communauté » d'ONG françaises forte et relativement structurée dans les prochaines années. C'est-à-dire d'une entité dont les membres se définissent comme tels, ont entre eux des liens, et qui va représenter aussi plus que la simple somme de ses composantes.

Les organisations françaises, dira-t-on, ne feraient ainsi que suivre avec un retard certain les exemples d'autres ONG du Nord (par exemples les américaines ou les néerlandaises). La réalité est plus nuancée car en ce domaine, les comparaisons trouvent vite leurs limites, hormis le recours à certaines techniques de fonctionnement expérimentées ailleurs.

L'existence d'une telle « communauté » devrait permettre aussi de mettre fin à des dysfonctionnements que le caractère volontairement limité de cette contribution n'a pas permis d'évoquer. Il lui resterait aussi à démontrer une utilité autre que seulement fonctionnaliste et de représentativité vis-à-vis des pouvoirs publics. Il faut donc espérer qu'elle per-

mette, ce faisant, de poser et de résoudre des questions essentielles, celles de la légitimité, de l'enracinement dans la société française, ainsi que de la rénovation et de la redéfinition du partenariat avec les ONG du Sud... Et quelques autres que les ONG françaises ne pourront de toute façon éviter d'aborder de front dans les années à venir, si elles veulent perdurer.

Bibliographie

BACKMANN R. et BRAUMAN R., Les médias et l'humanitaire, Paris (1996), CFPJ.

COLLIARD J.-C., Intervention au Colloque « Éthique de la décision et actions de solidarité internationale », organisé (juin 1997) par Bio Force Développement, Croissance et le DESS Développement et Coopération. Synthèse in Livre Blanc Assises de la Coopération et de la Solidarité Internationale, Paris (1997) à paraître.

CONDAMINES C., L'aide humanitaire entre la politique et les affaires, Paris (1989), L'Harmattan.

DELDIQUE P.E. et NININ C., Globe doctors, Paris (1991), Belfond.

DESTEXHE A., L'Humanitaire impossible ou deux siècles d'ambiguïté, Paris (1993), Armand Colin.

KOUCHNER B., Le malheur des autres, PARIS (1991), Odile Jacob.

LIAUZU C., L'enjeu tiers-mondiste, débats et combats PARIS (1987), L'Harmattan.

LECHERVY C. et RYFMAN P., Action humanitaire et solidarité internationale : les ONG, Paris (1993) Hatier, coll Optiques.

MC ALLISTER I., Sustaining Relief with Development, Dordrecht (1993), Martinus Nijhoff.

MERLE M., Sociologie des relations internationales, 3e édition Paris (1982), Dalloz.

RUFIN C., Le piège humanitaire, Paris (1986), Lattès, nouvelle éd. Paris (1993), Hachette Pluriel.

RYFMAN P., Les ONG françaises du Sud à l'Est ? Revue Cosmopolitiques n° 17, septembre 1990.

RYFMAN P., Vers une internationalisation accrue des ONG françaises ? *in* ROLLAND D., sous la dir. de, Les ONG françaises et l'Amérique latine, Guide, Paris (1997), L'Harmattan.

Texte du Groupe URD, Synthèse *in* Livre Blanc Assises de la Coopération et de la Solidarité Internationale, Paris (1997) à paraître.

5

Du discours à la pratique

Une ONG sur le terrain du développement

Reynald BLION

En 1968, la CIMADE (ou Service œcuménique d'entraide, Paris) intègre dans l'article 2 de ses statuts l'objectif de « participer sous diverses formes au développement du Tiers monde ». Ainsi de ces débuts (1940), où il s'agissait d'assurer une présence chrétienne dans certains lieux (camps d'internement en France, plus tard postes à Dakar et à Alger...), la CIMADE s'engage dans la réflexion sur le développement et la coopération*.

Discours de la CIMADE sur le développement et la coopération

Par la création de son service Développement, la CIMADE marque ainsi son engagement dans une réflexion sur le développement avant même d'envisager de s'inscrire dans le registre de l'action.

Pour un auto-développement...

Une des constantes dans les discours formulés sur le développement par la CIMADE s'exprime dans la proximité avec certaines théories économiques comme celles issues de l'école de la dépendance ou de l'échange inégal. Cette proximité avec ces écoles de pensée se traduit par une conception du développement qui va alors se construire autour de l'idée générique de l'*auto-développement*.

---

* Les noms propres cités dans le texte sont ceux d'auteurs ayant rédigé des notes internes à la CIMADE, non publiées.

Une des premières définitions du développement produite par un responsable du service est la suivante « (le développement), c'est un processus de changement par lequel une population dans un milieu social et écologique donné, à un moment historique déterminé, poursuivant sa libération transforme ses structures de production, établit de nouveaux rapports sociaux, se donne des institutions politiques et administratives adéquates et réélabore sa propre culture en vue de parvenir à une qualité d'existence améliorée » (R. da Silva, 1975, in Eldin, 1993).

Définition éminemment normative de ce que devrait être le développement, cette approche n'en montre pas moins la volonté pour la CIMADE de promouvoir une évolution endogène des sociétés dans lesquelles elle intervient ; évolution, certes dans la sphère économique, mais également dans l'organisation politique et sociale. « La finalité du développement est d'aboutir à un homme nouveau, à une société nouvelle » (R. da Silva, 1969 in Eldin, 1993). A partir de cette première approche, la CIMADE va constamment réaffirmer son attachement à la promotion d'un développement autocentré et endogène (Assemblée 1981, n° spécial de CIMADE Info, Assemblée de 1986..., in Eldin, 1993).

L'influence exercée par les théories de l'échange inégal ou de l'école de la dépendance n'est en rien surprenante. Tout d'abord, le premier responsable du service est originaire d'Amérique latine et les travaux de la CEPAL (Commission Économique pour l'Amérique latine) ont certainement contribué à inspirer cette conception du développement reprise au sein de la CIMADE. Ensuite, la famille de pensée à laquelle se rattache la CIMADE, au début des années 70, est celle de la gauche et pour laquelle, comme l'affirme son secrétaire général, « l'ennemi commun est l'impérialisme » (conseil de juin 1970). Ce même secrétaire général écrit quelques années plus tard qu'un tel travail sur le développement a pour objet « d'analyser les mécanismes d'oppression et d'exploitation (appelons cela les impérialismes) et leurs influences réciproques. Il s'agit aussi de dénoncer un système basé sur le développement inégal et le néocolonialisme » (R. Bois, Assemblée de mai 1977).

Cette conception de l'engagement de la CIMADE sur les questions de développement est réaffirmée dix ans plus tard : « Il nous faut critiquer et combattre des modèles de soi-disant développement qui ont pour effet de faire dépendre l'avenir des trois quarts de l'humanité de choix économiques et idéologiques des plus puissants, du quart restant » (G. Jacques, 1990 in Eldin, 1993).

Une autre constante est la volonté d'adopter une approche globale dans l'analyse du développement : globale au sens où il est clairement affirmé que l'analyse de la situation des pays du Sud ne pourrait se faire sans s'interroger sur le modèle occidental de développement et ses conséquences. Ainsi, dès 1968, une note du secrétaire général marque cette volonté : « Sans une transformation radicale de notre société internationale et natio-

nale, nous ne pourrons jamais aider l'homme, le pauvre, à vivre une vie plus humaine. Je crois de moins en moins que nous ayons le droit de parler de développement des autres, en Afrique, en Amérique latine et en Asie, si en même temps, nous ne nous préoccupons pas fondamentalement du développement de notre propre société en France et en Europe » (J. Beaumont, Conseil du 12/2/68).

A partir de cette date, un débat s'enclenche à la CIMADE et régulièrement est évoquée la nécessité de remettre en cause le modèle productiviste développé au Nord. « Loin d'être libérateur comme on a pu le croire à la fin des années 40, le couple croissance économique et progrès technique s'est révélé être un accélérateur de tensions sociales » (R. Bois, conseil de 12/77). Quelques années plus tard, d'autres prolongent ces réflexions et vont jusqu'à promouvoir l'idée de « modifier le sens de notre développement (celui du nord), d'améliorer la qualité et diminuer la vitesse de croissance de notre développement en entamant une rupture avec la logique du profit pour laisser la place à une logique des besoins » (Ruellan, 1981 in Eldin, 1993). Promouvoir cette remise en cause du modèle occidental n'est en fait que l'autre facette de *l'auto-développement* défendu pour le Sud. Il s'agit avant tout de défendre l'idée que les sociétés du Nord ne doivent pas nuire, ni mettre en position de dominées ou d'exploitées les sociétés du Sud. S'il doit y avoir *auto-développement* au Sud, il semble donc normal que celui soit aussi promu au Nord.

Cette pensée, idéologiquement marquée, qui se construit, se nourrit des apports des uns et des autres, n'est en rien surprenante au regard des objectifs de la CIMADE qui veut travailler au côté des opprimés et des exploités. De plus, elle s'élabore à un moment où en France, les idées dites de la gauche deviennent majoritaires bien avant que les partis politiques qui en sont porteurs n'accèdent au pouvoir. L'environnement social et politique joue forcément un rôle dans la formulation de cette pensée sur le développement, sur l'*auto-développement.*

Et pour une véritable coopération en partenariat...

Cette conception du développement endogène et autocentré se traduit également dans la manière dont la CIMADE souhaite coopérer avec les sociétés du Sud. En effet, le moyen privilégié, par lequel une population pourra prendre en charge son propre développement, ne peut se faire, dans cet ordre d'idée, que par le partenariat avec des groupements issus des sociétés du Sud. Ainsi pour la CIMADE, « être solidaire, c'est être coresponsable avec des partenaires » (R. Bois, 1977 in Eldin, 1993) et « l'agent de développement principal sont les partenaires » (R. da Silva, 1980 in Eldin, 1993).

Ce travail de coopération en lien avec des partenaires du Sud traduit cette volonté de promouvoir un développement autonome, décidé et souhaité par les populations concernées. Le partenariat semble être la meilleure garantie contre toute velléité de transfert de modèle de développement ou ce qui pourrait y ressembler : il est aussi vu comme le meilleur moyen pour connaître les besoins des populations du Sud. Ces partenaires peuvent être des organisations de base, des organisations intermédiaires, des églises ou bien encore des États (!).

De nombreux écrits viendront par la suite affiner ce rôle et cette fonction du partenaire dans le processus de coopération défendu par la CIMADE, qui n'est toutefois pas la seule ONG en France à travailler ainsi. Plusieurs exigences sont fixées aux partenaires. Ils doivent être « représentatifs et contribuer à créer des espaces de libertés » (H. Poizat, 1984 in Eldin, 1993). Le partenariat est aussi « la reconnaissance de l'autre comme prochain et comme personne responsable. C'est accepter l'identité culturelle des peuples et des hommes et leur reconnaître le droit à la différence. C'est l'alliance, le pacte, le contrat qui lie et qui engage à long terme » (CIMADE info 1986 in Eldin, 1993).

Cette place accordée au partenariat par la CIMADE dans sa conception de la coopération est finalement bien plus qu'une méthode de travail. Elle est aussi porteuse implicitement d'un projet de société où les exigences de démocratie, de représentativité vont alors se trouver mêlées au travail réalisé dans le domaine du développement au sens strictement économique. Au travers de la promotion du partenariat, par les critères de choix que la CIMADE se fixe, il y a aussi la volonté de promouvoir les droits fondamentaux de l'homme, la libération des peuples par la prise en charge de leur destin, une démocratie participative, la responsabilité populaire... Tout ce vocable est repris des différentes contributions versées au dossier du partenariat vu par la CIMADE. Il marque aussi une constante très forte dans la méthode de travail promue par la CIMADE sur le chantier du développement.

Mais quand les repères se brouillent...

La lecture de ces discours formulés sur le développement et le moyen d'y parvenir, tel que la CIMADE l'envisage, au travers du partenariat semble indiquer une constance dans les orientations successives du service Développement. Toutefois, ceux-ci ne se sont pas forgés sans débat, ni échanges tant à l'intérieur du service qu'au sein du personnel ou de l'association en général. Il est indéniable qu'une ligne de fond guidant les actions de solidarités internationales de la CIMADE existe. Celle-ci va commencer à se brouiller au milieu des années 80. Quoi de plus normal, la CIMADE ne vit pas en dehors du monde réel et les influences politiques,

économiques et sociales extérieures se font forcément ressentir sur l'évolution de ses choix.

Ainsi, dès 1983, des interrogations commencent à naître. « Y a-t-il aujourd'hui des théories du développement ou seulement des pratiques ? Le développement intégré est-il possible ? Le développement, c'est quoi ? ... Pourquoi ? » (Journées Massy 1983, 1988... in Eldin, 1993) : telles sont les questions qui sont soulevées au sein de la CIMADE. Finalement, ces interrogations pourraient être vues comme les éléments d'un débat normal, récurrent, nécessaire, et donc salutaire, au sein d'une institution. Ainsi en 1979 lors d'un conseil, la CIMADE s'est interrogée sur les motivations de son travail à l'étranger. Toutefois, les premières réponses formulées à l'époque ne font absolument plus référence à une vision globale du monde et de l'homme à défendre ou promouvoir. Pour certaines, elles justifient cette activité internationale sous l'angle de l'expression de la cohérence de l'action globale de la CIMADE, sans réellement expliciter comment se construit cette cohérence (*Le développement des pays d'origine n'est-il pas l'avenir de l'accueil des étrangers en France ?* (R. da Silva, Conseil de 02/79)). Pour d'autres, elles font référence à l'intérêt du public chrétien pour les questions internationales ou simplement encore à ce que rapporte le service à l'association ! De plus, il faut attendre l'assemblée de juin 1986 pour voir discuter au sein de cette instance les orientations internationales de la CIMADE, soit plus de quinze ans après la création du service Développement ! Plus que les éléments d'un débat, ces interrogations semblent bien être le signe qu'un doute commence à s'installer.

A partir du milieu des années 80, les débats vont essentiellement s'articuler autour du partenaire, du partenariat et de la cohérence de l'action de la CIMADE. Il est évoqué régulièrement la nécessité de mieux articuler les actions ici et là-bas comme si en invoquant cette nécessaire articulation, elle allait s'opérer d'elle-même. Or, si des éléments de réponses commencent à naître autour de l'articulation migration-développement, ils ne sont que partiels. Mais ce qui est plus frappant, c'est l'oubli quasi total de ce qui, dans les années 70, pouvait alors apparaître comme la véritable articulation entre le *Ici* et le *Là-bas* ; c'est-à-dire cette constante volonté de travailler tant au Sud avec des partenaires sur leur *auto-développement* qu'au Nord en enclenchant un travail de réflexion, d'actions et de remise en cause de notre propre modèle de développement.

Les certitudes, toutes relatives, affichées par le passé semble s'évanouir et font naître au sein de la CIMADE une sorte de flou dans sa conception du combat pour le développement en ce sens qu'elle ne semble plus être porteuse d'une vision globale et idéologique du monde dans lequel son action va s'inscrire. Au début des années 90, la définition donné du développement se veut beaucoup plus modeste et se borne à être descriptive : « Les ONG du Nord et du Sud sont porteuses d'un déve-

loppement qui peut être caractérisé par l'expression de "développement par le bas". Il comprend les caractéristiques suivantes : une certaine forme de démocratie participante, une priorité aux besoins de base, une volonté de créer les bases pour une "self-reliance" et un certain respect des générations futures et donc de l'environnement et des ressources renouvelables » (Journée Développement, 1989 in Eldin, 1993). Un glissement progressif s'opère à tel point que dans l'analyse des numéros spéciaux de CIMADE Info publiés depuis 1984, D. Eldin (1993) remarque que « les textes de réflexion générale disparaissent peu à peu et deviennent quasi insignifiants pour laisser la place à des textes plus pointus » (pour ne pas dire plus technique). Ce glissement de la réflexion sur le développement semble compensé par l'abondante littérature qui est produite au cours de la même période sur le partenariat. Le partenaire ou le partenariat devient alors l'enjeu de l'action alors que paradoxalement, « la parole des partenaires est quasi absente » de ces débats (Eldin, 1993). Le partenariat devient aussi la justification de l'action au nom d'une conception du développement que plus personne n'ose expliciter réellement. « Depuis la fin des années 80, nous avons été plus préoccupés de nos rapports avec les partenaires, de nos méthodes de travail... » (Eldin, 1993).

Compte tenu des événements politiques connus à la fin des années 80 (la chute du mur de Berlin, la victoire du libéralisme...) et du passage progressif en France d'un pouvoir politique qui ne se veut plus visionnaire mais seulement réaliste et gestionnaire, est-il si étonnant de voir la CIMADE perdre ses repères, ses certitudes, s'arc-bouter sur les moyens et non les finalités de son action alors que la société, qui l'entoure, elle-même ne semble plus avoir de dessein, de projet d'avenir ? Sur le plan politique, la finalité des projets proposés (la construction européenne par exemple) n'est même plus discutée. Seuls les moyens pour y parvenir constituent les éléments du débat. On s'intéresse aux méthodes, autrement dit au comment, sans se poser la question du pourquoi. Alors, au nom de quoi, la CIMADE aurait-elle pu se prémunir de cette évolution et surtout pour quelles raisons ? La CIMADE est avant tout faite d'hommes et de femmes, qui, au-delà de leur militance, sont aussi plongés dans une société sans repère, à tout le moins qui se cherche !

Si la CIMADE a pu contribuer à nourrir un débat, au moins interne, sur le développement et les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir, elle ne s'est pas contentée d'écrire ou de réfléchir, elle s'est aussi engagée dans l'action, et ce surtout à partir du milieu des années 70. Comment se sont traduits sur le terrain ces conceptions du développement et de la coopération en partenariat ? Puisque selon certains, la CIMADE « est une petite chose insaisissable, définie par ce qu'elle fait, les actions menées et les engagements pris » (assemblée de juin 1977), une première analyse des actions internationales développées depuis la création de son service Développement semble utile pour mieux comprendre la place occupée

par cette association dans le champ du développement et de la coopération.

Pratiques de solidarités internationales de la CIMADE

Des premières actions internationales...

A l'origine, le service Développement se conçoit comme un bureau d'études et de réflexion. Peu d'actions sont entreprises et ce jusqu'au milieu des années 70. « La CIMADE (...) (a) constaté que les études d'interprétation du processus de sous-développement et de développement étaient insuffisantes et qu'il fallait lancer les jalons d'un nouveau type de coopération et des actions permettant d'accélérer un processus de transformation sociale (...) à partir duquel une population déterminée pourrait passer d'un stade de "moins développement" à un stade de "développement" » (R. da Silva, 1980).

Cette volonté de s'immiscer dans le champ de la coopération correspond à la grande sécheresse du Sahel de 1973 et 1974. En lien avec le CCFD, le service Développement se lance alors dans une opération de secours d'urgence mais aussi dans des actions destinées à éliminer les causes de cette sécheresse. Accompagne ces nouvelles orientations la réorganisation du service qui aboutit à regrouper l'ensemble des activités internationales de la CIMADE qui, pour certaines, étaient encore directement rattachées au secrétaire général.

Les premiers projets développés vont surtout se concentrer en Afrique sahélienne. Une première mission est envoyée au Sénégal et au Niger et deux millions de francs vont être investis dans diverses opérations dans ces deux pays mais aussi au Burkina Faso (ex-Haute Volta), en Mauritanie et au Mali. Elles consistent en une aide d'urgence médicale et alimentaire et en un premier appui dans le domaine de l'hydraulique. En 1977, sur onze projets en cours, huit concernent le Sahel. Des contacts sont aussi pris et les premières études engagées vers les pays du Moyen-Orient et d'Amérique latine. L'année 1979 va marquer le soutien de la CIMADE à la révolution nicaraguayenne et un début de coopération va s'étendre avec le programme d'aide au retour des réfugiés en Amérique latine. Ainsi au début des années 80, le service Développement élargit son domaine d'intervention et prend pied au Brésil, en Amérique Centrale, dans les Caraïbes et en Afrique australe. En 1990, 55 projets sont en cours et sont développés par 51 partenaires dans 23 pays du Sud dont 9 en Afrique, 9 en Amérique latine, 2 au Moyen-Orient, 2 en Asie et 1 en Océanie pour un transfert annuel d'environ 10 millions de francs. Ces actions touchent des

domaines très divers comme la formation et l'éducation, l'agriculture et l'élevage, l'artisanat et l'industrie ou bien encore la santé.

Ainsi d'un service embryonnaire, la CIMADE a développé un véritable organe de coopération multipliant les projets, le nombre de partenaires et par voie de conséquence, les sommes investies dans les pays du Sud. Vingt ans plus tard, environ soixante-dix projets, représentant un investissement d'environ 13 millions de francs, sont gérés par onze personnes. Ils étaient trois à la création du service. Comment cette évolution a pu se faire, avec quel financement, pour quels partenaires et quelles activités, et avec quel personnel ? Pour répondre à ces questions, nous avons choisi de porter plus particulièrement notre attention sur les dix dernières années (1987-1996). Elles correspondent à peu près à la période d'expansion du service Développement, rebaptisé depuis Solidarités Internationales, tant en personnel qu'en nombre de projets et de partenaires soutenus. De plus, la comptabilité de la CIMADE n'étant informatisée que depuis 1987, il était plus aisé de procéder à une analyse des projets soutenus à partir de cette date.

Entre 1987 et 1996, la CIMADE a investi plus de 85 millions de francs dans son activité internationale. Plus des 4/5e correspondent à des dépenses effectuées au bénéfice de partenaires du Sud (sous forme de transferts ou autres), le 1/5e restant étant consacré à des activités développées en France.

76 projets ont été soutenus au cours de ces dix dernières années dans 29 pays et pour une durée de vie moyenne par projet d'environ cinq ans. Les trois quarts de ces projets sont encore en activité de nos jours. Rapportée à cet ensemble et compte tenu de la durée de vie, la somme globale dépensée au bénéfice des pays du Sud correspond à un investissement annuel moyen par projet d'un peu plus de 180 000 F. Bulle d'oxygène pour des associations partenaires qui travaillent dans des pays souvent exsangues ou bien goutte d'eau face à l'océan des besoins, peu importe. La CIMADE a souvent fait valoir que sa coopération n'est que symbolique et qu'elle reste avant tout l'expression d'un soutien.

En vue d'aider principalement, mais pas exclusivement, l'organisation de la société civile

Dans une nomenclature formulée récemment, le service Solidarités Internationales de la CIMADE a regroupé l'ensemble de ses projets sous sept grands thèmes de travail que sont : Enfance maltraitée, Migration et développement, Déstructuration sociale et économie souterraine, Défense des peuples opprimés, Construire la paix, Organisation de la société civile et enfin Solidarité avec le Sud, ce dernier thème regroupant l'ensemble des activités développées en France.

Sur la base d'une première grille de lecture fondée sur ces six thèmes de travail, plus de la moitié des sommes dépensées au Sud servent à financer des projets destinés à renforcer et à aider l'organisation de la société civile. Cela regroupe tant des activités dans le domaine du développement rural ou urbain, de la formation, de la santé visant à assurer un accès aux besoins les plus élémentaires tout en favorisant l'expression des membres de ces sociétés dans la revendication de leurs droits par l'organisation de structures appropriées comme par exemple des réseaux paysans ou bien des coopératives de santé.

Ce thème de travail se décline autant en Amérique latine, qu'en Afrique ou au Moyen-Orient. Il s'agit du seul thème de travail transversal en ce sens où la multiplicité des situations géographiques, politiques, économiques ou sociales rencontrées autoriserait une mise en commun d'une réflexion acquise au cours de la mise en œuvre de ces projets. Dans ce thème, certes très vaste, le développement rural est, de loin, dominant puisque plus d'un quart des dépenses totales y sont consacrées.

Un autre thème transversal développé au sein de la CIMADE est celui concernant des projets liés aux phénomènes de déstructuration sociale et d'économie souterraine où il s'agit avant tout de promouvoir des solutions alternatives à des économies mafieuses qui se mettent en place dans différents pays du Sud, notamment autour de réseaux de circulation et de production de la drogue. Toutefois, il ne représente que 2 % du total des dépenses au cours des dix dernières années.

Dans l'ensemble des dépenses, le deuxième thème de travail est celui lié à l'enfance maltraitée. Celui-ci regroupe des projets quasi exclusivement développés en Amérique centrale bien que des activités similaires soient en cours en Haïti ou au Brésil. Il représente environ 6 % des dépenses totales consacrées au Sud. Les actions développées en faveur de l'enfance maltraitée sont relativement récentes. En effet, 3/5e des projets ouverts autour de ce thème l'ont été après 1992 alors que plus de la moitié de ceux regroupés sous le thème « Organisation de la société civile » l'ont été avant 1992. On assiste donc, non pas à un renouvellement des activités internationales de la CIMADE, mais à une ouverture de nouveaux thèmes de travail parallèlement à ceux qui existaient déjà auparavant.

Des financements utilisés majoritairement pour la formation ou le fonctionnement des associations partenaires

Une analyse de la structure budgétaire des projets selon la nature de l'activité financée au Sud fait ressortir qu'au cours des dix dernières années, les fonds transférés ont été principalement dépensés dans des

actions de formation ou dans le fonctionnement des associations partenaires au Sud, et ce quel que soit le pays considéré.

Sous ce vocable de fonctionnement, nous regroupons toutes les dépenses en personnel, en construction d'infrastructures destinées à accueillir l'activité de l'association. La formation est entendue au sens générique ; il s'agit autant de financer les éducateurs des centres d'éducation informelle que la formation de paysans, en charge de structurer un réseau dans leur région, ou de femmes dans des centres de formation professionnelle par exemple. Ce poste budgétaire représente plus du quart des dépenses totales effectuées à partir des transferts de fonds. Un autre cinquième recouvre les dépenses de fonctionnement des structures que la CIMADE soutient au Sud.

Certes, le financement d'activités productives n'est pas absent de cet ensemble mais il est largement moins dominant dans le total des dépenses. Une constellation de petites dépenses qui vont de l'aide à la commercialisation en passant par l'achat de matériel médical ou le creusement de puits se retrouve dans l'utilisation des fonds transférés.

Ces différentes caractéristiques des actions menées par la CIMADE va pleinement dans le sens de ce qui était affiché dans les discours recueillis ici ou là. En effet, en accord avec sa propre vision du développement, l'activité internationale de la CIMADE l'a conduit à soutenir massivement toute action visant à organiser la société civile et pour cela, une partie des fonds transférés a tout à fait logiquement été utilisée à soutenir les structures ou bien à assurer la formation des acteurs de la société civile. Cette apparente cohérence ne doit pas cacher la multitude de projets en cours, la difficulté parfois d'en lire la cohérence et le fait que l'émergence de tel ou tel type d'actions est souvent liée aux personnes qui travaillent dans ce service. Mais qu'importe. Il reste avant tout une ligne de fond, un axe de travail sans cesse réaffirmé, à savoir la nécessaire organisation de la société civile.

Si une certaine cohérence peut se trouver entre les discours et les pratiques concernant l'activité à l'étranger de la CIMADE, l'écueil principal porte toutefois sur le travail effectué en France. En effet, les 20 % des dépenses réalisées ont surtout été destinées principalement au financement de bourses pour des étudiants réfugiés, de campagnes de sensibilisation et d'information. Ce n'est que très récemment et de manière limitée que la CIMADE s'est engagée dans un programme d'éducation et de formation au développement au bénéfice de ces militants bénévoles ou salariés. Ainsi contrairement à ce que pourraient laisser croire ces 20 %, ils n'ont jamais servi à asseoir une activité de réflexion ou de promotion d'un modèle alternatif de développement au Nord, malgré les nombreuses injonctions formulées à maintes reprises sur ce sujet.

Un personnel dont le profil change peu à peu...

Depuis sa création, 72 personnes ont travaillé au sein du service développement avec une présence moyenne globale de 2 ans et huit mois. Ce service est passé par différentes phases d'expansion. En effet, au cours de la décennie 70, environ 4 personnes y sont affectées. Au milieu des années 80, huit permanents assurent le fonctionnement des activités internationales. Entre 1985 et 1990 le chiffre moyen de personnes travaillant dans ce secteur passe à 13 personnes pour ne quasiment plus bouger jusqu'à la période actuelle. L'évolution des effectifs du personnel suit donc tout à fait logiquement la croissance de l'activité lue au travers de la croissance de dépenses.

Mais à mesure que le personnel augmente, son profil change peu à peu. En effet, jusqu'au début des années 80, le recrutement opéré semble privilégier des profils pointus et très techniques. On trouve ainsi des médecins, très nombreux dans les années 70, puis des agronomes dans les années 80. Ce n'est qu'à partir de la deuxième moitié des années 80 que le personnel va devenir plus polyvalent puisque la plupart des personnes recrutées sont des chargés de projet de formation générale en économie, relations internationales, sciences de l'éducation ou encore droit et dont la fonction première est avant tout d'assurer la construction, le suivi et l'évaluation des projets menés au Sud.

Les partenaires financiers de la CIMADE changent aussi...

Au cours des dix dernières années, 55 % des fonds utilisés par le service international étaient d'origine publique. Le complément est assuré par les dons à hauteur de 6 % et par la contribution d'autres ONG françaises ou européennes pour 35 %. Pour les seules actions à l'étranger, les dépenses totales sont couvertes à hauteur de 65 % par des fonds publics, 30 % par des fonds privés (autres ONG) et 5 % par les dons. Les principaux bailleurs de la CIMADE sont la Communauté Européenne qui fournit à elle seule plus du quart des fonds publics alloués à l'activité internationale de la CIMADE ; le ministère français de la Coopération, tout comme celui des Affaires étrangères, représentant chacun environ 10 % dans l'ensemble des fonds publics. A noter que des structures budgétaires de projets reposent sur des financements croisés ; il est donc plus difficile pour ces projets à partir d'une simple analyse de la comptabilité d'obtenir la part respective de chaque financeur.

Cette structure des fonds alloués à l'activité internationale s'est considérablement modifiée. En effet, en 1986, les fonds privés, en provenance d'autres ONG françaises ou non, couvraient plus de 55 % des dépenses totales alors que les fonds publics ne participaient qu'à peine à hauteur

de 30 %. Cette modification du poids des financeurs publics, européens et français, dans la structure de financement des activités internationales interroge inévitablement sur l'indépendance réelle de la CIMADE dans la conception du développement qu'elle souhaite promouvoir. Cependant, rien n'indique clairement que l'ouverture de nouveaux thèmes de travail, la fermeture de certains chantiers soient liées à cette situation. De même, au regard de la nature des activités financées, aucune évolution n'est perceptible.

Sans parler de totale indépendance, la faible part des dons dans la structure financière globale augure d'une autonomie d'actions et de réflexion limitée pour la CIMADE et ce d'autant plus que ces dons sont bien souvent dirigés sur tel ou tel projet et peuvent ainsi orienter le développement d'une activité au profit d'une autre ou limiter la marge de manœuvre dans le redéploiement géographique des actions. Ainsi, si plus de 50 % des dépenses effectuées par le service le sont à destination de l'Amérique latine, seulement 21 % des dons sont affectés à des projets dans cette région alors que l'Afrique reçoit plus de 50 % de ceux-ci.

*
* *

L'analyse des pratiques de solidarités internationales de la CIMADE semble montrer assez clairement que si le doute s'installe progressivement dans l'analyse du développement et de ses enjeux, les actions ne semblent pas en être affectées. En effet, la priorité donnée au renforcement de la société civile, l'ouverture de nouveaux thèmes de travail indiquent bien une certaine constance dans les lignes directrices qui ont forgé l'action internationale de la CIMADE depuis plus de trente ans. Par contre, l'interrogation porte essentiellement sur la cohérence globale de l'ensemble des projets développés car comme nous l'avons noté à différentes reprises, les choix successifs semblent plus dépendre des circonstances, des personnes impliquées dans cette action que d'orientations claires et affirmées même si *in fine,* une ligne de fond se dégage assez nettement de cette activité.

Pour mieux comprendre cette situation, il est important de ne pas oublier que la CIMADE reste avant tout une association de militants, salariés ou bénévoles, qui s'impliquent fortement humainement et moralement. Pour certains, c'est une forme de combat au nom d'un idéal que chacun partage plus ou moins avec les autres. Ainsi, la CIMADE va fédérer autour d'elles des personnes aux sensibilités politiques assez proches, à tout le moins pour qui l'être humain doit avant tout rester au cœur du combat. La cohérence se retrouve donc peut être dans cette capacité à fédérer de telles énergies. Si une certaine professionnalisation des ONG de

développement a pu se développer au cours des dernières années, elle semble ne pas avoir affecté la capacité militante du personnel de la CIMADE.

Par contre, cette militance peut aussi être sa faiblesse. En effet, elle pousse souvent à vouloir multiplier les lieux d'interventions et d'actions au détriment de la réflexion et contribue indéniablement à rendre confus le cadre dans lequel se forge au quotidien son action alors même que les débats théoriques en cours sur le développement et ses enjeux ne sont pas de nature à pouvoir éclaircir les pratiques d'une ONG. Finalement, l'enjeu de ce débat ne serait-il pas de relativiser l'impact du travail des ONG au regard de ce qu'elles représentent réellement dans le champ de la coopération française, à savoir environ 3 % de l'aide publique au développement ?

6

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication et les ONG

Production et reproduction des modèles de communication

Erik BERNARD

Les Nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) ont fait une entrée en force dans l'actualité lors du sommet du G7, en février 1995 à Bruxelles, consacré à la société de l'information. Amplement repris depuis lors, les débats sur leur composante la plus significative et la plus vulgarisée, les réseaux électroniques (dont internet n'est que l'élément le plus connu), n'ont fait au bout du compte qu'une place très marginale aux enjeux de ces technologies pour la société civile et ses organisations, au Nord comme au Sud. Internet n'est pas seulement un outil de communication. Certes, il devrait permettre aux ONG – comme aux entreprises – de travailler mieux et moins cher. Comme pour le fax ou le téléphone, ne pas disposer d'accès internet ou tout simplement de courrier électronique ralentira les échanges et donc l'activité de l'organisation. Mais l'enjeu n'est pas là. Techniquement et économiquement les réseaux seront bientôt aussi simples d'utilisation et moins chers que le fax. La question technique et économique existe mais, n'étant pas en soi différente pour les autres outils de communication, il semble souhaitable de ne pas en faire le facteur décisif des enjeux des NTIC pour la société civile. L'enjeu réel se situerait plutôt au niveau de la place des ONG dans les débats.

L'hypothèse proposée ici est que la place de la société civile au sein de ces technologies va déterminer en grande partie sa place et son rôle au sein de la société globale, et de manière plus large, va influencer le modèle de société qui va en émerger. Il s'agit donc beaucoup moins de savoir si les ONG doivent s'impliquer dans le processus, au risque de

faire le jeu de forces auxquelles elles s'opposent souvent, que de savoir selon quelles modalités elles peuvent y intervenir pour garder ou améliorer leur efficacité et leur pertinence dans le processus de globalisation, dont les réseaux électroniques sont à la fois un des instruments et un des paradigmes.

Les organisations de la société civile ne font pas partie des acteurs annoncés et voulus de cette « révolution » autoproclamée. Elles ne sont pas le public que visent les discours actuels sur ce thème, qu'ils soient officiels ou médiatiques. Les recherches académiques ne font souvent, au mieux, qu'effleurer les relations entre réseaux électroniques et ONG. La réflexion proposée ici n'a pas pour ambition d'épuiser le sujet de manière exhaustive : elle a été conçue à partir du vécu désormais quotidien d'une ONG avec les réseaux électroniques. Plutôt que de s'enthousiasmer des potentialités du nouvel outil ou bien d'attendre que l'effervescence soit retombée, une stratégie pratique a été développée, soutenue et en permanence mise en relation avec une réflexion sur les objectifs de l'organisation face aux impacts éthiques, politiques, sociaux des réseaux électroniques. Un certain nombre de questions pratiques et théoriques se sont très vite posées, souvent partagées avec d'autres ONG impliquées dans un processus similaire. Ce sont ces questions ou leurs réponses provisoires qui sont partagées ici. Si toutes ne sont pas des pistes de réflexion scientifiquement pertinentes, elles ont toutes un intérêt pragmatique pour le développement des réseaux électroniques au sein des ONG.

La place de la société civile dans le développement de ces nouvelles technologies est la trame de fond sur laquelle se déroule la réflexion et est donc présentée en premier. Le deuxième aspect proposé est celui des modalités de communication et des modifications que l'arrivée des réseaux électroniques peuvent impliquer au sein de l'ONG, de nouvelles questions apparaissant, une nouvelle circulation de l'information émergeant. Peut-on estimer la portée réelle de ce changement ? Cet aspect de la question est étayé par l'exemple d'une stratégie d'investissement dans le nouveau média par une ONG.

Les nouvelles technologies et la société civile

Un processus de diffusion de l'innovation qui se répète

Internet est né en 1969 d'un projet militaire américain : ARPANET. Rien ne permettait d'entrevoir alors une évolution vers un réseau accessible à tout public. Ce premier réseau avait en effet pour ambition de connecter les universités, l'armée et les entreprises liées à la Défense. Peu

à peu les réseaux se sont multipliés, puis ont pris leur autonomie vis-à-vis du projet militaire. Les données stratégiques ont fait une place grandissante aux discussions entre chercheurs, et l'idée de communautés d'intérêt discutant sur un thème donné s'est bien implantée dans les universités américaines. L'évolution a été relativement lente pour qu'internet sorte des universités, et ce n'est qu'à partir de la création du World Wide Web en Suisse que l'ergonomie améliorée des logiciels a permis de rendre internet plus convivial et devienne un phénomène de masse. Des forums de moins en moins académiques sont apparus. Cette appropriation/détournement de l'outil par ses premiers utilisateurs est fondamentale car elle marque encore aujourd'hui certains débats sur l'éthique du réseau, la liberté d'expression, l'absence de contrôle central d'internet, la privatisation.

L'histoire en cours de ce nouveau média reproduira-t-elle entièrement celle déjà connue d'autres supports de communication qui, d'une volonté de liberté et de libre partage des idées se sont orientés vers le contrôle total (ou presque, selon les pays) de l'État et des entreprises privées ? L'exemple de la télévision, et plus encore celui des radios libres (Stevenson, 1996), invitent à la réflexion sur ce que perdraient les ONG à laisser l'histoire se répéter.

Aujourd'hui, un grand nombre de conférences, réunions, publications, spécialisées ou non, débattent d'Internet. Dans la majorité de ces discours, les acteurs de cette technologie sont de trois ordres, même si bien souvent ces ordres sont étroitement mêlés. L'État tout d'abord. L'omniprésence de l'État dans les débats se comprend aisément par les défis qu'un système mondial de communication font peser sur son existence et sa pratique. La réponse de chaque État va jouer un grand rôle dans le développement des réseaux électroniques au sein de sa société civile, et celle-ci devrait pouvoir influencer des décisions qui la concerne. Le problème principal sur lequel se déclinent les autres est celui de la territorialité. « Il n'y a plus d'espace national » écrivait Gérard Théry (Théry, 1994-95), suite à son rapport sur les autoroutes de l'information pour le Premier Ministre. L'aménagement et le contrôle du territoire national changent quelque peu de modalités. Pour s'engager de manière autonome dans le développement de cette technologie tout en la maîtrisant, l'État doit pouvoir suivre, voire devancer les innovations technologiques ; ce qui nécessite de l'argent et de très bons techniciens et ce qui n'est pas toujours possible pour certains États. Ne pas contrôler ce développement amène l'État à se défaire d'une partie de son rôle, débat qui est en cours pour certains États Africains. Un autre aspect très important et lié au précédent est celui du contrôle de l'information qui circule sur les réseaux. Les dictatures ne sont bien sûr pas prête à laisser la libre expression s'installer dans le pays, et de toute manière le contrôle de l'information est toujours une préoccupation. L'aspect juridique est le troisième volet de cette nécessité de

contrôle. Dans la plupart des cas les lois sont suffisamment larges pour englober les réseaux électroniques. La jurisprudence fait alors très souvent référence. De plus, la coopération internationale s'organise. Ainsi, faire respecter sa législation nationale même hors de ses frontières dépend des relations entre les pays et n'entre pas dans le cadre d'un vide juridique national.

Il y a ensuite les entreprises. L'innovation technologique, pour obtenir une diffusion plus large, doit passer par les acteurs économiques. Toutes les qualités déclarées des réseaux électroniques – « plus vite, plus loin, moins cher » – sont adressées prioritairement au monde de l'entreprise dans une économie libérale. Les développements des techniques de paiement électronique, des systèmes de communication audio et vidéo de plus en plus performants, l'intranet, sont autant d'outils performants, en perpétuelle effervescence qui permettront au petites entreprises d'avoir un public mondial et aux multinationales de mieux organiser leur production, leur gestion des stocks, mais aussi la gestion des conflits sociaux en manipulant les données en temps réel et en délocalisant plus facilement les lieux de production. Un système global de communication pour une entreprise globale. Pour de grandes ONG comme Greenpeace, organisée sur un modèle entrepreunarial, les bienfaits des réseaux électroniques sont bien connus et pratiqués. Cette organisation possède son propre réseau depuis longtemps et cela lui permet de coordonner l'activités de ses membres en temps réel lors de ses opérations.

Au bout de la chaîne des acteurs, il y a le consommateur, appelé aussi parfois « usager ». La publicité et le téléachat sur Internet sont maintenant bien établis, et les questions de sécurité des transactions seront très bientôt résolues. Acheter, jouer, voyager, voilà les grandes tendances de ce que l'on propose à l'individu. La grande impasse de tous ces discours ce sont bien évidemment les citoyens et leurs organisations. Il n'est plus que rarement question de la possibilité de débattre, de prendre des décisions, de créer. Lorsqu'une organisation (ONG, parti politique, association...) crée un site, celui-ci est bien souvent une copie de données déjà existantes sur un autre support ou bien reste une présentation institutionnelle. Bien sûr, des organisations et des activités n'ayant pour seul support les réseaux électroniques et en tirant pleinement profit existent mais sont considérées dans les discours dominants comme marginales et, si elles en sont l'origine, elles ne devraient pas fonder l'avenir du Réseau. Cette idée est dangereuse pour la place du citoyen au sein de la société et si elles l'acceptent ou ne la combattent pas, les ONG perdront beaucoup de leur marge de manœuvre, de leur crédibilité et de leur efficacité.

Les enjeux d'Internet pour la société civile et les ONG

Nous entrons avec Internet dans un âge de savoir instable institutionnalisé. Que le savoir soit instable n'est pas une nouveauté, mais il est d'ordinaire filtré par des intermédiaires que sont les journalistes ou les scientifiques. Une des tâches des organisations de la société civile est bien souvent de faire passer des informations détenues par ces filtres et d'agir comme levier pour annoncer ou dénoncer une action, un projet, une idée. Ce faisant, l'organisme en question trie et filtre lui-même les informations. Aujourd'hui, par le biais des forums ou des pages web, les individus prennent la parole de manière mondiale. Quelle est la place des ONG dans cette circulation mondiale d'information ? Quelle est leur légitimité ? Peut-on diffuser ou soutenir des informations intéressantes potentiellement erronées au risque de perdre sa crédibilité ?[1] Ou bien doit-on effectuer sa propre sélection de sources, au risque de reproduire un mode de fonctionnement fermé sur lui-même, en contradiction avec les évolutions actuelles ? Cette question du changement de fonctionnement grâce à l'ouverture plus large sur le monde que permet Internet est fondamentale car il s'agit là du choix de la matière première sur laquelle une ONG fonde son action.

L'information obtenue est pléthorique, issue de sources les plus diverses. Plus on est présent dans les forums et sur le web, plus les contacts se font nombreux, d'individus et d'ONG jusqu'alors inconnus. Traiter l'ensemble des informations, établir des relations avec l'ensemble des nouveaux contacts, nécessiterait un investissement en temps qu'il est impossible d'envisager. La pertinence de certaines informations obtenues par les réseaux est bien établie. Ce qui l'est beaucoup moins concerne l'existence d'un changement réel dans l'ouverture sur le monde. Les réseaux augmentent quantitativement la masse d'informations qui circulent, ils offrent une circulation rapide des informations. Mais une ONG établie n'augmente pas forcément son réseau de sources. Actuellement, un des grands avantages d'internet est la possibilité de communiquer rapidement et directement avec des personnes qui jusque-là étaient assez inaccessibles. Le cas très médiatisé du président des États-Unis n'est pas probant[2], mais il reste une image utile. Communiquer avec des élus com-

1. Le cas des messages provenant de l'Armée Zapatiste au Mexique est exemplaire. Certaines fausses informations diffusées par l'EZLN sur le Réseau aurait eu pour but de manipuler l'opinion mondiale en leur faveur, en annonçant des attaques gouvernementales qu'aucun observateur extérieur n'a jamais pu prouver (Swett, 1995, Cleaver, 1996).

2. Charles Swett précise que près de 5 000 messages arrivent à l'adresse president@whitehouse.gov chaque semaine. Des employés (et non bien sûr le président lui-même) lisent chaque message, les classent par thèmes et par opinion exprimées, et envoient une réponse standard. Il n'en reste pas moins que ces messages ainsi classés servent à évaluer une certaine opinion publique lors de certaines prises de décision (Swett, 1995).

mence à pouvoir se faire, même en France. Les possibilités de lobbying en sont bien sûr changées puisqu'il n'est plus besoin d'intermédiaires entre le citoyen et le destinataire du message. Il ne faut pourtant pas se leurrer sur l'avenir de cette pratique. Il est en effet fort peu probable – sauf changement réellement effectif des modes généraux de communication – que, l'effet de nouveauté passé, un professeur reconnu mondialement ou un élu important continue à répondre à chaque courrier dans la masse de messages personnels qui ne manquera pas de s'accroître. Des priorités s'établiront d'elles-mêmes. Les individus comme les organisations ne pourront se préoccuper que des messages vraiment pertinents pour eux avec des demandes précises et claires. De plus, avec un accès grandissant au courrier électronique, l'efficacité du lobbying par ce biais risque de décroître, ce que certains appellent l'hyperdémocratie (Courrier International, 12-18 octobre 1995, p. 8-9). L'analyse du tri de l'information obtenue par les réseaux électroniques selon les acteurs est fondamentale pour l'efficacité des ONG.

Cette question du tri de l'information obtenue possède son miroir lorsque l'on devient soi-même producteur d'informations numérisées : comment rendre crédible et faire émerger son propre travail dans cette masse d'information ? Ici intervient la notion d'appartenance. Être visible, revient à être lié à un distributeur d'information électronique crédible et connu. C'est un des rôles importants d'une association comme l'Association for Progressive Communications. Entre 1982 et 1987 plusieurs réseaux informatiques indépendants, nationaux et à but non-lucratifs commencèrent à émerger comme des moyens viables d'échanger de l'information. Dès leur constitution, plusieurs de ces réseaux commencèrent à collaborer, créant des réseaux internationaux au travers desquels des conférences électroniques pouvaient être partagées par delà les océans. Par un processus de regroupement de ces réseaux, est apparue en 1990 l'Association for Progressive Communication (APC), pour coordonner ces échanges et pour développer ce réseau global en train de naître.

La particularité de l'APC est d'être au service des citoyens militants, des ONG, des éducateurs. En juin 1996, l'APC regroupait 21 réseaux membres, qui servent plus de 40 000 usagers dans plus de 133 pays, auxquels il faut rajouter 40 réseaux partenaires (dont Globenet, en France) fonctionnant avec le même objectif général que l'APC. Cet objectif est avant tout de réduire le fossé de l'information, entre Nord et Sud, entre hommes et femmes. Autre particularité, ce réseau fournit des informations en plusieurs langues (de l'espagnol au macédonien, et du suédois à l'espéranto). Par le biais des très nombreux forums qui circulent via l'APC et grâce à de nombreuses sources alternatives de presse, la circulation des informations est énorme et permet aux militants du monde entier non seulement de se tenir au courant mais également de s'exprimer et de mobiliser la communauté internationale. L'efficacité et la pertinence des

informations circulant sur ce réseau ne s'est pas démentie. La pression internationale qui suivit l'assassinat du syndicaliste brésilien Chico Mendes en 1988, la libération de trois syndicalistes russes en 1993, la couverture du Sommet de la Terre en juin 1992 à Rio, la dénonciation du « document d'interprétation » américain de la Convention sur la diversité biologique la même année ne sont que la partie visible des services rendus à et par la société civile par le biais de ce réseau. D'un point de vue strictement technique, ces mêmes messages auraient pu circuler sur d'autres réseaux, internet ou privés (Compuserve, AOL, Prodigy etc.). La différence, une fois de plus, ne réside pas dans les mystères de la connexion mais dans l'environnement social qui a permis de joindre de par le monde des milliers de personnes-relais concernées par ces thèmes et prêtes à s'investir dans la diffusion d'une information critique et dans l'action. Dialoguer sur un forum de l'APC, c'est se joindre à une communauté d'intérêt pour faire évoluer des idées qui pourront ensuite être diffusées sur d'autres forums ou par d'autres moyens. « La participation à un débat électronique a un caractère foncièrement démocratique. Le point de vue d'une grande institution "mondiale" a exactement le même poids, sur le plan de la présentation visuelle, que celui d'un groupe populaire travaillant à l'échelle d'un village » (Bissio, 1994).

« Sur le plan de la présentation visuelle », cette proposition reste valable. Cependant les forums électroniques ne sont pas des lieux de disussion plus neutres ou plus égalitaires que les autres, car outre la capacité à écrire un anglais correct (condition plus ou moins importante selon le type de forum auquel on participe), la formulation, la pertinence de l'information mise en partage sont jaugées comme pour toute communication, et un débat peut ne jamais s'engager ou retomber très tôt si les quelques meneurs du forum (très peu d'inscrits aux forums s'expriment réellement et les débats sont souvent le fait d'une poignée de personnes) ne sont pas enclins à prendre l'intervention en compte. Inutile donc qu'un militant isolé ou une ONG non reconnue dans le milieu en question cherche à introduire ses problématiques dans certains forums, même si ses questions ont une réelle pertinence.

Quant aux sites Web, leur visibilité est un critère de lecture et donc un enjeu stratégique. Se faire connaître auprès des outils d'indexation et de recherche (dont certains ont des catégories dans lesquelles les ONG n'entrent pas), établir des échange de liens avec d'autres sites traitant du même thème, diffuser largement cette information, est vital pour voir son site visité. Ces échanges de liens cruciaux sont parfois de simples politesses mais sont souvent des choix politiques. Une ONG bien intégrée dans son milieu aura donc plus de visibilité qu'une nouvelle ONG ou une ONG trop « alternative ».

On le voit, sites web et forum possèdent une dimension politique qui ne se limite pas au contenu du site ou du message mais intervient dans

l'interaction et dans l'intersubjectivité qu'ils entraînent. Ils tiennent de surcroît une place de plus en plus importante dans la construction sociale de la réalité. Si les réseaux électroniques ont une telle importance stratégique politique et si les enjeux en sont la légitimité, l'autonomie et l'efficacité, il est naturel que les ONG aient leur place dans cette arène. Il ne leur reste qu'à en définir les modalités.

Production et reproduction des modèles de communication au sein des ONG : quelle marge de manœuvre ?

La technologie au sein des ONG

Il est courant d'investir dans un outil plutôt que dans un système socio-technique. Un outil dispose d'une fonction, d'un coût, d'un mode de fonctionnement qu'il faut maîtriser. Un système socio-technique est, quant à lui, le système que constitue l'outil avec son environnement social, économique, politique voire éthique. En effet, une technologie a des modes de production, de diffusion, d'utilisation, elle a des conséquences sociales, économiques, politiques qui sont souvent éludées au profit d'une vision fonctionnaliste de l'objet. De plus, elle véhicule une idéologie (Habermas, 1968). Les réseaux électroniques ne font pas exception (Birdsall, 1996). Si l'on en croit Philippe Breton (Breton,1992), les réseaux électroniques sont une évolution normale des techniques, depuis la Seconde Guerre mondiale, visant à rendre la société plus transparente (Vattimo, 1990). L'utopie de la démocratie (dans laquelle l'alphabétisation et l'imprimerie ont joué un grand rôle) fait place à l'utopie de la communication. Il est évident que les ONG jouent un rôle dans le développement de ce type de société, par leurs objectifs et leurs pratiques. Or, si les questions politiques, économiques, sociales se posent fréquemment au sein des ONG, la question technologique – en tant que pratique quotidienne et non en tant qu'objet d'étude – se pose beaucoup moins souvent. Bien sûr toute technologie est un système socio-technique, la différence réside dans la perception de cette réalité par les acteurs et leur capacité à agir en conséquence. Pour le cas du téléphone, il est possible de s'abonner aux États-Unis pour les appels longue distance, parce que c'est moins cher que par France Télécom, sans prendre garde aux aspects économiques et politiques que cela implique (on reste alors dans une vision fonctionnaliste), ou faire la même chose en assumant les conséquences, marquant ainsi, par exemple, un rejet militant du monopole public.

Avec Internet, l'aspect strictement fonctionnaliste de l'outil a été un peu ébranlé. Certes, lorsque l'on parle avec des ONG n'ayant pas de

connexion, les premières questions restent « pour quoi faire » et « à quel prix ». Mais très rapidement d'autres questions émergent, issues bien souvent des médias : la question de la connexion des pays du Sud, celle du droit des réseaux, celle de la multiplication du flot de données, celle de l'influence de la langue anglaise, des aspects commerciaux... Un exemple d'une compréhension d'internet en tant que système socio-technique, a été fourni par l'adhésion d'un certain nombre d'ONG françaises au réseau Globenet, partenaire français de l'APC. Alors que les fournisseurs de services n'étaient pas encore très présents (et dans tous les cas pas en province), Globenet a développé en mai 1994, un service de courrier électronique et de forums dédié aux ONG et aux militants sur le modèle des réseaux APC. La connexion à internet était tout d'abord partielle et indirecte, et les logiciels utilisés très peu simples d'emploi. Le coût était faible, bien que pour les ONG de province l'appel téléphonique sur Paris était assez rédhibitoire. Avec l'explosion des services en ligne et la naissance des fournisseurs de services en province, proposant des services plus conviviaux, certaines ONG ont pris un double compte, gardant leur compte à Globenet tout en ayant un compte commercial.

Ce qui est à remarquer dans l'histoire de Globenet, c'est que les ONG, tout en cherchant par ailleurs à s'assurer des services entièrement sûrs, aient continué à apporter leur soutien au développement d'une structure qui n'était guère compétitive par rapport aux fournisseurs de services commerciaux. C'est parce que Globenet propose une autre idée des services en ligne, proche des objectifs des ONG, liée à la dynamique globale de l'APC, que son avenir est assuré. En s'orientant vers la production de contenu et l'hébergement de sites web sur un serveur dédié aux ONG et aux associations (http://www.globenet.org/), Globenet permet de leur donner une visibilité tout en étant pour certaines le responsable internet qu'elle ne peuvent se permettre d'avoir à demeure. Il ne s'agit donc pas là d'un service qui est comparé financièrement aux fournisseurs commerciaux mais d'une structure reconnue comme jouant un rôle qui lui est propre au sein du système global qu'est internet. De nombreuses réunions de travail, échanges, structures de réflexions, débats, entre et au sein des ONG ont pour thème cette compréhension du système internet pour mieux agir grâce à lui. Si nos partenaires n'ont pas de connexion doit-on ne pas se connecter, se connecter en attendant qu'ils y aient accès, ou bien encore se connecter et mettre en œuvre les moyens pour aider nos partenaires à se connecter ? L'information dont on dispose sur le Web doit-elle être minimaliste pour permettre une connexion rapide et donc moins chère ou bien être aussi riche et plaisante que les sites commerciaux ? Que propose-t-on sur notre web : une publicité institutionnelle à l'intention des bailleurs de fonds et des organismes du Nord ou bien de l'information pertinente pour tout le monde ? Quel est le public visé ? Ces questions obligent les ONG à se repositionner dans leurs actions et leurs objectifs et leur permettent

bien souvent de se restructurer en travaillant l'adéquation entre leur fonctionnement et le but qu'elles se donnent.

L'exemple de la diversité biologique et la stratégie de Solagral

En 1994, Solagral – Association de Solidarité Internationale dans les domaines du développement, de l'agriculture et de l'environnement – a décidé de tester de manière progressive ce nouvel outil qu'est internet. La première question qui se posait alors était : internet existe, quel type d'information y trouve-t-on et quelle est sa pertinence ? Internet étant déjà très vaste, le domaine d'étude a été réduit à la diversité biologique. Le document qui a été produit à l'issue de cette recherche a abouti a plusieurs conclusions sur deux séries de points, les uns se rapportant à l'offre (i.e. information existante), les autres à la participation exprimée. L'information existante (en termes de sites web et de maintien de forums) était décentralisée spatialement (Brésil, Australie, États-Unis) mais concentrée au sein de quelques organismes. Les universités étaient les principaux fournisseurs d'informations. Cette information était principalement en langue anglaise. Seul le Brésil présentait des informations en portugais, avec des informations plus adaptées aux besoins des ONG. Le rapport temps d'acquisition/qualité de l'information donnait une information relativement pauvre avec beaucoup de bruit et de redondances. La participation aux forums électroniques était assez importante malgré beaucoup de mouvements. La majorité des participants étaient nord-américains, principalement professionnels et universitaires. En conséquence, les débats étaient surtout académiques. De manière générale, la structure des informations était linéaire ou hiérarchique, la redondance et le bruit étaient importants, le type d'information offerte très limité (pas d'« expérience », peu de cartes, de campagnes, mais beaucoup de textes officiels, des bulletins, des présentations institutionnelles). Suivre plusieurs forums impliquait de recevoir souvent plusieurs fois le même message par des listes différentes, de suivre plusieurs débats entrecoupés, de lire une multitude de messages d'intérêt très incertain.

Trois mois après la fin de cette petite étude, le paysage télématique avait déjà beaucoup changé, et aujourd'hui elle n'est plus que d'un intérêt historique. Ces conclusions permettent cependant de situer le cadre d'action de Solagral par rapport à son activité réseaux électroniques. Le constat de l'existant dans le domaine de la biodiversité sur Internet a conduit à des discussions permettant de cerner ce qu'il aurait été souhaitable de trouver. L'occasion s'étant présentée sous la forme d'un projet, Solagral est passé à la phase de mise en place d'un site Web sur la biodiversité. Cette phase a été marquée par la reproduction de textes, d'informations déjà disponibles par ailleurs sous forme papier. Il n'y a pas eu de

création d'information spécialement destinée à être publiée de manière électronique. Les problèmes de structure de l'information à diffuser, les failles dans l'information disponible, mais aussi la pertinence des informations obtenues par internet, l'impossibilité de prendre en compte l'ensemble des informations et donc l'obligation de les trier, ont conduit soit à des débats, soit à des modes de fonctionnement dont les critères ne sont pas toujours explicitement définis (pour le tri des informations obtenues par exemple).

Plusieurs mois ont été nécessaires avant que le site ne voit le jour. Cette expérience s'est révélée très riche d'enseignement, autant sur le plan du fonctionnement du programme biodiversité, des informations qu'il produit et de leur diffusion, que sur celui de la connaissance du système dans lequel il s'insère. Les questions de visibilité du site, de traduction, de mise à jour, font désormais partie des questions quotidiennes. Par la diffusion du bulletin du programme le site commence à devenir un outil de travail, un service proposé pour resserrer les liens entre les membres du réseau. Il implique une participation renouvelée en permanence, contrairement aux publications, et cette participation ponctuelle des militants – quelle que soit leur position géographique – et de liens avec d'autres organisations présentes dans le même processus font l'objet aujourd'hui des questions à résoudre.

Cependant un dernier pas restait à franchir. La mise en forme d'informations que nous réalisons pour Internet dépend de projets avec des partenaires disposant de l'aspect technique. Pour diffuser de l'information ne rentrant pas dans ce cadre et pour jouer nous-mêmes ce rôle d'aide technique auprès d'autres ONG en attendant qu'elles s'autonomisent, la décision de se doter d'un serveur a été prise. Il ne s'agit en aucun cas de vouloir se dispenser des liens existants avec d'autres serveurs d'ONG, mais au contraire, en accédant à cette technologie, de resserrer un partenariat basé sur un échange réciproque de savoirs et de savoir-faire. Multiplier les serveurs ONG entre dans un processus stratégique de partage de l'information et de l'accès aux ressources.

Si les problèmes techniques et financiers restent les premiers à surgir – après que la réflexion sur les objectifs ait été menée –, le succès ou l'échec de cette expérience ne dépend pas d'eux. Dès que le serveur fonctionnera, ce seront bien les modes d'utilisation et de fonctionnement de cet outil par rapport aux objectifs de l'organisation et la capacité à faire circuler de l'information utile pour la diffusion la plus large qui décideront si cet investissement aura été pertinent. Disposer d'un site web ou d'un serveur devient une question stratégique. En mai dernier, à Rome, lors d'une réunion préparatoire à la conférence de Leipzig [3], l'organisation de la par-

3. Quatrième Conférence technique internationale sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, (17-21 juin 1996) organisé par l'organisation des Nations unies pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO).

ticipation des ONG s'est faite principalement par courrier électronique, et les ONG disposant d'un site web ou d'un serveur jouèrent un rôle important dans la diffusion de documents. Aujourd'hui, de nombreuses conférences internationales peuvent être suivies au jour le jour grâce à des sites conçus pour cela.

Lors de ces trois phases, de nombreux contacts ont été faits. Il est difficile d'estimer le changement réel que les réseaux électroniques ont impliqué dans la communication. Le courrier électronique est devenu le moyen privilégié de communication. Il permet d'échanger rapidement de l'information et est devenu indispensable pour le suivi des projets et la collaboration. En ce qui concerne le réseau des partenaires déjà existants, souvent hors de France, l'utilisation des réseaux s'est révélée très importante. Alors qu'il fallait auparavant des rencontres physiques sporadiques pour maintenir un réseau, une dynamique s'est créée permettant de faire circuler rapidement des nouvelles et des informations. S'il a permis d'établir des contacts nouveaux et nombreux, il n'a pas réellement amené à établir des relations nouvelles suivies. Il n'y a pas un élargissement significatif des relations grâce à internet. Soit les relations faites par ce moyen se concrétisent par des projets communs et deviennent stables, soit ces relations restent ponctuelles et peuvent rapidement disparaître.

Quant au site Web, de création trop récente, il n'a pas fait l'objet d'un retour suffisant pour que son efficacité soit évaluée. Cependant, l'initiative de sa création a permis de resserrer des liens avec des ONG disposant de leur site. Ces relations portent, pour l'instant, davantage sur la technique et la structure de l'information que sur le contenu lui-même. Mais il s'agit bien d'une communauté de personnes partageant les mêmes idées sur le système socio-technique utilisé.

Conclusion

La réflexivité sur une pratique, telle qu'elle est esquissée ici, renvoie à trois questions principales. Les réseaux électroniques étant un lieu où se structurent – en partie – les débats, quelles peuvent être les modalités efficaces de participation des ONG au développement de ces réseaux, tant au niveau du contenu qu'à celui de l'infrastructure ? Sachant que l'évolution de ces réseaux est rapide, que les questions techniques et financières sont subordonnées à la structure organisationnelle, quelles ONG auront la capacité d'adaptation nécessaire pour s'approprier pleinement cet outil, comment et pourquoi ? Le réseau étant un mode de fonctionnement privilégié des ONG, quels modes de communication vont émerger avec l'accès aux outils récents d'information et de communication ? Impliquées dans

un processus très large qui dépasse pour la plupart leur champ d'action, selon quels mécanismes les ONG apprennent, partagent, débattent de leur réflexivité sur le système socio-technique dont elles vont se servir (ou dépendre) de plus en plus ? Ces lieux de débat ou de partage ne sont-ils pas eux-mêmes des espaces politiques dont l'analyse est riche de sens ? Il existe donc une série des champs de réflexion, empiriquement explorés par les ONG elles-mêmes par et pour leur action quotidienne, dont la prise en compte plus systématique pourrait permettre d'analyser à la fois les structures internes et externes de communication, d'information et donc de pouvoir, et d'approcher ainsi un peu mieux l'efficacité des ONG, concept si difficile à cerner lorsqu'il s'agit de ces organisations.

Bibliographie

AFONSO (C.A.), déc. 94-jan. 95, « A magia das redes de computadores », *Democracia*, IBASE, n° 108.

At ease with e-mail : A handbook on using electronic mail for NGOs in developing countries, 1995 , NGLS/Friedrich Ebert Foundation. Genève, New York.

BIRDSALL (W.F.), 1996, *The Internet and the Ideology of Information Technology*, actes du colloque INET96, Montréal. Disponible en ligne à : *http://www.crim.ca/inet96/papers/e3/e3-2.htm.*

BISSIO (R.), juillet 1994, « Cyberespace et démocratie », *Le Monde Diplomatique*, p. 16.

BRETON (P.), 1992, *L'Utopie de la communication*, La Découverte. Paris (coll. essais).

BRETON (P.), PROULX (S.), *L'explosion de la communication. La naissance d'une nouvelle idéologie*, 1990, La Découverte/Boréal, Paris.

CLEAVER (H.), 1996, *The Zapatistas and the Electronic Fabric of Struggle*, actes du colloque INET96, Montréal. Disponible en ligne à : *http://www.crim.ca/inet96/papers/e1/e1-3.htm.*

COURRIER INTERNATIONAL, 12-18 octobre 1995, « Lobbies : attention à l'hyperdémocratie ! ».

EBERLEE (J.), « Des outils de démocratisation : les réseaux électroniques », in CRDI *Explore*, avril 1995, vol. 23, n° 1, Ottawa.

GRESEA, *Les autoroutes de l'information : enjeux sociaux et sociétaux*, Actes du séminaire « Les autoroutes de l'information : pour une large concertation sociale », Bruxelles, 18-19 mai 1995.

HABERMAS (J.), 1968, *La Technique et la science comme « idéologie »*, Gallimard, Paris (coll. Tél).

HIS (A.) coord., 1996, *Multimédia et communication à usage humain*, FPH/Transversales science culture. Paris (Série « Dossier pour un débat » n° 56).

LEVY (P.), 1994, *L'intelligence collective : pour une anthropologie du cyberespace*, La Découverte, Paris (coll. Sciences et société).

STEVENSON (J.), 1996, *The Silencing of a democratic Medium : Early Public Policy on Radio and the Regulation of the Internet*, actes du colloque INET96, Montréal. Disponible en ligne à : *http://www.crim.ca/inet96/papers/e2/e2-3.html.*

SWETT (C.), juillet 1995, *Strategic Assessment : The Internet*, Secrétariat de la défense pour les opérations spéciales et les conflits de basse-intensité, USA, p. 15-16. Disponible en ligne à : *http://www.fas.org/cp/swett.html.*

THERY (G.), 1994-95, « Il n'y a plus d'espace national », *Géopolitique*, n° 48, Hiver, p. 8-11.

VATTIMO (G.), 1990, *La Société transparente*, Éd. Desclée de Brouwer, Paris.

VITALIS (A.), 1994, « Citoyenneté et usage des médias », in *Terminal*, Automne, nouvelle série n° 65, Éd. L'Harmattan, p. 7-19.

YOUNG (J.E.), 1993, *Global Network : Computers in a Sustainable Society*, Worldwatch Institute. Washington, D.C. (World Watch Paper n° 115).

7

Les ONG et la question du changement

Jusqu'où les ONG changeront-elles ? Jusqu'où pourront-elles changer ?

Marie REVEL
Pierre-Jean ROCA

Les ONG ne constituent pas un monde figé. Pour autant, la question du changement des ONG n'a été jusqu'à présent que peu abordée, tant à l'intérieur de leur propre sphère qu'à l'extérieur, par les chercheurs ou les observateurs. A cela deux raisons au moins. D'abord, parce qu'elles se présentaient elles-mêmes comme une alternative, voire une rupture, par rapport à l'appareil de coopération interétatique, réputé lourd et stable : représentant un changement en soi, on n'imaginait mal que « le » changement pouvait changer. Ensuite, les ONG, françaises en particulier, ont voulu, pour pallier aux insuffisances de la définition par la négative – organisation non gouvernementale –, se faire appeler Organisation de Solidarité Internationale (OSI). Valeur intemporelle, s'il en fût, la solidarité affirmée et placée au cœur même de la nouvelle dénomination ajoutait à l'impression de « suspension » de ces institutions par rapport à la dimension du temps.

Pourtant, les ONG ont évolué et continuent de le faire pour des raisons qui leur sont en partie extérieures, mais aussi en se posant de nouvelles questions à partir des limites qu'elles rencontrent d'une part dans leurs actions, d'autre part dans les processus qu'elles mettent en œuvre pour se faire reconnaître des autres acteurs dans le champ de leurs interventions. Avant de poser la question des limites, il nous faut prendre la mesure de quelques grandes tendances d'évolution des pratiques et des démarches.

Les nouvelles frontières des ONG

Depuis une dizaine d'années environ (Commission Coopération Développement, 1997), la plupart des ONG françaises ont modifié leurs pratiques. Les raisons de ce phénomène sont multiples : résultats d'expériences capitalisées, modifications du contexte économique et social au niveau international, prise en compte d'évolutions internes des pays du Sud ou des « tournants » des politiques publiques, etc. Sans prétendre à l'exhaustivité, il est possible de dégager quelques grandes tendances que, globalement, mais à des degrés divers, la majorité des ONG de développement a suivi.

L'élargissement des champs d'action « traditionnels »

* Plus loin que le « projet »

Au départ, les ONG opéraient seules : elles exportaient un projet. Ainsi, pendant plusieurs décennies, les ONG ont, sauf exception, cherché à répondre aux besoins des populations du Sud par des actions, appelées « projets ». Aujourd'hui, le projet (entendu comme une suite d'objectifs fixés *a priori,* d'actions définies pour les atteindre, un budget, des échéances) demeure toujours le mode d'intervention privilégié par les ONG. En revanche, ce qui a changé, c'est la manière de le mettre en œuvre en l'articulant avec les organisations locales. Les ONG s'aperçoivent qu'elles ont désormais, en face d'elles, un paysage institutionnel diversifié avec lequel il leur faut bâtir et parfois composer.

Aujourd'hui, les opérateurs non gouvernementaux souhaitent faire passer les organisations locales « de la résistance à la construction » parce qu'ils les considèrent comme des acteurs à part entière dans la dynamique de développement : il s'agit d'en faire des acteurs économiques, politiques ou sociaux qui puissent jouer un rôle de premier plan. Conscientes que la structuration des sociétés civiles passe par la viabilité et la pérennité de ces organisations (sur un plan financier et institutionnel), les ONG vont adapter leur offre d'appui aux nouveaux besoins de ces dernières. Si les ONG fournissaient aux organisations locales un appui technique (pour un développement opérationnel), plus rarement un financement direct, c'est surtout et de plus en plus, un appui institutionnel qu'elles mettent maintenant en avant. En effet, souhaiter rendre les organisations maîtresses de leurs choix et à même de les réaliser, c'est promouvoir un « transfert de capacité ». Pour certaines ONG, l'appui au développement institutionnel équivaut à un appui à la maîtrise d'ouvrage dans la mesure où « (celle-ci) concerne tout ce qui touche à la décision, à la commande, à l'orientation générale des projets et des programmes (de Boismenu, 1996) ».

* La découverte de l'économie « réelle »

Au départ, les ONG ne prenaient pas en compte les logiques de profit. Que ce soit du côté des mouvances chrétiennes ou des courants politiques tiers-mondistes, le profit individuel et, d'une façon plus générale, les flux monétaires, étaient perçus comme des « repoussoirs ». Du coup, le monde de l'entreprise, même de la micro-entreprise ou de l'artisanat, étaient tout simplement ignorés. A la mise en exergue du « bénévolat » correspondait la norme du projet de développement censé produire des effets bénéfiques pour tous, tout en ignorant l'augmentation des revenus de chacun. Les ONG vont désormais chercher à développer les activités économiques dans les pays du Sud. Elles le font de diverses façons : à l'échelle régionale, grâce à la commercialisation des produits agricoles, à travers le financement du développement rural et urbain, enfin par un accompagnement direct tant technique que financier aux entrepreneurs.

En fait, quels que soient les secteurs dans lesquels les ONG interviennent, celles-ci ont aujourd'hui, l'ambition d'instaurer dès le début une logique d'entreprise, gage à la fois de rationalité et d'efficacité. Tandis que pendant des années, elles ont mené des actions totalement subventionnées, pratiquant ainsi la politique du don ou du « cadeau », qui faisait des bénéficiaires des « consommateurs », aujourd'hui, en revanche, elles leur demandent de s'engager et de devenir également des producteurs ou des « clients ». Payant le service rendu selon les lois du marché, ces derniers sont en droit d'exiger une certaine qualité. L'ère de la gratuité qui n'impose aucune rigueur économique a fait place à la généralisation de la contractualisation.

* Dans la ville et sur la ville

Au départ, les ONG avaient un tropisme fortement ruraliste. Que ce soit à cause de la prise de conscience de la gravité du sous-développement en priorité par les problèmes de la faim, ou que ce soit par le biais d'une tendance très « agrarienne » des premiers techniciens mobilisés, le fait est que le rural a été dés le début, privilégié. Ce n'est plus le cas aujourd'hui, et l'intérêt pour le secteur urbain va croissant. Au départ, les opérateurs non gouvernementaux interviennent essentiellement dans les écarts de la ville, à savoir les bidonvilles qu'ils considérent un peu comme un monde à part. Puis, de plus en plus, leurs actions se dérouleront plus près des centres où, tentant de combler les vides laissés par les États, elles chercheront à s'articuler avec eux. Il est nécessaire de distinguer deux modes d'intervention possibles pour les ONG : qualifié par certains « d'intervention *dans* la ville », le premier type met en œuvre des actions de nature sectorielle. La majorité des ONG opèrent de cette façon. La santé et l'action sociale sont les secteurs qu'elles privilégient (32 % des actions), suivi de près par l'éducation (29 %), puis le secteur économique (17 %) et

loin derrière, la culture et le sport (4 %) [1]. Quant au second, il consiste à développer des projets intégrés qui sont en lien plus direct avec la question urbaine. Ces actions concernent l'habitat, l'eau et l'assainissement, le développement municipal, le développement social des quartiers ou leur réhabilitation. C'est cette deuxième approche qui constitue probablement une démarche nouvelle dans la manière d'appréhender la ville. Ici, les ONG interviennent « sur » la ville. Enfin, parce que les villes agglomèrent des populations nombreuses en un même lieu, ces dernières sont aussi des endroits privilégiés de structuration des revendications. Les organisations populaires y trouvent un terreau favorable pour faire entendre leurs voix. Près des rouages centraux du pouvoir et facilement sous le feu des média internationaux, les urbains pèsent plus « lourd » que les ruraux dans l'orientation des choix politiques. Et là est le véritable enjeu des ONG qui interviennent « sur » la ville. Dans un cadre géographique limité, la question du développement se pose à la fois en termes d'accessibilité aux services et en termes de pouvoir. Leur volonté est de chercher à renforcer la représentation de la société civile en liaison et en articulation avec les pouvoirs légitimes (élus et États) afin d'aboutir à des actions concertées. Cette démarche nouvelle suppose une reconnaissance des dynamiques populaires et de leur légitimité et s'appuie sur la participation des habitants et le contrôle des citoyens.

* Un nouvel intérêt pour les pauvres

Atteindre les plus pauvres – on ne disait pas encore à l'époque « lutter contre l'exclusion » –, a fait partie, depuis le début des objectifs des ONG, mais des évolutions lourdes sont ici notables. Alors que les Anglo-Saxons marqués par l'éthique protestante missionnaire valorisent la relation d'individu à individu et le souci du « pauvre », les ONG francophones non confessionnelles cherchent à ancrer leur action dans la constitution de groupes et dans les valeurs collectives. Ce sont les structures qui sont en cause, pas les individus. Mais c'est en grande partie la Banque mondiale qui, dans les années 80-85, va conduire les ONG à modifier leur point de vue. En effet, imposant des politiques d'ajustement structurel aux États du Sud, elle cherche parallèlement à en atténuer l'impact social. Ce sont les ONG qui hériteront de ce rôle. Aujourd'hui, il ne s'agit plus seulement de répondre à des besoins essentiels, c'est-à-dire de soigner le « symptôme ». Par un travail en amont, celles-ci cherchent de plus en plus à éliminer les causes même de la pauvreté, ce qui les amènent à élargir leur champ d'action. Ainsi, les ONG vont simultanément opérer sur le champ économique afin d'aider les populations à générer des revenus et à s'intégrer dans le tissu économique et sur le champ politique pour les

1. Programme Solidarité Habitat, CCD, sept. 1995, *Panorama des coopérations non décentralisée et non gouvernementale,* Table ronde Habitat et développement urbain, p. 10.

aider à exprimer leurs choix quant à l'organisation et à la gestion des sociétés (notamment par un appui au développement local).

* Services de base et systèmes de financement décentralisés

Ces tendances seront particulièrement illustrées par l'appui à la « production » de services de base. Ceux-ci sont divers et ne font pas l'objet d'une liste « scientifiquement établie ». On y trouve en priorité : la santé, l'éducation et l'eau, liste à laquelle on ajoute souvent, l'hygiène collective (assainissement des quartiers ou ramassage des ordures). La défaillance des États a conduit dans de nombreux cas à la « privatisation » des services publics, sans que la demande soit forcément plus solvable qu'avant. Les ONG ont alors soit contribué à donner aux institutions « relictuelles » les moyens de fonctionner, soit appuyé les comités de gestion d'usagers.

Particulièrement à la mode, les systèmes de financement décentralisés (SFD) sont aujourd'hui le dernier champ d'opérations traditionnels à voir son extension considérablement accrue : les ONG veulent ici satisfaire une forte demande des acteurs locaux à laquelle n'ont pas su répondre ou trop partiellement, les différentes expériences successivement mises en œuvre. Ce sont tout d'abord les systèmes bancaires nationaux qui, dans la plupart des cas, sont inadaptés aux besoins et capacités du secteur informel dont vit la majorité des populations. C'est aussi l'échec des opérations de crédit accordées par des opérateurs extérieurs, qui faute de cohérence économique avec les objectifs des emprunteurs, ne surent devenir pérennes et contribuèrent à forger chez les paysans une « culture de la gratuité » de l'argent, ceux-ci n'étant pas tenus de rembourser le montant de leurs prêts. Par ailleurs, l'opacité des « crédits informels » ou « autonomes » ou les taux très élevés des banquiers ambulants ne peuvent répondre qu'à une petite partie des besoins. Fortes des expériences passées, les ONG ont développé des types de produits financiers, différenciés selon les acteurs : des systèmes d'épargne-crédit à destination des populations pauvres ; des fonds de financements locaux au profit d'une collectivité et des appuis financiers et techniques spécialisés en direction des opérateurs économiques.

Nouveaux champs, nouvelles démarches

* Le continuum URD

On ne s'étendra pas ici ni sur les ONG d'urgence[2], ni sur les domaines d'action qu'elles représentent. Par contre, il est nécessaire de pointer ce

2. Cf. les contributions de B. Hours et de P. Ryfmann, dans ce même ouvrage.

qui apparaît, pour répondre à une nouvelle génération de crises[3], du côté du « continuum urgence/réhabilitation/développement ». L'idée principale du continuum URD est de chercher à inscrire l'action d'urgence dans le long terme et de la rendre ainsi compatible et complémentaire avec l'action de développement. Cela se traduit par un décloisonnement des méthodologies d'action. Certaines ONG, ayant en leur sein des branches spécialisées U. et D., vont chercher à intégrer la problématique du continuum URD dans la politique globale de leur intervention (décloisonnement en interne), en articulant mieux leurs différentes actions et en prévoyant dés le début, les formes de transition. D'autres ONG, qui sont spécialisées dans le métier de l'urgence ou du développement – un métier excluant l'autre –, ont cherché à agréger leurs compétences et savoir-faire mutuels dans le cadre d'une action menée conjointement.

* La promotion des droits

Plus loin encore, c'est dans la promotion des droits que les ONG plantent des jalons pour explorer de nouveaux champs d'action. Le concept de promotion des droits s'entend ici dans un sens élargi : il s'agit du droit pour les êtres humains à vivre une vie décente, à jouir d'une citoyenneté active quelle que soit son appartenance (liberté d'expression, égalité de traitement, etc.), à être protégé. Enfin, et comme condition préliminaire à tout ceci, la possibilité pour chacun de vivre dans un État de droit, facteur nécessaire pour un développement à long terme.

Réguler les tensions et promouvoir la paix, font partie des objectifs et des projets d'un petit nombre d'ONG qui cherchent à concilier les parties précédemment en conflit, par un retour au dialogue ; d'autres mettent en avant la culture comme facteur de cohésion, d'autres encore tentent de forger une culture de paix par la formation de médiateurs, d'autres enfin pensent que la paix ne saurait être séparée de la justice, et pour faire cela contribuent « au devoir de mémoire ».

Alors que des actions ciblées en direction des laissés-pour-compte ou des opprimés comme peuvent l'être les minorités ethniques, les réfugiés ou les enfants, sont maintenant bien connues du grand public, des « approches alternatives du droit » commencent à être expérimentées. Il s'agit d'utiliser le droit dans les stratégies de changement social au profit des groupes sociaux et des personnes qui sont en situation de non-pouvoir, par exemple en sensibilisant les populations à leurs droits, en leur permettant de passer, par un travail pédagogique, d'une attitude passive et « légaliste » à une attitude active et « légitimiste ».

3. F. Cheneaux de Leyritz, déc. 1995, *L'articulation entre l'aide d'urgence et l'aide au développement*, rapport au Secrétariat chargé de l'aide humanitaire.

* Le « lobbying »

Le dernier champ d'intervention, celui du « lobbying » tourne carrément le dos aux actions classiques des ONG : il s'agit de peser sur les choix politiques et sociétaux. On observe, par exemple, que dans le jeu des rapports internationaux, les ONG, avec l'appui des pouvoirs publics d'ailleurs, tentent une montée en puissance dans les enceintes multilatérales. Vouloir modifier les règles du jeu des relations internationales implique pour celles-ci un changement de niveau et de nature des actions par un passage à l'action politique : elles sont ainsi amenées à participer aux travaux des agences spécialisées des Nations unies, ou bien aux Conférences Internationales (sommet de la terre à Rio, sommet du développement social à Copenhague, etc.). Elles se lancent, maintenant à grande échelle, dans des campagnes d'information citoyennes, dans la lutte contre les échanges de nature criminelle ou illicite (vente d'armes, mines antipersonnel, drogues), et ajoutent à leur rôle de dénonciation politique, la promotion de formes de commerce équitable.

Ainsi, les changements constatés peuvent se résumer, au final, en trois grands glissements, en ce qui concerne les pratiques, et en trois passages en ce qui a trait aux démarches. Pour les premières, la décennie qui vient de s'écouler, aura été marquée d'abord par le glissement du « rural » à « l'urbain », ensuite par celui du « collectif-communautaire » au « productif-individuel-économique ». Enfin, le dernier, majeur dans ce qu'il implique d'effacement de la frontière entre pauvres du Nord et pauvres du Sud, et à ce titre peut-être mieux qualifié par le terme de mutation, fait passer les interventions de la sphère du « technico-matériel » à la catégorie plus immatérielle des droits, du « lobbying », et de la campagne d'opinion en vue de changer les comportements sociaux et politiques.

Les passages d'une démarche à l'autre ont accompagné les changements observés. De la réponse ponctuelle aux besoins de base à la structuration de services autonomes et du renforcement des capacités locales à l'appui au développement institutionnel, c'est toute une nouvelle logique d'acteurs organisés entre eux – au Sud d'abord –, qui est non seulement reconnue, mais encore appuyée pour servir de fondations à la coopération. Du projet au processus de développement et de la relation duale (face à face du bailleur et du bénéficiaire) à la médiation, c'est à un profond questionnement des places de chacun qu'on commence à assister. Enfin, de l'action localisée à l'exigence d'un changement d'échelle (au Sud), et d'une logique ponctuelle à une réponse structurée (au Nord), c'est de la nécessité d'un décloisonnement des instruments (appareils de coopération étatiques et officiels d'un côté, ONG de l'autre) que l'ensemble des acteurs prend conscience.

Pour autant, peut-on, au terme de ce rapide tour d'horizon des changements intervenus, avancer que les dynamiques engagées vont se poursuivre ? Rien n'est moins sûr, et nombre de « limites » sont peut-être atteintes...

Des « limites » aux changements des ONG ?

En effet, les changements de démarche constatés buttent aujourd'hui sur un certain nombre de « limites ». Nous nous contenterons d'en pointer ici[4] de trois sortes seulement : celles ayant trait à la relation à « l'autre », dans ce qu'il est convenu d'appeler le partenariat, celles de la reconnaissance de la place spécifique des ONG dans leur recherche de légitimité, celles enfin de la contribution au façonnement de représentations du monde. Dans ces trois domaines, le volontarisme des slogans est à double-tranchant : l'évolution des mots employés peut précéder celle des comportements, mais elle peut aussi servir de masque à la volonté subreptice, de la part des institutions – et les ONG en sont aussi –, de se reproduire en fait à l'identique...

Démarche nouvelle ou seulement nouveau mot ? : le partenariat

A la demande de caractérisation de leur lien avec « l'autre », les ONG répondent quasi unanimement par la notion de partenariat. La plupart des militants et des adhérents des organisations qui l'utilisent, lui associe une valeur positive, sans l'ombre d'une remise en question. Pourtant, ce recours permanent à l'idée de partenariat mérite d'être interrogé.

Le mot « partenariat » a commencé à être employé, il y a quelques années, par des ONG caritatives qui voulaient justement se démarquer de la connotation de condescendance et de paternalisme attachée dans l'opinion commune à l'idée de don « charitable » ; il s'agissait alors de rétablir l'autre – le bénéficiaire – dans sa dignité et de ne lui transférer rien de plus que les moyens d'entreprendre par lui-même ses propres projets.

Aujourd'hui le mot de « partenariat » s'est répandu dans tous les discours, y compris dans ceux de la coopération officielle, perdant par là-même beaucoup de sa force première ; c'est devenu un mot-valise recouvrant des notions extrêmement diverses. Ce destin n'est pas singulier : notons juste au passage, et à titre d'exemple, que le succès a détaché de son origine et vidé de sa substance première un mot comme « solidarité »...

Beaucoup de sens sont accolés à celui de partenariat : les ONG l'associent spontanément avec les valeurs éthiques d'égalité (ou d'équité), et de réciprocité. Ceci est paradoxal car la relation de « partenaires » ne va pas aussi loin. L'étymologie pourrait être ici d'un certain secours. En effet, « partenaire » vient (à travers l'anglais « partner ») de l'ancien français

4. Pour ce qui a trait aux questions qui relèvent des rapports des ONG à la puissance publique, on se reportera à Fauré Y.-F., Piveteau A., Roca P.-J., 1996.

« parcion », de la même origine que « séparation ». L'idée exprimée est seulement celle de deux entités séparées en relation l'une avec l'autre, sans connotation de retour ou d'équilibre. Point d'égalité ni de réciprocité dans l'idée de « parçonnier » qui signifie métayer, pourtant d'origine commune avec partenariat. Que pourrait donc signifier cet enrichissement de sens, ou cet infléchissement de la part des ONG ? Être partenaires au sens littéral d'être deux joueurs dans une même partie, serait insuffisant aux yeux de beaucoup d'ONG ! Faudrait-il donc y ajouter des valeurs plus compatibles avec notre idéal démocratique et nos références morales en matière de relations humaines ?

On peut raisonnablement penser qu'en fait c'est la relation de « don » qui pose problème aux ONG. Cette relation est foncièrement inégale et asymétrique. La domination, comme l'ont montré les travaux de Marcel Mauss, n'y est pas non plus absente : en obligeant son partenaire, le donateur acquiert sur lui de l'ascendant, sinon du pouvoir. S'il est incapable de rendre, celui qui reçoit sera alors fixé dans un statut d'infériorité.

Que peuvent donc rendre les bénéficiaires de l'action des ONG ? Celles-ci, prônant un autre développement, peuvent-elles, par les voies de la générosité, sortir du schéma du pouvoir exercé par les puissants sur les faibles ? Peut-être évite-t-on encore d'affronter trop directement cette question. La dénégation offrirait alors une issue et l'insistance à se servir du *mot* partenariat comme d'une locomotive pour les wagons de la réciprocité et de l'égalité pourrait bien être la trace d'un vrai problème nié dès qu'il apparaît. Mis à part dans le discours, la réciprocité a-t-elle concrètement fait beaucoup de progrès dans les échanges des ONG avec le Sud (ou avec l'Est) ces dix dernières années ?

L'incessante recherche de légitimité

Au nom de quoi, au nom de qui, les ONG font-elles ce qu'elles font ? Qui aurait osé, il y a quelques années, poser de telles questions ? Aujourd'hui pourtant, elles ne sont plus prononcées seulement à voix basse : des scandales financiers – surtout un, bien médiatisé –, le relativisme concernant les valeurs gagnant du terrain et, plus spécifiquement pour les ONG, le retour de balancier après la montée de l'engouement pour leurs actions et leur efficacité, ont véritablement bouleversé le paysage.

Aujourd'hui, et c'est un changement majeur de ces dix dernières années, aucune ONG ne peut éviter, pour pouvoir continuer son action, de se poser la question de la légitimité. Plus loin, aucune ONG ne peut faire fond sur des valeurs qui seraient à ce point soit universelles, soit transcendantes aux yeux de tous, pour ne pas avoir à « prouver sa légitimité ».

Deux constats sont donc à faire en parallèle. On est tout d'abord obligé de reconnaître que la légitimité est relative puisqu'elle est fondée sur des

critères contingents. A plus forte raison quand il s'agit de relations Nord-Sud (ou Occident-Est) mettant en contact des espaces culturels et sociaux où ces critères sont extrêmement différents, voire pour certains référents, totalement divergents ; qu'on pense seulement aux rapports homme-femme ou à la conception des relations adulte-enfant... Mais, et c'est là le deuxième constat, la légitimité peut s'acquérir. Elle est alors le résultat d'un mouvement de groupes sociaux particuliers. Il vaut alors mieux parler de *processus de légitimation*. Les ONG s'appuient de fait, et parfois sans en être bien conscientes, sur ceux-ci. Pourtant, elles ne peuvent s'en passer...

En ce qui concerne les interventions de solidarité internationale, la légitimité ne peut pas être acquise une fois pour toutes. Elle n'est pas anhistorique, elle n'est pas sans lieu géographique, elle n'est pas sans échelle d'espace, c'est-à-dire sans niveau scalaire. Ceci est important et beaucoup d'échecs ont été essuyés faute d'avoir perçu cela. L'exemple de la soif peut aider à le comprendre. Le verre d'eau, le puits et le barrage sur le fleuve sont trois réponses possibles à la soif... Pourtant, on ne passe pas de l'une à l'autre par un simple coefficient multiplicateur et ce n'est pas qu'un problème technique. Même si la valeur qui fonde le comportement et qui motive la décision est la même dans les trois cas, il ne s'agit pas de la même intervention de solidarité ; il n'y aura donc pas référence à la même légitimation.

C'est en analysant de plus près ces processus de légitimation et en les questionnant à partir de leurs limites que seront le mieux appréciées les évolutions sur ce sujet. Trois domaines sont à distinguer. Ils ne sont pas exclusifs l'un de l'autre, et la légitimation d'une ONG donnée peut ressortir de deux, voire de trois de ceux-ci. Leur ordre de succession dans la présentation ci-dessous n'est pas significative d'une quelconque hiérarchisation.

* La professionnalisation, une banalisation ?

La légitimation se construit par la fonction compétence technique ; il y a derrière ces processus de légitimation l'idée qu'on répond « techniquement parlant » à un besoin indiscutable : la faim, la maladie, l'analphabétisme... Certaines ONG se sont spécialisées et leur savoir-faire technique est maintenant reconnu, souvent même au-delà du cercle de leurs bénéficiaires et de leurs régions d'intervention ou de leurs zones géographiques d'intérêt. En d'autres termes, elles se « professionnalisent ». Cette tendance, plutôt appréciée par l'opinion, les bailleurs et les partenaires en général, rencontre aujourd'hui une limite dans la mesure où on ne distingue plus bien, parfois, ce qui fait la singularité de l'action des ONG. Entre coopérants professionnels de l'appareil étatique bilatéral ou multilatéral et sociétés privées vendant des services, que font de spécifique les ONG très professionnalisées, obligées de gérer la maintenance de l'outil

de travail, la pérennité financière de l'institution, la recherche de nouveaux contrats et les salaires d'un personnel à plein temps ? A moins d'en sourire avec ce sociologue malien qui déclare que « les ONG sont des bureaux d'étude qui ne payent pas d'impôts », la question devrait être résolue pour éclaircir le débat et, *a minima*, ne pas tromper le contribuable...

Une autre limite de ce domaine de légitimation peut être aussi soulignée quand il s'agit de pousser au plus loin la « technicisation » de l'intervention. La spécialisation technique conduit bien souvent en Occident, à cause de l'affinage des connaissances dans des domaines très précis, à une réduction du champ d'opération. Ces tendances ont parfois conduit – mais ce n'est pas la seule raison – certaines ONG « urgencières » à réduire les bénéficiaires de leurs actions à... des corps souffrants ! Ils n'avaient plus ni passé, ni avenir, ni inscription sociale dans un groupe humain précis. A la limite, ces hommes et ces femmes, assignés à n'être que « victimes », n'étaient plus que ventres affamés qu'il fallait remplir et corps malades qu'il fallait guérir...

* La solidarité, une « justification » ?

La légitimation se construit en affirmant et pratiquant certaines valeurs qui font sens *dans la sphère sociale où l'on veut être légitimé*. Ce sont d'abord les valeurs de solidarité qui vont être invoquées, surtout si cette solidarité se manifeste en réponse à un appel de l'autre ! Mais d'autres ressorts fonctionnent tel celui du refus d'un comportement uniquement fondé sur l'intérêt individuel. Il sera aussi fait appel au sens de la responsabilité qui naît du constat de la souffrance d'autrui.

Les limites théoriques dans ce domaine de légitimation sont nombreuses et mériteraient quelques développements qui n'ont pas forcément leur place ici. Contentons nous seulement d'indiquer que s'il n'y a pas de valeurs universelles – mis à part celles que nous déclarons telles à partir de l'Occident –, il y a forcément non-homogénéité des domaines d'application de celles-ci. On peut ici citer en exemple les ONG, dont le nombre et l'influence ne cessent de croître ces dernières années, qui se consacrent à la promotion des droits. Sur quelle loi faire fond quand le cadre légal international montre des lacunes justement par défaut de consensus sur certaines valeurs ? De façon plus anecdotique, mais tout autant révélatrice, la gêne de certains représentants des pays du Sud confrontés en France à des publics convoqués par des ONG, montre que les processus de « justification » d'une intervention sont parfois très différents « ici et là-bas ». Par exemple, on a vu des animateurs d'alphabétisation de pays du Sud, invités par des ONG caritatives, rester interloqués par des questions posées dans le registre de la générosité alors qu'ils se situaient sur le terrain de la conscientisation politique...

Les limites pratiques sont aussi notoires. On est en effet bien obligé d'interroger la justification d'une intervention fondée sur la nécessaire réponse à un appel de « l'autre ». Trop de cas ont été relevés d'ambiguïté d'un appel par trop suggéré, voire suscité, par une proposition d'aide... La notion de besoin est quelquefois « élastique », et il est arrivé que l'offre de projet ou de service génère la demande !

* La fonction de « médiation », un avatar de la représentation démocratique ?

Dans nos sociétés d'individus, la fonction de médiation est devenue d'autant plus indispensable que sa consistance, à travers les rouages traditionnels des échelons du politique et des corps constitués de la société, diminuait. Les ONG peuvent aujourd'hui incarner en partie cette médiation nécessaire.

Historiquement, le droit de s'associer pour la défense de causes collectives, qui a eu son analogue au Sud dans les formes de la mobilisation pour les guerres de libération nationales, et le droit à la libre-expression, qui a aussi eu son pendant au Sud dans l'auto-détermination, ont donné un cadre à cette fonction de médiation. L'autonomisation de la société civile, qui s'orientera de façon spécifique dans les pays anglo-saxons et dans les pays latins, rendra possible une diversification des formes de la médiation.

Aujourd'hui, les mécanismes classiques de la représentation sont en crise ; on ne peut plus parler « au nom de » ! Entre l'État et le citoyen, la distance est très grande et le besoin se fait sentir de médiations sur d'autres terrains ou avec d'autres règles du jeu. Dans le domaine des relations internationales, les instances où se joue la partie sont encore plus lointaines et hors de portée des citoyens des grands pays, à plus forte raison des gens appartenant à des peuples sans État-nation.

Le besoin de médiation, s'il est ressenti par les individus dans les sociétés du Nord, est aussi diagnostiqué par les institutions, notamment celles du système des Nations unies. Celui-ci est en crise et essaie d'avoir d'autres interlocuteurs que les seuls représentants des États. Les ONG seront alors sollicitées et leur réponse sera d'autant plus positive qu'elles cherchent elles-mêmes reconnaissance et tribune internationales.

Pourtant, ces processus de légitimation ne fonctionnent pas sans rencontrer de limites. La plus grave d'entre elles est sans doute celle qui consiste à s'auto-instituer médiateur. Les ONG qui ont « besoin » de se faire reconnaître ont déjà parfois tendance au discours auto-référencé pour prouver leur identité ; si ce besoin rencontre celui de la presse ou des organisations internationales à la recherche de porte-parole de l'opinion, la confusion risque vite de s'installer. La nécessaire représentativité est alors le cadet des soucis des uns et des autres : « demande-t-on à un défenseur des droits de l'homme d'être élu ? », déclarait récemment à la télévision

un membre d'une ONG ayant pignon sur rue dans ce domaine. Il lui semblait à l'évidence que la bonne réponse devait être « non » ; pourtant rien n'est moins sûr, et on ne voit pas pourquoi certaines ONG seraient exemptées du devoir de respect des principes démocratiques.

Quand le *parler à la place de* prend totalement le pas sur le *parler au nom de,* la substitution des ONG à la représentation politique est complète. Le « basisme », sorte de « justification » des porte-parole issus soi-disant du plus bas de la pyramide sociale, risque alors de remplacer la subsidiarité.

Des limites analogues ont de fortes chances d'être atteintes et même dépassées dans le maniement de l'expression *représentant de la société civile internationale.* En effet, pour commode qu'elle soit dans ce monde devenu pour beaucoup illisible et immaîtrisable, la formule « société civile internationale » est non seulement floue mais encore hétérogène selon l'angle de vue adopté et la société considérée. Faudrait-il encore que les autres concepts, tels celui d'État, soient homogènes à la surface de la planète. Il n'en est rien ! A plus forte raison, un représentant d'un concept vague et creux peut-il être soupçonné de s'être auto-institué comme tel.

Les ONG productrices de représentations sociales

Les ONG ont aussi évolué dans leur contribution au domaine des représentations sociales. Elles l'ont fait et le font, pour elles-mêmes et pour transformer l'image du monde dans lequel nous vivons. Elles ont en effet produit un discours identitaire à leur propre usage. Elles ont réussi à se distinguer du secteur associatif – trop multiforme et non spécifiquement focalisé hors frontières – et à faire prendre au sérieux un « tiers-secteur » entre entreprises privées et structures de l'État. Elles ont mis énormément d'énergie et de ressources – y compris publicitaires, au grand dam de certains donateurs –, pour faire croire à l'existence de ce tiers secteur et à sa spécificité. « Faire croire » ne doit pas être entendu ici dans un sens manipulatoire : les ONG ont aussi été, et sont encore, la conscience éveillée et active d'un monde sans pitié, surtout dans les relations internationales. Il était, et il reste important d'y croire. Être crédibles donc et entraîner l'adhésion de citoyens qui gardent les yeux ouverts.

Les ONG ont participé au façonnement des représentations du monde tel que nous le percevons. Elles ont aussi dû pour une part se couler dans ce que l'opinion était prête à recevoir comme image de « l'autre ». Les guerres de décolonisation, surtout la guerre d'Algérie, ont profondément marqué notre imaginaire. A la période du tiers-mondisme ont succédé les années des « Sans Frontières » et de « l'Humanitaire »... Pendant ce temps, la fin de la guerre froide, et de ses divisions du monde « faciles » à lire, se terminait. Aujourd'hui, les ONG disposent, parce que leurs publics eux-

mêmes en disposent, de représentations parcellaires et historiques des modes d'organisation du monde : elles se superposent sans toutefois se recouvrir totalement. Plus aucun modèle global de référence n'explique toutes les situations... Selon les pays d'intervention et selon les thèmes, selon les publics et selon les supports (presse, affiches, dossier pédagogique, lobbying politique), on fera appel à différents corps d'explication plus ou moins mis en avant : ici c'est l'économie-monde qui est la clé, là c'est un cas d'exploitation et plus loin un phénomène d'exclusion. Quand tous les ressorts sont épuisés, ce sont les images de la victime, de la misère la plus horrible et du conflit ethnique ou tribal, incompréhensible aux yeux des Occidentaux qui sont ressortis des fonds de tiroir... Les ONG sont confrontées à un difficile problème de choix entre les représentations, et les conditions de celui-ci sont différentes selon l'utilisation qui va en être faite. Il faudra parfois trancher entre un message complexe, mais conforme à ce qu'on sait de la réalité, et un slogan simple qui va provoquer l'adhésion du public.

Dans le domaine de la production de représentations du monde, les ONG ont aujourd'hui le même rang que les manuels scolaires et les média. On a dans ce domaine atteint une limite de responsabilité éducative, éthique et politique.

En conclusion

Les ONG ont changé, c'est indéniable ! Jusqu'où changeront-elles ? Jusqu'où pourront-elles changer ? Sont-elles comme le voudrait un certain discours convenu « laboratoire de nouvelles formes de coopération » ? Sont-elles en avance, institutions nouvelles, creuset d'une société civile internationale en gésine ? Ou bien ne sont-elles que des formes adaptées-ajustées de l'instrument d'aide nord-sud ? Il faut rappeler qu'une bonne part des relations internationales est organisée autour du paradigme de l'aide. Celui-ci met en scène deux ensembles ; le premier, dénommé « bailleur », a le pouvoir de donner ou de ne pas donner ; le second, dénommé « bénéficiaire », reçoit l'aide (matérielle ou immatérielle). La relation est par définition inégale et toujours orientée préférentiellement, de celui « qui peut, qui sait, qui a les moyens », vers celui qui est en demande et qui s'essaye parfois au contre-don...

La question, posée de façon abrupte, serait de se demander si les ONG représentent une rupture radicale – ou ne serait-ce qu'un début de rupture – avec le paradigme dominant de l'aide ? Dit d'une autre façon, les ONG peuvent-elles s'extraire de la structure puissante et contraignante que constituent les relations des « forts » avec les « faibles » ? Y a-t-il de la

place dans cette structure pour autre chose qui ne serait pas quelque part en congruence avec les finalités de son fonctionnement ? L'avenir de la relation que les ONG tentent d'instaurer entre différents groupes humains du Nord et des Suds, d'Occident vers les Peco et les anciens pays du bloc soviétique, passe certainement par la réponse à cette question.

Bibliographie

Commission Coopération Développement, 1997, *Coopération et solidarité internationale, une décennie de changements : l'apport des organisations françaises de solidarité internationale,* Paris, préédition, octobre (Chargée d'étude : Marie Revel).

BOISMENU (de) Isabelle, 1996, « Les associations à la croisée des chemins », *Économie et humanisme,* n° 337, mai.

FAURÉ Yves-André, PIVETEAU Alain, ROCA Pierre-Jean, 1996, « ONG/État : penser le lien », *Histoires de développement,* n° 34-35, décembre.

HUSSON Bernard et PIROTTE Claire, 1997, *Entre urgence et développement : pratiques humanitaires en questions,* Paris, Karthala.

ROCA Pierre-Jean, 1996, « Moins d'État et plus d'ONG », *La fin du Tiers Monde ?,* Paris, La Découverte.

II

Les ONG et la dynamique sociale

8

ONG : force sociale dans les transformations en cours et relations de genre

Gudrun LACHENMANN

Introduction

Le thème des ONG et des relations de genre sera ici traité dans une analyse sociologique des processus de transformation ayant lieu actuellement en Afrique de l'Ouest (démocratisation, libéralisation du marché accompagnant les programmes d'ajustement structurel ainsi que désengagement de l'État). En ce qui concerne la recherche sur les « genres », il n'y a pratiquement pas eu jusqu'à présent, de lien entre celle-ci et les processus généraux de transformation par les acteurs sociaux, malgré le fait que les femmes, telle est la thèse, pourraient être considérées comme des forces sociales importantes dans ces changements (Lachenmann 1992). Il n'y a pas eu de lien, non plus, avec le débat en cours sur les organisations paysannes, les processus de renforcement de l'importance des mouvements religieux et les mouvements sociaux et de démocratisation.

La perspective de recherche sera d'approfondir les implications des changements politiques, tels que l'accès au pouvoir des femmes, ainsi que les interrelations entre décentralisation et formation de la société civile en passant par le « symbolisme » et la mise en scène de nouvelles relations de pouvoir, par exemple en ce qui concerne les nouveaux leaders paysans et les ONG.

Mouvement social ou ONG ?

Au Sénégal, il existe depuis déjà quelques années un mouvement paysan qui s'est constitué comme force sociale au niveau national, et qui tente d'influencer la politique économique, surtout en matière agricole. Il veut, de plus, jouer un rôle à la base dans le cadre de la décentralisation. Depuis le début, la participation des femmes dans les groupements et leur promotion étaient au centre des activités : s'agit-il pour autant d'un espace où des changements dans les relations de genre sont négociés ? Au Cameroun, un mouvement paysan a été appuyé et guidé par une ONG nationale prenant la tête du mouvement tout en lui rendant des services. Dans les deux pays, des femmes font partie de ces mouvements paysans et dans le même temps des associations de femmes se sont formées pour coiffer les diverses organisations. Dans les deux pays, il existe aussi des confédérations d'ONG.

Beaucoup d'actions ont pu émerger grâce à l'utilisation de la « forme » ONG. Dans ce processus, renforcé par les demandes de l'extérieur désireuses de traiter avec « des » ONG – critères de la coopération internationale –, se posent de plus en plus des problèmes de légitimation et de professionalisation. Tout le monde semble d'accord, y compris les gouvernements et les bailleurs de fonds, pour que soit voilé le caractère politique du concept d'ONG. Ainsi, en Afrique de l'Ouest, beaucoup d'ONG de femmes tiennent à ne pas être considérées comme faisant partie d'un mouvement féministe ; ce terme est particulièrement évité.

Les femmes ont introduit un nouvel instrument dans la politique internationale : une arène de négociation sur les enjeux de son orientation a été ouverte. Son caractère innovant est devenu évident lors de la réunion d'ONG féministes (Miami, 1991) préparatoire à la Conférence sur l'Environnement de Rio. Mais à l'occasion de la dernière conférence internationale sur les femmes, il est apparu que les clivages entre mouvements féministes et institutions diminuaient : ainsi à Béijing (Lachenmann 1995) beaucoup de participantes ne faisaient plus de différence entre ONG, société civile et mouvements de femmes ou féministes. Les femmes, premières à s'être introduites comme force sociale dans le débat politique, l'ont fait au prix d'une « catégorisation », voire d'une cooptation, sous l'étiquette d'ONG. Bien que le fait de se laisser coopter pose des problèmes, on peut maintenant constater les débuts d'une structuration internationale de réseaux d'associations féminines : de nouvelles conceptions et des contre-paradigmes sont discutés.

Cependant, les participantes au forum des ONG de femmes à Beijing en 1995 ont constaté que des problèmes de relations de genre dans les ONG et les risques d'exclusion des femmes dans les processus de démocratisation, demeuraient surtout au niveau local.

Interaction avec l'État et aspects de la société civile

Les représentants de l'État souvent « jaloux » des moyens financiers transférés à travers les ONG essaient de capturer et de contrôler ressources et activités. De plus, une certaine rhétorique à propos des ONG faisant de « bonnes choses sociales » pour les femmes – perçues ici comme des victimes –, leur font ignorer la dimension « mouvement social et force transformatrice potentielle » des ONG.

Malgré leurs limites, les Églises ont offert des espaces protecteurs, surtout dans les temps politiquement très troublés. A titre d'exemple, on peut citer la section femmes de l'Église Protestante Presbytérienne au nord-ouest du Cameroun qui a clairement constitué un espace politique où des questions de pouvoir, de violence, de changement social ont pu être discutées. Mais il faut aussi dire qu'il y a danger que se construise une structure uniquement orientée vers l'extérieur dont l'unique but serait d'attirer des ressources à s'approprier. C'est surtout le cas dans le domaine de la promotion féminine, ou encore dans l'approche de « genre », où se constitue, en parallèle aux ONG, une « scène » de consultantes nationales en quelque sorte privatisée par les organismes internationaux et qui n'entre plus dans la dynamique du débat ni scientifique ni politique ni social.

Une tendance actuelle est à la cooptation, pour la gestion des ONG, d'épouses d'hommes politiques ; ce sont aussi, souvent, des femmes fonctionnaires et/ou des politiques – qu'elles cumulent ou non ces différentes fonctions – qui sont choisies par les bailleurs de fonds sous prétexte qu'elles sont représentantes d'ONG...

Professionnalisation et institutionalisation

D'un côté, les ONG ont acquis une certaine légitimité à travers la création d'emplois, la fourniture de services et la mise à disposition de la population de compétences professionnelles ; de l'autre, la dépendance vis-à-vis des bailleurs de fonds et de leurs concepts est très importante. Ainsi, les institutions soutenant les organisations d'autopromotion constituent un secteur de services qui, bien que dépourvu de légitimation démocratique et de représentativité sociale, est fort utile. Cela ne va pas sans conflit, mais le fux continu des financements extérieurs autorisant la continuité du travail – études sous contrats et organisation de séminaires – masque les difficultés latentes. Cela a pu être observé au Sénégal et au Cameroun, où les associations nationales coiffant toutes les organisations

féminines sont interlocutrices du gouvernement, et jouent le rôle de bureaux d'études vis-à-vis de la coopération internationale.

Il y a cependant des cas, comme au Mozambique ou au Malawi (Glagow *et al.*, 1993, 1997 ; voir Neubert 1997 pour le Kenya et le Rwanda), où il paraît clair que la professionnalisation des ONG se fasse en complet détachement par rapport à leurs bases sociales. Les responsables semblent tout faire pour ne pas être concernés par des questions politiques. Mais il y a lieu de regarder aussi les ONG comme noyau d'un tiers secteur (Anheier, Seibel 1990) en quelque sorte associatif, à but non-lucratif, d'économie communautaire, de communautarisme, auquel contribuent surtout des femmes. Ces fonctions sociales vont alors bien au-delà du fait de combler les lacunes laissées par l'État.

Dans le cas observé au Sénégal, les animatrices des ONG installées dans les villages sont des volontaires, et tandis que les hommes attendraient des salaires, qui ne viennent pas, les femmes continuent à travailler, avec seulement parfois des indemnités pour des réunions ou des formations. Le groupe de leaders paysans, composé pour une part d'anciens animateurs de l'État, pour une autre de professionnels « alternatifs », au sein duquel les femmes sont très peu représentées, est devenu un intermédiaire obligé entre la base et les bailleurs nationaux et multinationaux. La population considère d'ailleurs qu'eux seuls ont un accès privilégié aux avantages du monde du développement. A l'extrême, ce sont toujours les mêmes parmi eux qui sont invités par les ONG du Nord et les bailleurs.

Pouvoir et relations de « genre »

Les « organisations de promotion de l'autopromotion » (groupements de femmes omniprésents dans les villages et quartiers) sont souvent critiquées parce qu'elles sont soupçonnées d'être allochtones. Nées d'initiatives externes, elles ne sont là que pour avoir accès aux ressources offertes... Par conséquent, dès que « le projet » et le flux de ressources s'arrêtent, elles se dissolvent : ces organisations entraînent dans leur perte le transfert des innovations techniques qu'elles véhiculaient et le « développement » qu'elles proposaient est loin d'être durable !

Des études ont montré que les groupements pouvaient disparaître et resurgir plus tard sous une autre dénomination. Il est bien sûr nécessaire de vérifier dans chaque cas, quels sont les changements structurels provoqués, mais aussi les possibilités ouvertes par cet effort d'association et de structuration de la société pour constituer une arène de négociation avec les instances de l'État et du marché.

Les phénomènes de décentralisation et de démocratisation posent de nouvelles questions : les femmes ont été très actives dans des groupements de base ainsi que dans une grande partie des ONG (partie sociale, fonctions « d'en bas »), mais elles sont exclues, encore plus, des structures formelles des « nouveaux » partis et des pouvoirs territoriaux. Les groupements et les activités quotidienne des ONG seraient pour les femmes, tandis que la « vraie » politique et les postes de direction des ONG seraient pour les hommes : voilà l'idéologie qui légitime la répartition des tâches.

La structure dualiste du pouvoir en Afrique de l'Ouest, dont on trouve la réplique dans les organisations paysannes, est une des raisons qui explique la difficile insertion des femmes dans les canaux ordinaires de la politique. Dans les sociétés africaines, il y a des structures « parallèles » d'hommes et de femmes : une représentante des femmes est au point d'interface ou de négociation entre monde féminin et monde masculin. Même s'il est important que les femmes aient leurs propres espaces – groupements et ONG leur offrant cette possibilité –, on note que les anciennes institutions deviennent obsolètes, sans que les nouvelles n'aient ni les mêmes fonctions ni un sens social analogue. Dans les projets censés être participatifs et dirigés vers la base, les voies d'expression et de négociation traditionnelles sont perdues.

L'argent des ONG destiné aux activités de groupements de femmes est utilisé pour asseoir les privilèges des hommes. En même temps, que ce soit intentionnellement ou pas, les bailleurs de fonds semblent favoriser des ONG où la direction est l'affaire des hommes. Dans le domaine politique, on a vu des cas où les « courtiers » (Bierschenk, Olivier de Sardan 1993 ; Blundo 1995) masculins semblent utiliser leurs projets pour drainer les voix féminines au profit de certains partis.

Les ONG représentent « l'inclusion » du social dans le développement comme en témoigne la mode des méthodes et approches participatives. Cependant, il y a lieu de craindre que de nouveaux instruments d'exclusion du monde féminin puissent être mis en place par ces méthodes de « socio-engineering ». A titre d'exemple on pourrait citer la coopération germano-camerounaise dans le projet de protection des ressources naturelles du Sud-Ouest qui favorise une approche de foresterie sociale : alors que le projet encourage les groupements féminins pour des activités génératrices de revenus, la gestion des ressources naturelles est faite avec le conseil traditionnel légitimé par lien direct avec le régime au pouvoir et uniquement constitué par des hommes. Les femmes risquent bien d'être exclues à terme de la gestion des ressources et de sa réglementation en amont.

Dès qu'il n'y a pas de solution unimodale, c'est-à-dire « d'innovation administrée », il peut y avoir de nouvelles formes socio-techniques qui ne nuisent pas aux groupes faibles. Il y a ainsi des cas où les femmes jouent sur deux rationalités à la fois : on a pu observer dans le mouvement paysan

au Sénégal la façon dont se déroulait le financement d'un grand projet de crédit par des ONG étrangères. Pour le programme « épargne/crédit », les hommes critiquaient les femmes parce qu'elles continuaient à participer aux tontines et à se cotiser pour les cérémonies religieuses. En même temps, elles participaient au programme épargne/crédit mais pour des sommes plus réduites. Contradiction ? Non ! Il s'agit en fait de deux logiques différentes, l'une préservant l'avantage individuel, l'autre la vie collective. Les femmes gardent consciemment les deux approches en parallèle : c'est pour elles une stratégie de sécurité...

Le problème du populisme ou l'idéologie développementaliste adoptée par les ONG : les femmes « vulnérables »

Les méthodes suivies par les responsables des ONG sont des constructions complètement artificielles, des « codes » appris dans la panoplie des développeurs. Le concept de « groupes vulnérables » est par exemple, très répandu : il est utilisé pour stigmatiser et étiqueter certains groupes en les déclarant incapables d'agir de façon autonome. Ils sont, du coup, objets de traitements paternalistes. S'il s'agit de femmes, il est alors souvent implicite que l'approche de « genre », ou la promotion féminine par des ONG consiste à s'occuper de quelques « pauvres femmes ».

Ce concept est typiquement utilisé dans le discours concernant la lutte contre la pauvreté, discours tenu en dehors des discussions sur la libéralisation de l'économie et l'ajustement structurel ; le débat n'est jamais ouvert de façon cohérente ni sur l'économie ni sur son « enchassement » social, par exemple sur la relation des stratégies de subsistance et de marché auxquelles les femmes participent au premier chef.

Les activités des ONG peuvent contribuer à des processus d'exclusion en étiquetant des catégories de femmes comme groupes-cibles relevant de mesures spéciales : cela peut conduire à éviter de réfléchir sur les mécanismes conduisant à la marginalisation non seulement dans les « projets » mais aussi dans les changement socio-économiques et les transformations en cours. Les femmes risquent alors – en complète opposition, de fait, avec le discours international sur leur « potentiel économique » – d'être exclues de l'accès à de nouvelles opportunités économiques. C'est le cas notamment des projets d'ONG s'adressant à des femmes « chefs-de-ménage ». Cette orientation, pour pertinente qu'elle soit dans certaines villes et dans certaines régions de migration, est une construction sociale très problématique qui ne tient pas compte de la critique adressée au concept de « ménage ». Faute de partir des stratégies féminines, telles qu'elles existent, même les projets se voulant générateurs de revenus

échouent, par manque « d'articulation » des activités proposées avec, pour partie, l'économie dominante et, pour partie, les logiques sociales et de subsistance.

En conclusion, on peut avancer que si la population attend des ONG qu'elles remplacent l'État en ce qui concerne la mise à disposition de facteurs de production, cette attente risque fort d'être déçue. Cependant, les ONG fournissent un cadre d'orientation nouveau en « économie sociale » pour aller, par exemple, contre le marché anonyme. En même temps, elles sont un endroit charnière entre concepts d'économies différentes et entre modes d'accumulation différents. Des expériences novatrices (banques céréalières par exemple) font apparaître des concepts mixtes et des nouvelles formes d'accumulation, qui pourraient conduire à de nouveaux dynamismes. Mais en général, on a l'impression que si les ONG « protègent » bien les hommes contre le marché libre, elles ne peuvent aider les femmes qu'à assurer leur survie...

Bibliographie

ANHEIER, HELMUT K., WOLFGANG Seibel, Hrsg., 1990, The third sector : comparative studies of nonprofit organizations, Berlin, New York : Walter de Gruyter.

BIERSCHENK Thomas, Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, 1993, Les courtiers locaux du développement, in : APAD Bulletin, n° 5, S. 71-76.

BLUNDO Giorgio, 1995, Les courtiers du développement en milieu rural sénégalais, in : Cahiers d'Études Africaines, La démocratie déclinée, vol. 24-1, n° 137, pp. 73-99.

GLAGOW Manfred, ANITA Engels, SASKIA Siefert, 1993, Demokratisierung und Entwicklung in Mosambik - Gesellschaftliche Selbstorganisation und die Rolle von Nicht-Regierungsorganisationen in Mosambik, Bielefeld : Universität, Fak. f. Soziologie.

GLAGOW Manfred, LOHMANN Henning, NICKOLMANN Sibylle *et al.*, 1997, Non-Governmental organizations in Malawi. Their contributions for development and democratization. Hamburg : Institut für Afrikakunde.

LACHENMANN Gudrun, 1992, Frauen als gesellschaftliche Kraft im sozialen Wandel in Afrika, Peripherie, vol. 12, n° 47/48, pp. 74-93.

LACHENMANN Gudrun *et al.*, 1995, Processus de transformation en Afrique de l'Ouest. Rapport d'étude de terrain, Université de Bielefeld : Centre de Recherche sur le Développement.

NEUBERT Dieter, 1997, Entwicklungspolitische Hoffnungen und gesellschaftliche Wirklichkeit. Eine vergleichende Länderfallstudie von Nicht-Regierungsorganisationen in Kenia und Ruanda, Frankfurt/M., New York : Campus.

SALZBRUNN Monika, 1996, Leaders paysans et autorités religieuses comme courtiers du développement en milieu rural sénégalais, in : APAD Bulletin 11 Association Euro-Africaine pour l'Anthropologie du Changement Social et du Développement, pp. 108-124.

9

Des ONG et des associations : concurrences et dépendances sur un « marché du sida » émergent

Cas ivoirien et sénégalais

Karine DELAUNAY,
avec la collaboration de
A. Didier BLIBOLO et Katy CISSÉ-WONE

Les organisations non gouvernementales (toutes formes juridiques confondues) sont aujourd'hui massivement engagées dans les actions entreprises face à la pandémie de sida : en Côte-d'Ivoire, au milieu des années quatre-vingt-dix, une soixantaine d'entre elles étaient dénombrées comme ayant quelque activité en la matière ; au Sénégal, elles sont environ 150. La présence de ces organisations s'impose désormais avec évidence, celles-ci étant reconnues comme ayant plein droit de cité au sein des dispositifs de lutte contre le sida. Cependant, une telle implication des acteurs non gouvernementaux, loin d'être univoque, ne va pas nécessairement de soi ; du moins est-il délicat de se contenter de ce seul constat en ignorant les processus qu'il recouvre.

Aussi, plutôt que de proposer une typologie des organisations en présence, voudrions-nous tenter d'avancer quelques hypothèses quant aux dynamiques repérables dans les cas ivoirien et sénégalais[1]. L'axe d'analyse concernera plus particulièrement les tensions et mouvements sociaux dont les ONG et associations s'occupant du sida sont l'expression, notamment au travers des légitimités revendiquées et des légitimations en œuvre dans leurs rapports aux organes institutionnels de régulation. Cette ques-

1. Hypothèses issues d'un travail (en cours) conduit dans le cadre d'un programme de recherche intitulé « Organiser la lutte contre le sida. Une étude comparative sur les rapports État-société civile en Afrique (Abidjan, Brazzaville, Dakar) », coordonné par M.E. Gruénais (ORSTOM) et financé par l'Agence Nationale de Recherche sur le Sida (ANRS).

tion est d'autant plus importante que le problème du sida ouvre la voie à l'intervention d'une multiplicité d'acteurs dont les actions débordent largement le registre médical et mettent en évidence la construction de réseaux à l'interface du local et de l'international. De plus, les situations ivoirienne et sénégalaise offrent d'incontestables contrastes quant à la place acquise par les mouvements associatifs antérieurement au développement de la pandémie, soulignant l'importance des contextes dans les dynamiques participant à la mobilisation des différents acteurs sociaux. Enfin, la distinction terminologique entre ONG et associations se trouve affirmée dans l'organisation de la lutte contre le sida, et ce sans nécessairement correspondre aux distinctions juridiques en vigueur dans les pays concernés.

L'émergence d'un « marché du sida »

L'impuissance durable de la bio-médecine face à l'éradication d'une maladie infectieuse transmissible, voilà qui, incontestablement, constitue un fait marquant à la fin XX^e^ siècle. Ses conséquences concernent, en premier lieu, l'approche développée face à la pandémie : en l'absence de traitements curatifs, les actions sanitaires entreprises ont mis l'accent sur la prévention de la transmission sanguine et sexuelle du VIH, en particulier par la sensibilisation des populations en vue de promouvoir des changements de comportements individuels. Cet aspect est particulièrement prégnant en Afrique où l'accès aux médicaments de base est souvent lui-même problématique et où, en tout état de cause, le sida est loin d'être en voie de devenir une maladie « presque ordinaire » (Nau, 1997) ; de plus, contrairement à la situation prévalant au Nord, c'est la transmission hétérosexuelle qui, dès les débuts de la pandémie, a été désignée comme le principal mode de propagation du virus. La « sensibilisation » évoquée a ainsi été rapidement appelée à devenir « éducation », sous la formule de l'IEC (Information, Éducation, Communication) dont la mise en œuvre a été précédée par la conduite des non moins standardisées enquêtes CACP (Connaissances, Attitudes, Croyances, Pratiques). Balançant ainsi entre universalisme et culturalisme (Dozon, 1997), discours et actions relatifs au sida ont pris une tournure particulièrement normative qui frappe tout autant par son moralisme que par son ethnocentrisme. On comprend de la sorte que la question du sida tende à réactiver l'approche développementaliste dominant les relations Nord-Sud ; elle met d'ailleurs au premier plan le rôle de la coopération internationale et de ses financements (Fassin, 1994b), dans des contextes africains fragilisés par les mesures d'ajustement structurel affectant notamment l'organisation du secteur sanitaire

et les budgets alloués à la santé publique. Arguant de l'urgence, n'est-ce pas sous la pression et selon les directives de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), *via* son Global Programme on AIDS (GPA), qu'ont été créés, dans la seconde moitié des années quatre-vingt, les Programmes Nationaux de Lutte contre le Sida (PNLS) ? Ces organes institutionnels ont eu pour fonction la programmation et la coordination des actions au niveau des États, constituant, parallèlement, les relais officiellement obligés d'acheminement et de répartition de l'aide internationale consacrée à la lutte contre le sida. Et si de telles structures sont devenues progressivement l'un des éléments de cette « mise en scène du pouvoir politique face au sida » évoquée par F. Eboko (1996, à propos du Cameroun), leur existence n'en a pas moins contribué à enfermer la question du sida dans des considérations d'ordre technique, participant ainsi au processus plus général de neutralisation des débats qui auraient permis de faire de cette question un objet proprement politique (Fassin, 1994a). Face à la mondialisation de la pandémie, la boucle est donc bouclée qui fait se rencontrer les idéologies de l'humanitaire et du développement.

Dans le même temps, telle qu'elle vient d'être présentée, l'approche prônée face à la pandémie de sida ne peut qu'affecter le fonctionnement du champ thérapeutique proprement dit. Sans être spécifique au continent, cette dynamique n'en prend pas moins des configurations particulières en Afrique, sachant qu'elle s'inscrit dans des contextes où, comme l'a montré D. Fassin (1992) à partir du cas sénégalais, le champ médical est en cours de structuration et encore instable. Ses incidences sont manifestes dans la pluralité des recours mobilisés par les malades infectés par le VIH (Vidal, 1992 et 1997 dans le cas d'Abidjan) : la quête de soins s'articule étroitement à une quête de sens. Se trouvent dès lors réunies les conditions d'émergence d'un « marché du sida » qui, ayant pris forme au sein du « marché de la santé » tel qu'il a été défini par D. Fassin (1992, pp. 339-342) à propos du Sénégal, tend néanmoins à acquérir une certaine autonomie vis-à-vis de ce dernier : d'une part, la création du GPA, comme celle des PNLS, font bien de « la lutte contre le sida » une entité, malgré la « multisectorialité » aujourd'hui affirmée et la création d'une nouvelle structure internationale, ONUSIDA (regroupant cinq agences de l'ONU et la Banque Mondiale), dont l'intitulé traduit néanmoins la spécialisation ; d'autre part, les expressions « maladie de la pauvreté » ou « du développement » utilisées pour désigner la pandémie soulignent assez que les réponses strictement médicales sont loin d'être en mesure de s'imposer comme seules légitimes en matière de sida. Enfin, ce marché en émergence fonctionne bien comme un espace de confrontation entre acteurs, dont les PNLS apparaissent comme la pierre angulaire : gérant pour l'essentiel des ressources internationales émanant d'institutions qui sont dès lors en mesure d'orienter nettement la configuration des dispositifs de lutte contre le sida, ils n'en sont pas moins des organes nationaux placés

sous la tutelle d'États pour qui la pandémie constitue « incontestablement une épreuve politique » (Dozon et Fassin, 1989, p. 34) ; de plus, ils doivent tenir compte du local, là où, précisément, certaines opportunités d'intervention ont été saisies par diverses organisations non gouvernementales.

La prévention, nouvel espace d'intervention pour les acteurs non gouvernementaux

L'existence des PNLS montre l'insuffisance d'une interprétation qui ferait des acteurs non gouvernementaux des intervenants venant occuper un espace laissé vacant par l'État. Néanmoins, les orientations données à ces organes institutionnels ont elles-mêmes participé à diversifier les profils des acteurs pouvant prétendre à quelque compétence d'intervention face à la pandémie, contribuant ainsi à l'émergence d'un « marché du sida ». En effet, conformément à la conception de la situation africaine prévalant au niveau international, les Programmes nationaux, créés en 1986 au Sénégal et en 1987 en Côte-d'Ivoire, se sont vus attribuer comme principale fonction la coordination des activités de prévention ; or, dans le même temps, ces organes techniques se caractérisaient non seulement par leur centralisation, mais aussi par la médicalisation de leur approche. Il est dès lors permis de penser que les PNLS, agissant en dépositaires du pouvoir médical (à défaut de disposer d'une marge de manœuvre proprement politique), n'en ont que davantage favorisé la manifestation d'acteurs dont l'extériorité institutionnelle se doublait d'une extériorité des « pouvoirs de faire » en matière de compétences médicales.

De fait, l'approche développée par les PNLS conduisait à positionner les acteurs non gouvernementaux en « relais » pour la diffusion des messages de prévention, « relais » dont la légitimité reposait sur la « proximité » dont ils pouvaient se prévaloir vis-à-vis des populations visées par lesdits messages. Dès lors, la conduite d'activités d'IEC en matière de sida a pu prendre appui sur un savoir-faire antérieurement acquis, que ce soit en matière d'éducation ou que ce soit, plus largement, dans le domaine de l'encadrement des « réponses communautaires » à divers problèmes environnementaux, économiques ou sociaux ; elle pouvait concurremment valoriser une assise locale spécifique, qu'il s'agisse de l'implantation dans certains quartiers urbains, villes secondaires ou régions particulières ou de l'insertion privilégiée dans certains groupes sociaux. Significativement, les premiers acteurs non gouvernementaux à se manifester ont été, au Sénégal, une ONG de développement qui, établie de longue date dans ce pays, était connue pour la mise en œuvre de divers

projets ayant pour credo la participation populaire[2], et, en Côte-d'Ivoire, des représentants des églises protestante et catholique, soit, à eux deux, une singulière mise en acte de cette rencontre entre idéologies développementaliste et humanitaire en temps de sida : actions de développement et œuvres caritatives trouvaient là de nouveaux ordres de légitimation, du fait même des expériences de proximité déjà capitalisées, et ce, particulièrement, avec des populations dont la marginalisation sociale et/ou économique était appréhendée comme un obstacle à une sensibilisation par les canaux institutionnels.

Pour autant, la relation faisant des acteurs non gouvernementaux des « relais » des PNLS n'est pas aussi immédiate que le laisse entendre la complémentarité affichée, ne serait-ce qu'en la replaçant dans la durée. Tout d'abord, bien qu'ils soient apparus d'emblée utiles aux PNLS par les moyens logistiques de communication dont ils disposaient, les premiers acteurs à se manifester sur la scène du sida se sont bien davantage imposés qu'ils n'ont été « identifiés ». Au Sénégal, la première ONG à avoir constitué en son sein une équipe santé/sida a été aussi l'une des toutes premières voix à évoquer publiquement la réalité de la pandémie en un temps où les autorités sanitaires et politiques s'y refusaient. En Côte-d'Ivoire, c'est en constituant un Comité Chrétien de Lutte contre le Sida quelques mois seulement après la création officielle du Comité National (CNLS, organe consultatif associé au PNLS) que les représentants des églises protestante et catholique se sont imposés comme incontournables ; à tel point que ce Comité Chrétien s'est rapidement vu contraint, sur décision du ministère de la Santé, d'intégrer le CNLS, sous la forme d'un Sous-Comité qui ne subsistera d'ailleurs que quelques années. Le fait que la présidence de ce dernier ait été en même temps retirée au pasteur initiateur du projet (au reste directeur du Centre des médias baptistes) pour être remise à un médecin membre du bureau de la Croix Rouge de Côte-d'Ivoire est significatif : l'IEC se devait de relever, au niveau central, du pouvoir médical à partir duquel le PNLS était en mesure de s'ériger en instance de légitimation ; quant à la reconnaissance de « relais » extérieurs, elle aura prioritairement recours à la médiation d'acteurs constitués en ONG, lesquelles sont appelées à fournir au PNLS un cadre à la « formation de formateurs ».

En fait, c'est essentiellement à compter du début des années quatre-vingt-dix que la « mobilisation sociale » sera officiellement prônée comme stratégique : en témoigne le slogan « Les Communautés s'engagent »

2. Ici comme dans la suite du texte nous avons choisi de ne pas donner les noms des ONG considérées, ce qui contraint à certaines lourdeurs de style mais permet de ne pas singulariser outre mesure les cas cités en rappelant chaque fois leur option générale : plutôt que d'en faire des agents personnalisés, nous avons voulu insister sur leur positionnement au sein d'un « marché » et leur rôle de médiation vis-à-vis des acteurs sociaux concernés.

donné par l'OMS à la Journée Mondiale du Sida de 1992. Cet appel s'inscrit dans un contexte où différents facteurs interagissent (Tarantola, 1996). La progression de la pandémie, qui s'étend très nettement en Afrique de l'Ouest (avec pour épicentre la Côte-d'Ivoire), met en évidence les limites des premières campagnes de sensibilisation faites au niveau national par les équipes mêmes des PNLS. Les critiques relatives à la trop grande verticalité des Programmes nationaux trouvent ainsi une base objective ; les plans qui sont alors élaborés visent donc à la décentralisation et à la concertation interministérielle dans l'élaboration et la conduite des actions. Quant aux différentes agences de coopération, elles tendent à établir leurs propres stratégies et priorités de financements face à une pandémie dont est désormais mis en avant l'impact économique ; or, tandis que les canaux d'acheminement de l'aide se diversifient au détriment du rôle joué jusque-là par l'OMS, le volume de cette aide amorce une stagnation qui n'est pas sans lien avec le renforcement de la place de la Banque Mondiale dans la réalisation des Programmes de lutte contre le sida. Cette mise en contexte de l'appel à la « mobilisation sociale » traduit les ambiguïtés qui l'entourent : ne remettant pas en question la priorité donnée à la prévention tout en discutant davantage sa médicalisation, il laisse ouvert le problème des « communautés » en cause ; outre qu'y répondra l'engagement officiel des dirigeants des États africains, notamment sénégalais et ivoirien (lequel n'ira pas sans une mise sous tutelle gouvernementale plus directe du PNLS, dans le dernier cas au moins), il offre incontestablement de nouvelles opportunités de positionnement aux ONG.

Stratégies de médiation des ONG à l'interface du local et de l'international

La décennie quatre-vingt-dix a effectivement été marquée par la multiplication des organisations non gouvernementales recensées comme menant quelque action face au sida par le biais d'interventions ponctuelles ou la constitution de programmes et d'équipes permanents. La dynamique qui s'est ainsi développée a consisté soit en des mutations ou extensions d'objectifs, pour certaines ONG, soit en des créations plus spécifiques, donnant lieu à l'apparition de ce que l'on pourrait appeler des « ONG anti-sida » ; parallèlement, si certaines de ces dernières sont en fait l'émanation des PNLS et/ou de certains de leurs membres ou bien, comme en Côte-d'Ivoire, sont passées par la phase du Comité Local de Lutte contre le Sida pour se former, le mouvement d'ensemble relève d'initiatives venant d'acteurs sociaux très divers, faisant se côtoyer membres de congréga-

tions religieuses, personnels de santé, agents d'encadrement œuvrant à la promotion du développement dit communautaire, jeunes cadres, etc.; de même, il embrasse différents publics, qu'il s'agisse de la population générale, des « groupes cibles » identifiés par les enquêtes CACP (notamment les jeunes et les femmes) ou de personnes (et familles) infectées (et affectées) par le VIH (typologies proposées par Blibolo, 1996[3] et dans Gruénais, 1996). Pour autant, la dynamique en cause ne peut être appréhendée au travers de ces seules mises en catégories : elles ne permettent pas de rendre compte de la complexité des processus de médiation dont les ONG sont le produit et des stratégies que celles-ci sont en mesure de développer.

Significativement, aussi bien en Côte-d'Ivoire qu'au Sénégal, le début des années quatre-vingt-dix est également marqué par la création de collectifs d'ONG de lutte contre le sida (respectivement le COSCI et AFRICASO[4]). Cette création paraît indissociable de l'insertion effective des ONG dans les dispositifs institutionnels de lutte contre le sida en tant qu'acteurs à part entière : elle a permis, dans l'un et l'autre cas, à des représentants des ONG de faire, comme tels, leur entrée dans les CNLS. Et si cette entrée faisait bien partie des réorientations auxquelles les PNLS devaient œuvrer, l'identité de ceux qui ont pris la tête de tels collectifs montre que la création de ceux-ci a pris forme autour de mouvements mobilisant des forces et des rapports de forces propres. Au Sénégal, c'est l'ONG de développement pionnière en matière de sida qui a initié la formation de l'antenne ouest africaine d'ICASO ; pour ce faire, elle a pris appui sur la visibilité et la crédibilité acquises depuis son implantation, dans les années soixante-dix : celles-ci reposaient non seulement sur les réseaux qu'elle avait su tisser en milieu urbain et rural, mais aussi sur sa capacité à mobiliser d'autres liens, ceux qu'en tant qu'ONG internationale elle avait pu nouer avec les bailleurs de fonds. Cela étant, son positionnement comme leader du mouvement associatif mobilisé face au sida s'est accompagné de la promotion d'une ONG musulmane locale qui, jusqu'alors relativement disqualifiée par les instances médicales, n'en apparaissait pas moins comme un élément de renforcement d'une assise nationale proprement sénégalaise en œuvrant à la mobilisation des imam : tandis qu'à cette dernière revenait la représentation nationale d'AFRICASO, la première prétendait à sa coordination ouest-africaine et continentale. Dans le cas ivoirien, la création du collectif national des ONG

3. Travail reposant pour l'essentiel sur les éléments collectés pour sa thèse de doctorat (à soutenir).

4. COSCI : Collectif des ONG sur le Sida en Côte-d'Ivoire ; AFRICASO : African Council of AIDS Service Organizations (ou « Conseil des ONG d'action contre le sida »), avec pour antenne sous-régionale WANASO (Western Africa Network) coordonnée par la même ONG, rattaché en tant que bureau régional au réseau international ICASO créé en 1990 avec coordination canadienne.

de lutte contre le sida s'est, certes, placée dans le prolongement du Sous-Comité déjà intégré au CNLS (notamment en en maintenant le président à l'issue de la première réunion) ; cependant, elle lui a donné une autre configuration : l'initiative en est revenue à une organisation créée dans le milieu des années quatre-vingt, ayant pour but la « promotion du développement humain » et ayant déjà constitué des « Comités » et des « Brigades » à Abidjan, impliquée par ailleurs dans le Collectif des ONG Actives de Côte-d'Ivoire et dans la création d'un réseau d'organisations plus particulièrement lié à la problématique de l'environnement ; quant à la coordination du COSCI, elle est finalement revenue à la présidente d'une autre organisation ivoirienne, apparue plus tardivement, ayant su pour sa part combiner des objectifs d'« éducation sanitaire » et d'encadrement des « communautés urbaines » des quartiers dits précaires tout en préservant une forte connotation catholique dans le recrutement de ses animateurs et en bénéficiant d'une assistance technique ainsi que de financements d'ONG du Nord.

Dès lors, tout se passe comme si, en officialisant, par la création de collectifs, des relations horizontales (entre elles), les ONG avaient été en mesure de capitaliser et de valoriser des relations verticales, lesquelles ne se référaient plus seulement au local (par la notion de « proximité aux populations »), mais mettaient en jeu des réseaux internationaux que les PNLS étaient dans l'incapacité de contrôler totalement. Or le développement de tels réseaux trouvait opportunément à s'intégrer aux nouvelles stratégies de financement des bailleurs, qui contribuaient eux-mêmes à la promotion ou à la création d'organisations locales partenaires d'organisations internationales par qui transitaient certains fonds. Du même coup, on touche à l'ambiguïté de la dynamique développée par les ONG autour de la « mobilisation sociale » prônée face au sida. D'une part, aussi bien l'ONG coordonnant AFRICASO que celle placée à la tête du COSCI sont en fait nées de projets initiés par des institutions de coopération du Nord, lesquels se sont pérennisés par la création de ces organisations ; et celles-ci, tout en diversifiant leurs liens avec les bailleurs de fonds grâce au savoir-faire initialement acquis et au statut désormais affiché, ont également bénéficié de protections institutionnelles au sein même des États sénégalais et ivoirien, par des collaborations étroites avec certains ministères ou instituts publics. D'autre part, l'insertion des organisations non gouvernementales au sein des dispositifs de lutte contre le sida a davantage été portée par des ONG de développement ou des organisations caritatives qu'elle n'a directement promu des « ONG anti-sida », bien qu'elles aient elles-mêmes bénéficié de ce mouvement d'ensemble pour se constituer.

La création de collectifs nous semble représenter la partie visible, parce que formalisée, de processus plus généraux présidant au fonctionnement des ONG impliquées dans la lutte contre le sida : ceux-ci repo-

sent sur des systèmes de relations formels et informels, non seulement entre organisations, mais aussi entre fondateurs comme entre membres ; s'y articulent quêtes de reconnaissance propres et nécessaires adaptations aux orientations globales impulsées par les institutions nationales et internationales, lesquelles ne parlent pas nécessairement d'une seule voix et offrent donc des opportunités plurielles de partenariat. Dans ce cadre, il est permis de penser que, localement, les ONG ont eu à répondre, précisément par leur faculté de médiation, aux quêtes de positionnement de différents acteurs sociaux au sein d'un espace relationnel en cours de constitution où les jeux de pouvoirs, tout en s'intégrant plus largement à des compétitions d'ordre politique, ne pouvaient totalement s'extraire des termes de référence du débat technique sur lesquels les PNLS avaient amorcé la construction de leur propre pouvoir de légitimation.

Acteurs sociaux et instances étatiques : rôle des ONG dans la négociation des compétences (exemple des mouvements religieux)

La quête de positionnement que nous venons d'évoquer paraît particulièrement sensible dans le phénomène de promotion de la sphère religieuse observée tant en Côte-d'Ivoire qu'au Sénégal. Concernant les églises chrétiennes, T. Berche (1985) a déjà souligné qu'outre leur rôle dans le fonctionnement de certaines ONG internationales, elles ont été appelées à être des intermédiaires dans l'acheminement de l'aide en matière de soins de santé primaire, du fait de leurs réseaux de missions et dispensaires. Une telle situation n'est certes pas indifférente à la mobilisation religieuse face au sida, ne serait-ce qu'en présentant cette interaction stratégique entre local et international ; ainsi, la première cellule d'annonce et de suivi des personnes infectées par le VIH a-t-elle été créée, en Côte-d'Ivoire, au sein d'une structure hospitalière gérée par une mission protestante, et ce grâce à des financements et projets extérieurs. Pour autant, cette dimension est insuffisante pour rendre compte de la place désormais acquise, dans les dispositifs nationaux de lutte contre le sida, par les membres de l'église catholique en Côte-d'Ivoire comme par les imam au Sénégal : dans l'un et l'autre cas, tout se passe comme si leur mobilisation en matière d'IEC/sida avait permis un repositionnement d'ordre politique, produit d'un double processus de négociation, au cœur duquel se situent, précisément, la constitution et l'action de certaines ONG.

Le premier aspect de cette négociation concerne les relations avec les autres pouvoirs religieux au sein de la société globale, constituant l'enjeu du repositionnement. En Côte-d'Ivoire, l'implication de l'église catho-

lique face au sida semble avoir non seulement pris appui sur les mouvements d'action catholique, mais aussi favorisé une certaine tolérance des autorités ecclésiastiques locales à l'égard de l'adaptation de pratiques inspirées des « nouvelles églises » et sectes, notamment de mouvance protestante (en particulier le pentecôtisme) ; se multipliant et attirant un nombre croissant de fidèles, ces dernières tendent en effet à remettre en cause la suprématie de la première, laquelle avait pourtant antérieurement reçu la caution politique du premier personnage de l'État. Parallèlement, la tradition caritative du catholicisme trouvait d'autant mieux à s'affirmer en temps de sida que ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui le soutien psychosocial aux personnes atteintes pouvait aisément prendre pour forme première un « soutien spirituel » ; et celui-ci acquérait, dans le même temps, une ampleur et une audience particulières en s'accompagnant de pratiques telles que les prières collectives en faveur de la guérison des malades. Au Sénégal, dans un contexte post-senghorien de recomposition du tissu clientéliste lié à l'État et de renouveau de l'Islam (Diop et Diouf, 1990), les imam paraissent avoir été en mesure de reconquérir, face au sida, un statut que la montée en puissance des réseaux confrériques avaient tendance à occulter dans la vie sociale ; ils ont en effet pu faire valoir leur rôle de « leaders d'opinion » vis-à-vis de la communauté des fidèles, prise dans son ensemble, pour la diffusion des messages de prévention. De fait, le second axe de négociation concerne évidemment les relations avec les PNLS ; trouvant là matière à renforcer leur rôle d'instances de légitimation, ces derniers ont eu tendance à institutionnaliser leurs rapports avec le religieux, donnant ainsi une caution officielle (étatique) à certains mouvements pour parler et agir au sujet d'une pandémie venant réactualiser, aux yeux du milieu médical, la dimension collective de la maladie. Il est vrai que, face à des systèmes sanitaires aux structures souvent saturées et ayant peu de tradition préventive, les diverses instances religieuses ont été en mesure de valoriser leur savoir-faire en matière d'écoute et d'accompagnement des malades, et surtout leur capacité à traiter « du Bien et du Mal » jusqu'au plus intime des conduites individuelles précisément mises en cause dans la transmission du VIH. Mais, dans le même temps, elles s'avéraient à même de contribuer à répondre à la dette de sens créée par la survenue du sida, dette que la bio-médecine était incapable de résorber à elle seule, ne serait-ce qu'en raison de son impuissance curative. Dans cette situation, les dispositifs de lutte contre le sida ont bien eu à composer avec les compétences relevant du religieux, mais ils n'en ont pas moins cherché à en canaliser les expressions. Ainsi, doit-on observer que les réponses religieuses ayant obtenu droit de cité officiel de la part des PNLS sont celles qui ne remettent pas directement en cause le pouvoir bio-médical, en l'occurrence celles émanant des cultes universalistes institués, au détriment de toutes celles revendiquant une puissance thérapeutique propre. De la sorte, un écart significatif s'est

creusé entre les recours symboliques effectivement mobilisés par la société civile en temps de sida et ceux reconnus comme légitimes au sein des dispositifs institutionnels[5] (Péducasse, 1995 pour le cas ivoirien) ; cela alors même que, comme on vient de le voir, les cultes reconnus ont pu jouer, à ce niveau, d'une certaine ambivalence en vue d'accroître leur audience.

Cette ambivalence, nous la retrouvons dans le rôle joué par les ONG : bien qu'il s'agisse d'organes non gouvernementaux, elles ont été les principaux vecteurs de la reconnaissance institutionnelle de la mobilisation religieuse face au sida. Plus précisément, prenant appui sur leur propre légitimité de « relais », reconnue comme telle par les PNLS, elles ont été à même, en tant qu'agents de médiation, de réduire l'enjeu de société constitué par le positionnement religieux face aux problèmes posés par la pandémie à une négociation de compétences face à la dimension médicale de la prévention. Ainsi, au Sénégal, est-ce l'ONG musulmane promue à la tête de la représentation nationale d'AFRICASO qui paraît avoir joué le rôle d'interlocuteur privilégié du PNLS, palliant de la sorte la faible hiérarchisation des instances islamiques ; partant, elle s'affirme bien comme le relais du PNLS pour la formation des imam, afin qu'ils ne fassent plus uniquement du sida une malédiction mais soient en mesure, dans leurs prêches, de promouvoir des changements de comportements en prenant appui sur les préceptes et la morale tirés des textes coraniques, tout en s'accordant aux principales lignes du discours médical pour ce qui touche aux modes de transmission en cause. Un rôle similaire est tenu, en Côte-d'Ivoire, par une ONG internationale d'obédience catholique dont l'antenne locale, rattachée à la Commission épiscopale des actions sociales et caritatives, a lancé, un « plan de mobilisation de l'église » contre le sida coordonné par un Comité national relayé par des Comités diocésains et paroissiaux où sont impliqués ecclésiastiques et laïcs : la mise en œuvre de ce plan doit tout à la fois assurer la « représentation » des diverses actions catholiques au niveau du PNLS et parvenir à la définition d'une « politique officielle » régissant les interventions de l'église au sujet du sida. Peut-être plus significatif encore est le profil de la première ONG identifiée, en Côte-d'Ivoire, comme spécifiquement « anti-sida ». Née en 1990, au sein de l'un des services hospitaliers d'Abidjan les plus directement touchés par l'affluence de malades infectés par le VIH, elle a été créée à l'initiative d'une infirmière et d'un médecin ; de ce point de vue, elle apparaît plus largement révélatrice, chez les personnels paramédicaux, d'une quête de reconnaissance que le modèle curatif de la bio-médecine ordinairement pratiquée ne leur accorde guère, malgré les rôles nouveaux qu'ont à assumer ces personnels en temps de sida ; elle témoigne aussi,

5. Situation certes plus ambiguë vis-à-vis des « tradipraticiens », particulièrement en temps de sida (Dozon, 1987 et 1996).

chez les praticiens, d'une demande de moyens d'action non satisfaits par les systèmes sanitaires existants, au moment même où la pandémie accroît les difficultés de leurs pratiques de soins et remet en cause leur pouvoir de guérir, tandis que la conduite concomitante d'activités de prévention ou de formation à celle-ci leur permettrait de valoriser un savoir sur la maladie. Le fait que l'infirmière ayant activement participé à la formation de cette organisation ait été une sœur n'est certes pas indifférent à son orientation ; mais celle-ci relève aussi de tendances plus lourdes quant à la capacité des ONG à mettre en relation des acteurs aux profils et quêtes divers, en l'occurrence émanant de la sphère médicale et du milieu religieux. En effet, l'ONG en question a recruté une grande partie de ses « volontaires » parmi les membres actifs des paroisses d'Abidjan ; pour ce faire, elle s'est notamment associée à la Pastorale des malades, alors dirigée par un prêtre quelque peu contesté par la hiérarchie ecclésiastique en ce qu'il entendait lui-même rassembler les différents mouvements se réclamant de l'action catholique, y compris ceux ayant adopté des conceptions peu conformes au dogme, et contribuer à élargir l'audience de l'église en introduisant des pratiques nouvelles dans son propre exercice du culte. Avec le temps, et bien qu'elle conserve une forte connotation religieuse dans le recrutement de ses membres pris individuellement, les liens de cette ONG se sont quelque peu distendus avec les paroissiens organisés en collectifs : outre que ceux-ci dissocient généralement leurs activités de croyants propagateurs de la foi de celles conduites dans le cadre d'une organisation non gouvernementale, l'optique médicale ayant prévalu au sein de l'ONG considérée a fait craindre une « dérive trop laïque » à certains groupes de volontaires qui ont donc fait scission.

Ce dernier exemple montre qu'une porte était néanmoins ouverte pour qu'un partenariat s'instaure entre le religieux et le médical tant au sujet de la prévention qu'au niveau de la prise en charge des personnes infectées en milieu hospitalier et à domicile. Au Sénégal comme en Côte-d'Ivoire, les formes de ce partenariat seront débattues au cours de Colloques organisés par les ONG mentionnées plus haut pour leurs activités de mobilisation des imam et des représentants de l'église ; apparaissant comme autant de moments de négociation avec les instances de régulation étatique (comme d'ailleurs avec les bailleurs de fonds internationaux), ces réunions conduiront, fin 1997 à Dakar, à la tenue du premier Colloque international « Sida et religions » qui, réunissant des représentants des grands cultes institués, des acteurs du milieu médical et des responsables de PNLS (notamment ceux du Sénégal et de la Côte-d'Ivoire), reconnaîtra au religieux les compétences d'un « médecin spirituel ». Une telle reconnaissance n'en laisse pas moins pendante la question du contenu des messages préventifs diffusés, en particulier vis-à-vis de l'utilisation du préservatif ; dans les deux pays considérés, un « consensus étatico-religieux » (Péducasse, 1995, p. 32) a pris forme, faisant du préservatif un dernier

recours, après l'abstinence et la fidélité. Derrière ce consensus, se profile ce qui ne peut manquer d'apparaître comme une procédure de partage du « marché du sida » : aux uns, les agents des PNLS, le contrôle de la diffusion des préservatifs en latex et de leur vente à prix modéré ; aux autres, les religieux, la promotion d'un « préservatif moral », selon l'expression désormais consacrée, c'est-à-dire de valeurs pouvant aller, parfois explicitement, parfois par des détours plus insidieux, à l'encontre de l'utilisation des « capotes »... Si ce balancement entre consensus et partage est bien présent dans les deux pays considérés, il n'en a pas moins pris des configurations différentes dans les contextes ivoirien et sénégalais.

Structuration du « marché du sida » dans les contextes ivoirien et sénégalais

Du seul point de vue des orientations générales des ONG impliquées dans la lutte contre le sida, des divergences peuvent être relevées entre Côte-d'Ivoire et Sénégal ; conformément à ce que nous avons observé au sujet des acteurs non gouvernementaux ayant pris la tête de la mobilisation face à la pandémie puis des collectifs créés, l'ONG de développement prenant appui sur des liens antérieurement construits avec divers groupements villageois ou de quartier apparaît comme un cas-type au Sénégal, tandis que l'ONG confessionnelle et/ou médicale dont les actions au sein de la population générale s'articulent davantage au réseau paroissial semble plus représentatif de la situation ivoirienne. Ces divergences peuvent, en première analyse, être rapportées aux situations épidémiologiques différentes que connaissent les deux pays considérés : alors que les taux officiels de séroprévalence font du Sénégal un pays encore peu affecté (environ 1 % de la population générale, même si, dans certaines « poches », le nombre de cas signalés commence à être perçu comme plus préoccupant), la Côte-d'Ivoire apparaît comme le plus touché d'Afrique occidentale (le sida étant, à Abidjan, la première cause de mortalité chez les hommes adultes, la deuxième chez les femmes et la séroprévalence atteignant, parmi les femmes enceintes, le taux de 14 %, tandis que, dans le pays, le nombre total de séropositifs est estimé à plus de 600 000). Dans ces circonstances, on peut comprendre que le slogan militant « sida, maladie du développement et de la pauvreté » ait été plus particulièrement porté par les organisations sénégalaises, tandis qu'en Côte-d'Ivoire, les problèmes sanitaires posés par l'expansion rapide de la pandémie poussaient les personnels de santé à s'impliquer davantage pour pallier les carences des systèmes sanitaires existants ; et cela, quitte, non seulement, à avoir recours à une certaine privatisation de compétences publiques

(phénomène non exceptionnel en soi puisque nombre d'agents du secteur public ouvrent leur propre cabinet ou travaillent parallèlement dans des structures privées) mais aussi, comme on l'a vu, à prendre appui sur un savoir-faire émanant du religieux.

Cependant, de telles configurations de « la lutte contre le sida » ne peuvent être référées seulement à des situations épidémiologiques « objectives » : elles renvoient également aux contextes politiques des États considérés (où, confrontés à des crises multiformes, il s'agit pour eux de réactualiser un statut ancien de « modèles » de l'ouest africain francophone) comme aux modes d'intégration des données épidémiologiques aux discours des dirigeants. Qu'ils aient d'abord été tournés vers la négation de l'existence de cas de sida jusqu'aux années 1986/7 ou qu'ils répondent aujourd'hui au nouveau credo du « plaidoyer » international valorisé par les bailleurs de fonds, tout se passe comme si les propos officiels tenus face à la pandémie œuvraient, dans l'un et l'autre cas, à la sauvegarde, voire à la promotion, de l'État et à la valorisation d'une culture nationale partie prenante d'une idéologie identitaire dominante. Ainsi, rapportant son faible taux de séroprévalence à l'efficacité des actions entreprises par son Programme national mais aussi, plus globalement, à la pratique de l'islam (fréquemment vue comme une sorte de rempart contre la propagation du VIH, y compris par nombre d'experts internationaux), le Sénégal peut-il tout à la fois trouver moyen de se réaffirmer comme une figure exemplaire – contestée sur d'autres plans – et valoriser, en la particularisant, une « culture sénégalaise ». En Côte-d'Ivoire, l'histoire officielle en train de prendre forme oppose à l'engagement direct (notamment financier) de l'actuel Président le retrait relatif de son prédécesseur, F. Houphouët Boigny, malgré la création officielle d'un CNLS en 1987 et une forte mise sous tutelle gouvernementale de celui-ci (légalement renforcée à compter de 1990) ; l'amplification d'une telle césure tend à prendre valeur de symbole quant à la reprise en main plus générale d'un pays, certes désormais reconnu en crise, mais en mesure de conserver la confiance des bailleurs de fonds, d'autant qu'il affirme ainsi pratiquer la transparence. L'expansion de la pandémie en Côte-d'Ivoire est ainsi soulignée en un temps où les organismes internationaux se montrent de plus en plus sensibles aux risques qu'elle fait peser sur la rentabilité des aides au développement ; mais cette transparence affirmée participe également d'une idéologie identitaire promue par l'actuel Président, celle de « l'ivoirité », en établissant très explicitement le lien entre la gravité des données épidémiologiques du pays et sa position de carrefour régional, ayant de longue date attiré nombre de migrants étrangers.

Ces positionnements étatiques faisant du Sénégal un pays préservé et de la Côte-d'Ivoire une victime de sa réussite, tout en épousant les formes d'un culturalisme interne (qui ne va d'ailleurs pas sans faire écho à celui des organisations internationales vis-à-vis de l'Afrique), constituent en

fait autant de pressions d'ordre politique, influant nécessairement sur les orientations différentes prises par les PNLS de ces deux pays et sur la place que chacun d'eux a accordée aux acteurs non gouvernementaux. Ces différences peuvent être illustrées par les dispositifs de distribution et de vente des préservatifs : en Côte-d'Ivoire, c'est le PNLS qui, après avoir directement pris part à des distributions gratuites, a initié, en 1991, le programme de « marketing social des préservatifs » par leur mise à disposition à prix modéré chez les vendeurs de rue, dans des kiosques d'information, etc., et ce avec l'appui de l'USAID, organisme également impliqué dans la stratégie de planning familial récemment adoptée par le pays ; par contre, au Sénégal, le PNLS a, jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix, laissé à l'ONG de développement pionnière en matière de prévention du sida l'essentiel de la distribution gratuite de « capotes », avant de mettre en place un circuit de vente à tarif préférentiel par les seules officines pharmaceutiques, réduisant du même coup le volume des dons en préservatifs reçus par ladite ONG. Une telle configuration peut, à première vue, paraître incompatible avec les grands mouvements que l'on a précédemment esquissés ; la contradiction n'est cependant qu'apparente si l'on prend en considération le phénomène de « partage du marché du sida » également évoqué plus haut. Si le PNLS ivoirien a bien eu lui-même recours aux moyens logistiques des organisations confessionnelles pour lancer ses premières campagnes de prévention, il a pris appui sur d'autres compétences que celles des religieux pour la distribution des préservatifs et sur d'autres structures que les paroisses pour en faire la promotion : il a fait appel à une ONG américaine spécialisée (étroitement liée à l'USAID) qui, pour le lancement de ses opérations, s'est elle-même associée à une structure ivoirienne privée et a notamment recruté des jeunes par le biais des mairies. Quant au PNLS sénégalais, il se prévaut d'avoir assuré très tôt la meilleure sécurité transfusionnelle possible à travers le pays et surtout d'avoir, dès son origine, associé programme sida et programme MST, ce dernier étant notamment lié à l'encadrement de la prostitution et accompagné d'un suivi médical des prostituées ; dans ce cadre, la promotion de changements de comportements individuels (notamment sexuels) au sein de la population générale pouvait être plus largement prise en charge par les acteurs non gouvernementaux. Plus précisément, la position, très particulière, antérieurement acquise par l'ONG de développement pionnière en matière de sida lui permettait, en faisant d'elle une organisation quasiment para-étatique, de prendre les devants en donnant aux messages et activités de prévention un sens qu'elle voulait subversif vis-à-vis des positions dominantes, allant dans le sens de l'émancipation ; de fait, l'organe étatique se devait de miser bien davantage sur la préservation des mœurs et de l'ordre établi (que ce soit en matière de prostitution ou, plus largement, en référence à un mode de vie islamisé). C'est précisément dans ce contexte qu'a pu intervenir la pro-

motion de l'ONG musulmane ayant pris la tête de la représentation sénégalaise d'AFRICASO ; alors même que la référence religieuse paraît plus diffuse au Sénégal qu'elle ne l'est dans la mobilisation associative ivoirienne, cette ONG s'est trouvée en position de jouer le consensus (grâce, là encore, à l'appui de l'USAID) : d'un côté, elle influait, par des séances de sensibilisation et de formation, sur les conceptions prêchées par les imam, en tant que « leaders d'opinion », tout en reconnaissant les pouvoirs d'action de l'ONG de développement auprès de certaines catégories de population, notamment les jeunes (y compris par la promotion du préservatif) ; d'un autre côté, elle représentait pour le PNLS un interlocuteur nécessaire à la négociation « du » message de prévention à diffuser qui, sans totalement négliger le préservatif, faisait prioritairement valoir les vertus protectrices de la morale religieuse dont le discours étatique entendait faire un référent central de « la culture sénégalaise » confrontée au sida.

De fait, l'analyse des divergences d'orientation dans les politiques de lutte contre le sida ne saurait s'extraire de la prise en compte de contextes plus globaux ayant trait aux dynamiques associatives au sein desquelles s'est développée cette lutte. Au Sénégal, divers ordres de facteurs historiques ont favorisé l'implication d'un nombre croissant d'acteurs non gouvernementaux dans la vie du pays, tant en milieu rural qu'urbain ; outre que ceux-ci disposaient ainsi d'assises préexistantes au sein de la population générale, ils avaient pu acquérir une expérience certaine en matière de « courtage en développement » (Blundo, 1995) facilitée par l'implantation à Dakar des représentations régionales de diverses organisations internationales. Dans ce cadre, les ONG du Sénégal ont établi, vis-à-vis de « la lutte contre le sida », des relations de concurrence et de partage pour l'accès aux ressources nécessaires à leurs activités. Par contre, en Côte-d'Ivoire, le mouvement associatif ne s'est que très récemment développé, du fait, notamment, de la politique de Parti unique qui a prévalu jusqu'en 1990, et, plus généralement, d'une conception entrepreneuriale de l'État défendue par Houphouët Boigny ; si l'organisation de la lutte contre le sida a pu constituer un facteur de dynamisation du secteur non gouvernemental (Blibolo, 1995), la conduite d'activités de prévention se devait de prendre appui sur des structures d'encadrement de la base ; or ce sont les paroisses que certains bailleurs de fonds eux-mêmes ne se cachent pas d'avoir privilégiées, considérant qu'elles fournissent, du moins en zone urbaine, un maillage dont bien peu d'autres organisations peuvent se prévaloir si l'on se réfère à celles n'émanant pas directement de l'État : une telle orientation a clairement favorisé l'implication catholique.

De la sorte, au sein d'un « marché du sida » travaillé de rapports de force complexes, la « mobilisation sociale », telle qu'elle s'est exprimée par l'implication d'ONG, n'a pas plus correspondu *stricto-sensu* à l'engagement de « communautés » prétendument représentatives de « la

société civile », qu'elle ne s'est contentée d'épouser les formes qu'auraient voulu lui donner les organes institutionnels. Il est significatif, à cet égard, que les groupes considérés comme particulièrement exposés au risque d'infection par le VIH, et identifiés comme « cibles » des programmes d'IEC suite aux enquêtes CACP, en particulier les jeunes, ne paraissent guère avoir manifesté de mobilisation propre en la matière. Il est permis de penser que le caractère normatif de la définition de la jeunesse en tant que « groupe cible » a bien davantage cautionné les représentations stigmatisantes, aussi bien populaires qu'institutionnelles, associées au sida et à sa transmission sexuelle qu'il n'a correspondu aux aspirations sociales et identitaires des sujets concernés (Eboko, 1996). Force est de constater, par exemple, que les deux ONG de lutte contre le sida en milieu estudiantin et scolaire existant en Côte-d'Ivoire ont été impulsées, pour l'une, par le PNLS, suite à une enquête CACP, et, pour l'autre, par un médecin, dans le cadre d'une recherche-action, et qu'elles ont aujourd'hui bien du mal à perdurer. De fait, l'implication des jeunes sur le terrain du sida s'affirme plus visiblement au travers d'animations extra-scolaires ponctuelles réalisées, notamment, dans le cadre de groupements qui leur sont propres, mais constitués dans d'autres objectifs que l'IEC/sida, telles que les Associations Sportives et Culturelles au Sénégal. De même, les jeunes s'engagent dans des activités permanentes initiées, cette fois, dans le cadre d'organisations ayant de plus larges bases, lesquelles paraissent en mesure de leur offrir un statut quasi professionnel répondant davantage à leurs aspirations d'insertion. On touche là à l'ambiguïté du fonctionnement interne des organisations non gouvernementales.

Des ONG mobilisant logique entrepreneuriale, fonctionnement informel et promotion individuelle (études de cas en Côte-d'Ivoire)

Qui dit approche en terme de « marché » et de phénomènes de partage de celui-ci, ne peut manquer de rendre compte des positionnements des acteurs et des concurrences entre eux comme tendant à relever de logiques d'entreprise. Une telle interprétation paraît particulièrement pertinente au sujet de la mise en place du programme de « marketing social des préservatifs » en Côte-d'Ivoire. On l'a vu, celui-ci a été confié à une ONG américaine ayant des expériences antérieures dans ce domaine, y compris dans d'autres régions d'Afrique. Pour le lancement de ses activités en terre ivoirienne, il lui fallait néanmoins s'associer à une structure locale, et c'est un cabinet privé d'études, de conseils et de formation à la gestion et au commerce en entreprise qui a été retenu ; ce choix était, certes, fonction

des compétences du cabinet, mais aussi des contacts de celui-ci avec le bailleur de fonds du programme, l'USAID, qui l'a mis en relation avec l'ONG américaine dont il a été le prestataire de services pour son établissement à Abidjan. L'essentiel n'est cependant pas là : du fait même de l'alliance ainsi initiée et des pressions liées aux clauses du contrat signé entre le bailleur et l'État ivoirien, cette structure en est venue à se scinder en deux branches, l'une toujours privée et l'autre prenant la forme d'une ONG de droit local ; cette dernière, fondée par un groupe de connaissances rassemblé par le couple qui dirige le cabinet d'études, s'est donné des objectifs plus larges que le seul marketing social des préservatifs en lançant des « micro-projets » de création d'activités génératrices de revenus au bénéfice des populations les plus démunies dans l'optique d'un « développement intégré » ; il n'en reste pas moins qu'elle n'a pu se structurer et recruter une équipe de permanents salariés qu'avec l'appui de l'ONG américaine, grâce aux ressources transitant par celle-ci pour la réalisation du programme dont elles sont toutes deux, aujourd'hui, les partenaires d'exécution ; en outre, son organigramme de direction conserve des liens étroits avec le cabinet privé dont elle est née. Un tel exemple peut paraître caricatural et non représentatif, mais l'on peut évoquer d'autres cas révélateurs. Ainsi, l'ONG ivoirienne, mentionnée plus haut, qui a été identifiée comme la première à être spécifiquement « anti-sida » a-t-elle été, de ce fait même, choisie par l'USAID pour la création du Centre de dépistage anonyme et gratuit d'Abidjan, ouvert fin 1992, et celui-ci est actuellement bel et bien conçu comme une entreprise : d'une part, alors qu'il constitue la principale réalisation de cette ONG, laquelle n'a plus, pour l'essentiel, qu'un rôle fonctionnel dans l'unité de prise en charge des séropositifs implantée au CHU de Treichville, le Centre de dépistage tend désormais à apparaître comme une structure autonome vis-à-vis de l'organisation qui lui a donné naissance (il est vrai que le retrait de l'USAID de Côte-d'Ivoire en 1994 a accentué le rôle de l'État ivoirien dans le fonctionnement du Centre) ; d'autre part, ceux qui y travaillent se considèrent avant tout comme des « employés » et non des « volontaires » alors même que ces derniers ont activement participé à la notoriété initiale de l'ONG ; dans ce contexte, il n'est pas indifférent que les personnes reçues en vue d'un dépistage ou de l'annonce de son résultat soient appelées des « clients », et non des visiteurs ou des consultants, bien qu'il soit affirmé que cette dénomination réponde avant tout au souci de ne pas faire de ceux-ci des « patients » (en référence aux connotations médicales de ce terme).

Le développement d'une « logique d'entreprise » et l'emploi d'un « lexique entrepreneurial » participent de l'affirmation d'une « image efficace et professionnelle » (Rosman, 1994, p. 124) nécessaire au processus d'évolution de toute organisation dès lors qu'elle entend occuper un secteur spécifique (pour ne pas dire un créneau) au sein du « marché du

sida ». Cependant, dans les cas qui nous intéressent ici, la professionnalisation en question semble s'inspirer davantage du fonctionnement du secteur informel que de celui du privé officiellement reconnu. Certes, les études réalisées sur le fonctionnement des entreprises ivoiriennes ont-elles amplement souligné le caractère relatif d'une telle césure ; il nous semble cependant que les ONG peuvent être caractérisées par leur capacité toute particulière à intégrer des principes informels de fonctionnement tout en répondant à une logique d'entreprise, ne serait-ce que parce que leur statut leur permet d'échapper, au moins en partie, à la réglementation du travail en vigueur. Ainsi, les employés du Centre de dépistage, bien qu'officiellement déclarés, s'estiment-ils eux-mêmes dans une situation différente de celle des autres salariés, du point de vue, à la fois, des modalités de leur contractualisation et de leur niveau de rémunération ; il est vrai aussi que, parmi ceux travaillant au sein de la cellule de Conseil, une forte proportion – retraités de la fonction publique ou poursuivant des études universitaires – ne sont pas dans une situation classique de salariés. Les salariés permanents ne constituent d'ailleurs qu'une partie du personnel de telles structures. Un exemple peut être donné par le programme de marketing social des préservatifs qui inclut un projet « kiosques d'information » : celui-ci a conduit au recrutement, avec l'appui des mairies, de jeunes sans emploi considérés comme aptes à conduire ce genre d'activités ; il s'agit de jeunes, ayant généralement arrêté leurs études avant la fin du secondaire, qui reçoivent une formation de quelques jours dans le cadre du projet, puis se voient confier, soit seuls, soit par groupes, l'animation d'un kiosque, après signature d'un « protocole d'accord », c'est-à-dire d'un engagement comme « volontaires ». Le volontaire doit se conformer aux horaires de travail quotidien et à un emploi du temps comportant des « animations communautaires » périodiques (sous le contrôle d'un « superviseur »), en contrepartie de quoi il reçoit une indemnité journalière de transport et un pourcentage sur le produit de la vente de préservatifs. Les volontaires occupent rarement longtemps cet emploi qui n'en est pas un : dès qu'ils ont une opportunité autre, ils le quittent, ce qui permet, soit à ceux qui partent, soit à d'autres au sein du projet, de faire recruter l'une de leurs connaissances, détournant par là le schéma originel de sélection. Toutefois, certains voient dans cette activité de volontariat une possibilité d'intégrer, à terme, l'ONG exécutant le programme de marketing social en tant que salariés permanents ; cette perspective (qui peut effectivement trouver à se réaliser dans quelques cas, lorsqu'un nouveau projet est lancé) crée nécessairement une concurrence entre volontaires : ceux qui s'inscrivent dans ce schéma reconnaissent ne pas entretenir de contacts approfondis avec leurs collègues, afin que ne soient pas ébruitées les difficultés auxquelles ils sont confrontés dans leur travail quotidien, et ne guère évoquer les problèmes personnellement ren-

contrés dans l'animation du kiosque lors des réunions mensuelles avec le responsable du projet.

Même les structures qui entendent s'appuyer sur un plus strict bénévolat n'échappent pas à ces stratégies de promotion individuelle. Ainsi le Centre de dépistage d'Abidjan dispose-t-il d'une cellule IEC qui tente actuellement de monter des équipes de jeunes bénévoles dans certains quartiers populaires : si la principale motivation d'assistance aux toutes premières réunions de mobilisation semble être la recherche d'une information pour soi-même, reviennent principalement, lors des réunions suivantes, des jeunes qui se sont déjà investis dans la vie culturelle ou associative de leur quartier ou de leur village d'origine. Tout se passe comme si la perspective d'acquisition d'informations qui leur seront délivrées dans le cadre d'une « formation » (même rapide) représentait, pour eux, une possibilité de capitaliser un savoir « (ré)générateur » de statut. La recherche d'un statut est d'ailleurs évidente parmi les jeunes animateurs de kiosques ; après quelque temps passé au sein du projet, ils n'y voient plus seulement une opportunité temporaire de « se débrouiller » mais « une chance » qui, d'ores et déjà, modifie leurs rapports familiaux (n'étant plus totalement à charge et ayant des horaires de travail à respecter) comme vis-à-vis de leur entourage d'amis et, plus largement, de la population du quartier (leur identification en « monsieur capotes » les conduisant à être consultés aussi bien par des parents en difficulté pour répondre aux questions de leurs enfants que par des jeunes redoutant d'avoir contracté une MST). Une recherche similaire s'intègre enfin aux stratégies plus strictement professionnelles que sont en mesure d'élaborer les employés des ONG et leurs responsables : la capitalisation d'un savoir s'accompagne alors de la revendication de compétences et ouvre ainsi la voie à la recherche d'emplois plus stables, mieux rémunérés ou plus valorisants, mais aussi à des cumuls de fonctions entre privé/public et non gouvernemental comme entre plusieurs organisations (membre fondateur, responsable ou employé dans l'une, consultant ou formateur dans une, voire des autres). Dans tous les cas évoqués, on ne peut manquer de remarquer que l'acquisition d'informations sur le sida, dès lors qu'elle est conçue comme accès à un savoir, s'intègre davantage à une optique professionnelle qu'à un vécu individuel, même si l'opération de restitution des messages de prévention, par laquelle le savoir devient pourvoyeur de statut, et le contenu donné à ceux-ci sont nécessairement travaillés par des référents tirés de l'expérience sociale quotidienne de chacun.

Création d'associations de personnes vivant avec le VIH : un tournant ?

L'orientation donnée, dans les pays considérés, aux dispositifs de lutte contre le sida, qui, durant « dix ans [ont] privilégié la prévention au détriment de la prise en charge » (Esmel et Berche, 1996, p. 2), et la structuration du « marché du sida » qu'elle a induite n'ont pu qu'accentuer le clivage Nord-Sud au niveau même des mouvements associatifs mobilisés face au sida : l'action non gouvernementale que l'on vient d'évoquer se trouve fort éloignée des groupes de pression constitués au Nord, lesquels ne se sont d'ailleurs qu'assez tardivement intéressés à la dimension mondiale de la pandémie. Ceux-ci, il est vrai, ont pris appui sur des traditions de militantisme et des stratégies identitaires que ni le processus de « transition démocratique » ni la construction du « phénomène sida » n'ont permis de faire éclore dans les pays étudiés. Dès lors, dans ces derniers, les conditions de création et de développement d'associations de personnes vivant avec le VIH méritent de retenir l'attention : elles sont apparues seulement dans le courant des années quatre-vingt-dix tant au Sénégal qu'en Côte-d'Ivoire, soit à une période où le sida a acquis une « visibilité » certaine en Afrique de l'Ouest, particulièrement dans le cas ivoirien (Nguyen, s.d.), face à laquelle les PNLS sont cependant parvenus à préserver le rôle de pôle de référence de la bio-médecine dans la configuration officielle du « marché du sida ».

De manière significative, les premières associations de personnes atteintes ont été créées à l'intérieur même de structures de soins, vis-à-vis desquelles elles ont été placées dans une situation de dépendance quasiment absolue, tant en matière financière que du point de vue de la conduite de leurs activités. Ainsi en va-t-il de « l'association » sénégalaise, constituée en 1991 au sein du service des maladies infectieuses du CHU de Fann, à Dakar, comme de ce qui, à Abidjan, n'est dénommé qu'un « Club », créé, en 1994, au sein du CASM (Centre d'assistance socio-médicale, spécialisé dans les soins aux malades du sida) ; dans les deux cas, il semble d'ailleurs que les personnes séropositives fréquentant ces structures aient été d'office enregistrées comme membres de telles associations. Une deuxième génération d'associations, reposant sur des adhésions volontaires, est apparue dans l'optique d'une représentation à la Conférence de Mombasa qui, tenue en 1994, allait donner naissance au Réseau Africain des Personnes vivant avec le VIH (RAP+) financé par le PNUD. Tout en disposant d'un fonctionnement plus indépendant que leurs aînées, elles demeurent liées aux organismes qui en ont initié et encadré la naissance et ont été, elles aussi, du moins à l'origine, en relation étroite avec des structures de prise en charge (financées par les organismes dont elles ont reçu l'appui). C'est le cas de l'association constituée à Dakar

par le biais de l'ONG de développement ayant pris la tête de la mobilisation contre le sida et de celle d'Abidjan qui a eu pour siège, jusque récemment, le PNLS lui-même, celui-ci ayant joué un rôle actif dans sa création avec l'appui de la Coopération française. Les membres de ces associations ont pu, antérieurement, appartenir aux premières créées, voire, encore aujourd'hui, aux deux en même temps. Et certains ont ainsi été en mesure d'acquérir et de capitaliser des expériences qui donnent actuellement lieu à l'apparition d'une troisième génération d'associations dans les pays considérés, celles-ci tentant d'asseoir, dès leur origine, une existence propre.

Bien que les situations ivoirienne et sénégalaise présentent des apparentements évidents, les conditions de création et de fonctionnement des associations de personnes atteintes offrent des profils bien différents dans ces deux contextes. Ceux-ci concernent aussi bien les fondements médicaux à partir desquels le statut de séropositif a acquis sa visibilité[6] que la construction nationale du phénomène sida, l'un et l'autre conditionnant la légitimité des personnes atteintes à parler et à agir ; en effet, la « cristallisation d'un mouvement social » autour d'une maladie ne renvoie pas seulement à un « ensemble de symptômes physiques » ou de critères biologiques par lesquels les porteurs du virus sont identifiés, « mais correspond aussi à un statut politique » (Clignet, 1996, p. 33 et 40). Ainsi, la référence à la « préservation morale » de l'islam n'a-t-elle guère permis, au Sénégal, une prise de parole à visage découvert de la part des séropositifs, ceux-ci ne pouvant être identifiés que comme des « déviants » (Cissé-Wone, 1996) ; et ceux que l'on rencontre au sein des associations sont généralement des individus qui poursuivent là un itinéraire dominé par la marginalisation. Leur faible pouvoir d'action est encore accentué par le rôle d'encadrement tenu par les assistants sociaux au sein des deux premières associations créées au Sénégal (*ibidem*) : non seulement ces derniers en sont membres à part entière, mais ils semblent en être les seuls animateurs puisque les seuls à connaître l'ensemble des adhérents. Une telle situation, aussi paradoxale puisse-t-elle paraître, renvoie vraisemblablement, de la part des assistants sociaux, à la revendication d'une compétence en matière de conseil qui leur a été auparavant déniée par les médecins au sein des structures de soins : dès lors, ils paraissent jouer, vis-à-vis du statut sérologique, de la confusion entre deux notions propres au milieu médical, celles de « confidentialité » et de « secret » pour dénier, à leur tour, toute capacité réelle à agir comme collectif aux séropositifs qui

6. Ainsi, la question des dépistages à l'insu, comme celle de l'annonce (ou non) du statut sérologique et de la prescription la plus fréquente de tests à des personnes présentant les signes cliniques de la maladie expliquent-elles en grande partie le décalage temporel entre l'appel à la « mobilisation sociale » face au sida et l'implication des personnes atteintes ; de même, les configurations prises par cette dernière semblent étroitement conditionnées par la gestion, partant l'évolution, de ces différents problèmes au sein des pays considérés.

ne sont pas tous censés se connaître au sein même des associations. Il n'en va pas de même en Côte-d'Ivoire où l'existence d'un Centre de dépistage anonyme et gratuit, assurant un suivi post-test des séropositifs, a amplement contribué à une dynamique de regroupement volontaire entre personnes s'identifiant les unes les autres comme vivant avec le VIH, ayant donc des préoccupations et des expériences communes à partager : c'est aussi en relation avec ce Centre qu'est née la deuxième association ivoirienne. Cependant, dans ce cadre, une situation de concurrence tend à s'affirmer entre ses membres et le personnel para-médical aux sein même des structures de santé (Esmel et Berche, 1996) : ils participent ensemble à des activités de conseil et de soutien aux malades, que les médecins éprouvent des difficultés certaines à assumer seuls ; mais les séropositifs sont en mesure de cumuler avec celles-ci une position de patients qui les amènent à revendiquer une expertise propre face à la maladie, voire à contester les pratiques des personnels soignants. Cette capacité est également liée au fait que différents acteurs institutionnels et non institutionnels de Côte-d'Ivoire entendent voir les personnes atteintes comme « une force potentielle majeure dans la lutte contre le sida » et agir en sorte qu'elles soient non seulement « acceptées » mais « valorisées par la société » (Williams *et al.*, 1995, p. 14). Ainsi, quelques séropositifs ont-ils pu prendre la suite de celui qui, en 1993, a été le premier à affirmer son statut sérologique et à témoigner de ses conditions de vie à la télévision nationale, et les associations ivoiriennes ont-elles été en mesure d'intégrer des personnes des classes moyennes, bien que relativement jeunes et souvent en situation socio-économique précaire lors de leur adhésion (Cornu, 1996).

Dans ces conditions, l'apparition d'associations de personnes vivant avec le VIH constitue-t-elle réellement un « tournant » dans l'organisation des dispositifs ivoirien et sénégalais de lutte contre le sida ? Elle pose, certes, très directement la question de la prise en charge des séropositifs et malades du sida, question que les Programmes nationaux ne peuvent plus esquiver aujourd'hui même si elle révèle très directement les dysfonctionnements des systèmes sanitaires existants ; il est d'ailleurs clair que l'appartenance à de telles associations est perçue, par leurs membres, comme un moyen d'accès privilégié aux médicaments et aux soins ainsi qu'à une information qui ne soit plus seulement l'apanage du corps médical. Cependant, les associations considérées fonctionnent davantage comme des structures d'aide que comme des lieux de défense d'intérêts propres vis-à-vis des autorités sanitaires et politiques : l'incorporation du vécu de la maladie à la mobilisation non gouvernementale n'est donc pas garante de l'expression d'un plus grand militantisme au sein de celle-ci... Bien au contraire serait-on même tenté de dire. En effet, force est de relever que la situation de dépendance plus ou moins prononcée des associations de personnes vivant avec le VIH vis-à-vis d'autres organismes est

redoublée par les usages lexicaux : alors que les premières sont systématiquement désignées comme des « associations », tous les autres acteurs, c'est-à-dire ceux dont le positionnement avait été antérieurement amorcé sur un « marché du sida » orienté vers la prévention, se voient indifféremment qualifiés d'« ONG » ; est ainsi sous-entendu qu'au sein des premières, des personnes se « réunissent » ou se « regroupent » entre elles, tandis que les seconds sont « organisés », partant « structurés » ou pourvus d'un « mode de fonctionnement déterminé » visant l'action. Comment considérer cette discrimination autrement qu'en référence à l'usage courant des termes employés, sachant qu'elle concerne des structures qui, dès lors qu'elles sont créées localement, reçoivent d'abord le statut juridique d'associations en Côte-d'Ivoire comme au Sénégal ? Certes, certaines peuvent, ultérieurement et dans certaines conditions, se voir reconnaître le statut d'ONG, ce en liaison avec un changement de statut fiscal et, partant, de ministère de tutelle (une association relevant du ministère de l'Intérieur dans le premier pays, de celui de la Famille dans le second, tandis qu'une ONG dépend généralement des Affaires étrangères). Et c'est bien la distinction lexicale, hors de toute référence proprement juridique, qui est appropriée par les différents acteurs, en ce qu'elle répond, précisément, à des positionnements différents : pour schématiser, les « associations de personnes atteintes » sont intervenues au service des « ONG de lutte contre le sida » en vue de faire accepter, par la population, la réalité de la pandémie.

Cependant, ces positionnements ne sont pas figés une fois pour toute et paraissent susceptibles d'évoluer : les réorientations récentes des dispositifs de lutte contre le sida, sous la pression des bailleurs de fonds, et notamment par le biais de la création d'ONUSIDA, tendent en effet à intégrer pleinement la question de la prise en charge des personnes infectées (dont on sait qu'elle passe par des « actions de proximité » et non par les seules structures hospitalières) ; elles privilégient aussi clairement le soutien direct à ceux qui peuvent se prévaloir de représenter « la société civile » (bien que nous ayons tenté de montrer les ambiguïtés de cette « représentation ») au détriment des structures étatiques, y compris les PNLS (Gruénais, 1996). Il est permis de penser qu'un tel repositionnement sera en quelque sorte facilité en Côte-d'Ivoire par un contexte où le « courtage » en matière de développement n'a pas été antérieurement monopolisé par d'autres acteurs sociaux, contrairement à la situation sénégalaise où les ONG constituées avaient déjà acquis le savoir-faire et les relations nécessaires à l'élaboration de projets, ce qui leur a permis d'occuper très tôt les différents domaines du « marché du sida ». Les évolutions présentes tendent à confirmer cette hypothèse : les « associations » ivoiriennes de personnes vivant avec le VIH sont en train de se restructurer et dénoncent aujourd'hui « l'exploitation » dont elles sont l'objet de la part des « ONG » qui ne voient en elles que des « prestataires de témoi-

gnages » ; par contre, au Sénégal, l'ONG de développement pionnière en matière de sida tente de préserver son statut de leader dans la mesure où, après avoir initié la création de l'antenne africaine d'ICASO, elle a créé une représentation nationale d'Alliance contre le sida qui pourrait lui permettre de devenir un relais direct entre bailleurs de fonds et acteurs locaux organisés, selon le sigle promu par les bailleurs eux-mêmes, en OAC (Organisation à Assise Communautaire) – création qui ne va pas, d'ailleurs, sans expliquer en partie le « gonflement » du nombre d'organisations recensées comme actives dans ce pays... Cela étant, dans des pays africains où les séropositifs sont très directement confrontés au problème de leur survie au quotidien (souvent en situation de chômage et privés de l'accès aux médicaments de base tels que les simples antibiotiques), et où, plus largement, les problèmes des droits de l'homme et du citoyen sont loin d'avoir pu, jusqu'ici, être traités comme tels, il est peu probable que l'optique libérale défendue par les organisations internationales (y compris sous la forme de l'idéologie actuelle de l'équité) soient à même de favoriser la promotion d'actions collectives parmi les séropositifs. Pourtant, la situation nouvelle créée au Nord, par la baisse des fonds alloués à la lutte contre le sida comme par l'apparition des trithérapies, tend à faire de l'Afrique un nouveau champ d'intervention pour les principales associations françaises qui, si elles ne s'arrogent pas le droit de parler au nom de celles du Sud, pourraient participer à la transmission d'un certain savoir-faire en matière de militantisme.

Bibliographie

BERCHE T. (1985), « A propos d'une ONG de développement sanitaire : l'église catholique en Afrique et les soins de santé primaires », *Sciences Sociales et Santé,* III (3-4), pp. 85-103.

BLIBOLO A.D. (1996), « Les organisations non gouvernementales (ONG) face au sida en Côte-d'Ivoire : redynamisation au changement d'orientation ? », *Communications au Colloque international ONG et Développement : du Nord aux Suds (Bordeaux, 28-30 novembre 1996),* Bordeaux, UMR REGARDS, mutigr., tome I, pp. 25-33.

BLUNDO G. (1995), « Les courtiers du développement en milieu rural sénégalais », *Cahiers d'études Africaines,* 137, pp. 73-99.

CISSÉ-WONE K. (1996), « Associations de personnes vivant avec le VIH au Sénégal : diagnostic et perspectives », *Documents du Colloque international Sciences Sociales et Sida en Afrique. Bilan et perspectives (Sali Portudal, 4-8 novembre 96),* Dakar, CODESRIA-CNLS-ORSTOM, multigr., vol. 2, pp. 611-617.

CLIGNET R. (1996), « A propos de la mobilisation sociale des victimes du sida », *Documents du Colloque international Sciences Sociales et Sida en Afrique.*

Bilan et perspectives (Sali Portudal, 4-8 novembre 96), Dakar, CODESRIA-CNLS-ORSTOM, multigr., vol. 1, pp. 33-41.

CORNU C. (1996), *Les associations de personnes vivant avec le VIH/sida à Abidjan, Côte-d'Ivoire : le malade du sida, réformateur social en Afrique subsaharienne ?,* mémoire de DEA, Univ. de Paris I - IEDES, multigr.

DIOP M. C. et DIOUF M. (1990), *Le Sénégal sous Abdou Diouf,* Paris, Karthala.

DOZON J.-P. (1987), « Ce que valoriser la médecine traditionnelle veut dire », *Politique Africaine,* 28, pp. 9-20.

DOZON J.-P. (1996), « Quelques réflexions sur les médecines traditionnelles et le sida en Afrique », dans J. BENOIST et A. DESCLAUX (dir.), *Anthropologie et sida. Bilan et perspectives,* Paris, Karthala, pp. 231-235.

DOZON J.-P. (1997), « Post-face », *Le sida en Afrique. Recherches en Sciences de l'homme et de la Société,* Paris, ANRS-ORSTOM, pp. 69-75.

DOZON J.-P. et FASSIN D. (1987), « Raison épidémiologique et raisons d'État : les enjeux socio-politiques du sida en Afrique », *Sciences Sociales et Santé,* VII (1), pp. 21-36.

ÉBOKO F. (1996), « L'État camerounais et les cadets sociaux face à la pandémie de sida », *Politique Africaine,* 64, pp. 135-145.

ESMEL D. et BERCHE T. (1996), « Priorités des personnes vivant avec le VIH et changement social », Communication au Colloque *Santé en Capitales,* (Abidjan, février 1996), 11 p. multigr.

FASSIN D. (1992), *Pouvoir et maladie en Afrique,* Paris, PUF.

FASSIN D. (1994a), « Le domaine privé de la santé publique. Pouvoir, politique et sida au Congo », *Annales. Histoire, Sciences Sociales,* 49 (4), pp. 745-775.

FASSIN D.(1994b), « La mémoire courte. Coopération internationale et lutte contre le sida en Afrique », *Sociétés d'Afrique et Sida,* 5, pp. 4-5.

GRUÉNAIS M.E. (1996), « Les dispositifs de lutte contre le sida à l'heure d'ONUSIDA et de la démocratisation », *Documents du Colloque international Sciences Sociales et Sida en Afrique. Bilan et perspectives (Sali Portudal, 4-8 novembre 96),* Dakar, CODESRIA-CNLS-ORSTOM, multigr., vol. 2, pp. 859-869.

NAU J.Y. (1997), « Le sida, maladie presque ordinaire », *Le Monde* du 16.05.97.

NGUYEN V.K. (s.d.), *Illness, epidemiology and visibility. An anthropological account of the emergence of a community based response to the aids epidemic in Côte-d'Ivoire,* Research paper, McGill University-Université de Montréal, multigr.

PÉDUCASSE V. (1995), *Sida et confessions à Abidjan. De la Bible au Coran en passant par l'arrêté ministériel portant création du Programme National de Lutte contre le Sida,* mémoire de maîtrise, Université de Bordeaux IV-CEAN, multigr.

ROSMAN S. (1994), « Entre engagement militant et efficacité professionnelle : naissance et développement d'une association d'aide aux malades du sida », *Sciences Sociales et Santé,* XII (2), pp. 113-139.

TARANTOLA D. (1996), « Grande et petite histoire des programmes sida », *Le Journal du Sida,* 86-87 (n° spécial Afrique), pp. 109-116.

VIDAL L. (1992), « Sida et représentations de la maladie. Éléments de réflexion sur la séropositivité et sa prise en charge (Abidjan, Côte-d'Ivoire) », *Cahiers de Sciences Humaines,* 28 (1), pp. 83-98.

VIDAL L. (1997), *Le silence et le sens. Essai d'anthropologie du sida en Afrique,* Paris, Economica.

WILLIAMS G. & A., BLIBOLO A.D. et KÉROUÉDAN D. (1995), *Colmater les brèches. Soutien et soins aux séropositifs et aux malades en Côte-d'Ivoire,* Londres (ActionAid) - Abidjan (CNLS).

10

De l'évangélisation au développement local

Spécificités des ONG d'inspiration protestante au Burkina Faso

Gnidéni Jacob YARO

L'ensemble des églises protestantes du Burkina Faso font partie du Protestantisme fondamentaliste. Ce courant religieux s'est introduit dans le pays entre 1922 et 1955, dans un contexte de disette (succession de sécheresses entre 1918 et 1928). La démultiplication des dénominations s'effectue entre 1966 et 1972 pour raison de discordes internes (voir I.F. Tapsoba : 1990, et K. Yanogo : 1985). D'emblée, les églises sont marquées par les circonstances du terrain. Avec la sécheresse des années soixante, elles mettent en place des structures pour faire face au désastre alimentaire des populations. Les appuis extérieurs feront d'elles une puissance financière capable d'intervenir pour la résolution des problèmes matériels des populations. A partir des années 80 plusieurs nouvelles congrégations s'installent dans les principales villes du pays, alors que l'unanimité s'était quasiment faite au sein des « premiers occupants » quant à la régionalisation des dénominations. Leurs bases doctrinales ne sont pas fondamentalement divergentes des premières, cependant chacune des dénominations protestantes veut faire observer sa différence et ses particularités. Dans le même temps chaque congrégation se fait remarquer par ses engagements aux côtés des populations des localités à évangéliser, dans la recherche de réponses adéquates aux problèmes sociaux et économiques quotidiens.

En se référant à ce qui peut être qualifié de base doctrinale commune à toutes ces associations cultuelles, on peut se demander aujourd'hui si le prosélytisme religieux n'a pas donné lieu à des changements d'orientations au sein de ces groupes. Les options matérielles et philanthropiques ne semblent-elles pas avoir été davantage privilégiées par rapport aux pra-

tiques religieuses proprement dites ? En raison de leurs origines, les associations de développement de sensibilité protestante se distinguent certes des autres organisations qui bénéficient des statuts d'ONG ou d'associations reconnues d'utilité publique. Au-delà de cette différence originelle, quelles pourraient être les spécificités des ONG d'origine protestante dans le champ des organisations non gouvernementales au plan national ? Quel a été le rôle des organisations volontaristes évangéliques dans l'expansion des églises fondamentalistes du Burkina Faso ? Enfin, comment pourrait-on expliquer l'importance de ces organes dans la construction des nouveaux rapports sociaux au sein des institutions de tutelle ?

Caractéristiques des églises protestantes du Burkina Faso et de leurs ONG

Les confessions protestantes du Burkina Faso se sont offert la possibilité de se regrouper au sein d'une structure dénommée Fédération des Églises et Missions Évangéliques (FEME). La création de cette institution va favoriser la structuration interne des différentes dénominations et missions protestantes. Des cadres nationaux sont responsabilisés en même temps que les instances de décision (Conseils d'église, Conseils régionaux, et Conseil Général) et les Comités exécutifs sont mis en place aux différents niveaux locaux, régionaux et national. D'un point de vue statutaire, chaque communauté de base s'organise suivant ses potentialités humaines propres en vue de répondre au mieux aux besoins des membres, tout en respectant la hiérarchie biblique dans les relations entre responsables religieux et fidèles. Une telle prérogative s'explique d'autant plus que chaque communauté protestante locale reste financièrement autonome.

La foi et le don de soi

Les principes financiers de base des églises protestantes fondamentalistes donnent une importance particulière à l'exercice de la discipline ecclésiale, au respect de l'organisation cléricale, et à l'exercice de la libéralité. Les différentes dénominations protestantes appliquent ce que A. Kuen appelle « le programme financier biblique » (Kuen, 1967, p. 279). On associe ainsi la foi et les œuvres ; et c'est à travers l'engagement dans les œuvres que les dirigeants religieux apprécient généralement le degré de confiance des fidèles en Dieu. Des prélèvements sont effectués sur les biens matériels et financiers des croyants par le biais des collectes volon-

taires et des dîmes. Il est intéressant d'examiner les modes de gestion des dons ainsi rassemblés.

Dans les milieux fondamentalistes la dîme représente un minimum que le croyant doit apporter comme contribution pour le développement de l'œuvre évangélique. La gestion des fonds constitués des différents apports financiers des chrétiens doit être assurée exclusivement par les diacres. Quant aux offrandes, elles expriment la libéralité du croyant qui la donne selon ses possibilités. Ces contributions (dîmes, offrandes volontaires et autres souscriptions) devraient permettre de couvrir les dépenses matérielles de la communauté. Chaque croyant est libre cependant d'exercer une libéralité non officielle en direction soit de ses condisciples, soit d'autres personnes non-membres de sa communauté.

A la responsabilité de chaque individu devant Dieu, s'ajoutent deux autres formes de responsabilité. Il y a celle qui fait de chacun des membres le gardien (« la sentinelle ») des autres membres, et la responsabilité que tout chrétien porte quant au bon fonctionnement de la communauté locale. L'isolement ou le désengagement d'un membre vis-à-vis des actions et orientations prises collectivement est formellement proscrit. Chacun participe de la même manière que les autres et tous sont égaux en principe. Si ces règles sont respectées au sein des églises on pourrait dire que la participation y est volontaire, spontanée et provient toujours de la base.

Toutes les relations interindividuelles semblent ici être fondées sur la philanthropie qui d'ailleurs apparaît comme la seule manifestation extérieure de la foi du chrétien fondamentaliste. Il reste à savoir si la libéralité chrétienne, ainsi que le formalisme fondamentaliste, donnent aux ONG d'origine protestante des caractéristiques spécifiques.

Spécificité des ONG évangéliques et para évangéliques du Burkina Faso

Aborder cette question revient à poser le problème de la relation établie entre Foi et exercice de la libéralité d'une part et d'autre part, les moyens qui permettraient aux communautés d'atteindre leurs objectifs. Parlant de l'une de ces communautés protestantes P.-J. Laurent souligne « qu'au sein de la communauté protestante s'enracinent les notions d'ascétisme » (J.-P. Jacob et Ph. Lavigne Delville : 1994, pp. 170-175). Il est possible d'aller au-delà de l'analyse wébérienne pour mieux appréhender ce qui sous-tend les relations sociales et économiques de ces groupes de croyants. Il s'agit d'expliquer comment ils parviennent à surmonter, pour emprunter les termes de A. Kuen, la « cupidité naturelle » pour s'épanouir en « générosité allant jusqu'à la complète abnégation » (A. Kuen : *op. cit.*, p. 280).

Au sein des organisations protestantes fondamentalistes, on privilégie la Foi et l'Au-delà. Ces deux éléments constitueraient les mobiles de ce que nous avons appelé « don de soi ». Ainsi, la pratique de la libéralité par le croyant serait altruiste, malgré la réciprocité recommandée par les écritures. Cette entraide draine une part importante de l'épargne des plus nantis au profit des plus pauvres. L'éthique protestante pousse à épargner en lieu et place des dépenses de jouissance simple. Cette épargne est utilisée dans certains cas pour l'entraide sociale directe et des investissements sociaux indirects (alphabétisation, scolarisation, prise en charge des malades, etc.). Les promoteurs des associations évangéliques de développement récusent qu'ils poursuivent leurs propres intérêts. Ils déclarent au contraire que leur rôle est d'inciter les bénéficiaires des interventions à rechercher une rentabilité économique des programmes, au profit de l'ensemble de la communauté locale. Indirectement, le groupe de religieux qui l'aura initié enregistrera une retombée symbolique. Les voies pour parvenir à l'application de ces principes sont la prise de responsabilités individuelle et collective des membres, et la pratique d'un encadrement de proximité.

« Face aux misères, aux dénuements, aux désespérances vécus quotidiennement, indique K. Mana, le protestantisme évangélique offre une sécurisation spirituelle et propose un combat qui transcende les réalités féroces de chaque jour. » Ce combat dont parle Ka Mana est celui mené par les ONG protestantes (cf. K. Mana : 1991, p. 33). L'église fondamentaliste du Burkina Faso semble être parvenue à le conduire en s'inspirant de certains de ses principes internes de base. Ce qui est en jeu aujourd'hui dans le contexte burkinabè, c'est bien la capacité des églises protestantes à exercer un contrôle réel sur le fonctionnement des organisations non gouvernementales qui se réclament d'elles.

Les acteurs des ONG protestantes considèrent qu'ils ne font qu'accomplir une des fonctions de l'église, celle de prendre en charge l'homme matériel. Le problème du rapport des ONG et des promoteurs d'ONG protestantes à la plus value dégagée au travers de la mobilisation des fonds et des forces de la base est donc posé. Quelles attitudes les promoteurs des ONG de sensibilité protestante adoptent-ils au sujet de la gestion de cette plus value ?

Les associations évangéliques dans le champ des ONG au Burkina Faso

Qu'en est-il du processus de création de ces regroupements, de la mobilisation des ressources financières, matérielles et humaines en leur

sein, et de l'évolution de leurs dirigeants ? Quelles pourraient être l'importance et le rôle spécifique des organisations évangéliques de développement dans la vie sociale et politique nationale ?

Aperçu sur la configuration actuelle des ONG d'origine protestante

Il est vrai que les considérations philanthropiques ont marqué tant les missionnaires occidentaux que les pasteurs. Mais très rapidement, ceux-ci ont été dépassés par l'ampleur des demandes dans leurs milieux d'implantation. L'ouverture d'un Bureau de Projets au sein de la FEME en 1972 montre assez clairement la prise de conscience mais aussi la volonté des responsables de poursuivre les actions humanitaires. Très rapidement le nombre de structures évangéliques intervenant dans le secteur du développement rural augmente et on dénombre au total 38 organes et associations en 1994. Plus de quarante structures de sensibilité protestante ont aujourd'hui une image d'ONG du fait, soit des activités qu'elles mènent, soit de leurs statuts respectifs, de leurs rapports avec l'administration ou avec les groupes de base, ou encore en raison de leurs capacités à mobiliser des ressources financières pour la réalisation d'activités variées. Ces institutions sont diverses dans leur histoire, leur forme, leurs objectifs, et les tailles respectives. Elles se distinguent également les unes des autres par leur image aux yeux des populations bénéficiaires, des pouvoirs politiques et administratifs, ou encore dans les mentalités des communautés de croyants.

Seulement quatre structures mènent concomitamment des activités de développement et des activités cultuelles. Quand bien même elles ont une forte capacité à mobiliser des ressources financières qu'elles injectent dans des opérations d'amélioration des conditions sanitaires, culturelles et économiques, il conviendrait de les considérer comme des associations cultuelles de développement. Elles conduisent des programmes sociaux et très rarement des projets réellement économiques, dans les milieux urbains et ruraux mais en ayant comme finalité la propagation de l'évangile. Ces associations ont pour cheval de bataille l'instruction des populations. Elles regroupent généralement plusieurs congrégations religieuses avec cette particularité qu'elles sont internationales. En raison de leur engagement dans des actions de développement, elles sont comptées par l'administration burkinabé parmi les organisations non-gouvernementales. Au total sept organisations ont le label ONG et bénéficient des avantages fiscaux accordés aux organisations non gouvernementales. Elles conduisent leurs programmes respectifs dans le respect des « accords » tacites qu'elles ont avec la structure fédérative des églises fondamentalistes.

On trouve enfin une multitude d'associations reconnues d'utilité publique et qui s'intéressent à des catégories sociales spécifiques

(femmes, jeunes, étudiants, etc.). Pour cette catégorie, la mobilisation des membres reste la principale source de revenus. Elles peuvent être qualifiées de *quasi-ONG* compte tenu de l'importance accordée à la base, des actions mises en œuvre au profit des populations (formation, octroi de petits crédits, etc.), et de leurs modes d'organisation interne.

Le relatif foisonnement des organisations pourrait s'expliquer par la liberté que les églises laissent aux individus, qu'il s'agisse des pasteurs ou des laïcs. La Fédération des Églises et Missions Évangéliques aura joué un rôle capital dans la prise d'initiative des pasteurs et laïcs protestants en matière d'engagement dans les structures non gouvernementales, sans pourtant soupçonner les conséquences futures des orientations. Les orientations développementalistes de la Fédération des églises furent largement exposées et débattues en 1978 lors de la conférence interdénominationnelle organisée à Ouagadoudougou sur le thème de : « Messager de la croix : La vision mondiale ». Plus de mille pasteurs et prédicateurs des églises évangéliques du Burkina Faso ont été sensibilisés aux problèmes de développement, et initiés aux méthodes de gestion des micro-projets à cette occasion. World Relief International désigne un représentant national à l'issue de ladite rencontre. Deux années plus tard ce représentant qui au départ était sous la tutelle administrative et juridique du Bureau des Projets prend son autonomie vis-à-vis de cet organe et acquiert sa reconnaissance officielle.

D'autres organismes étrangers suivront la même démarche pour s'installer au Burkina. Ils s'appuieront sur le Bureau des Projets pour avoir une connaissance du terrain, avant de désigner un représentant national qui se chargera par la suite de la promotion des activités de la structure. Citons en exemple : le Canadian Christian Children Founds (CCFC), le MCC (Mennonites Central Cometee), et l'Association Morija International (AMI). Les deux derniers restent encore sous la tutelle de l'ODE même si elles ont une totale indépendance dans la conduite de leurs actions sur le terrain.

Le mode de gestion de projets adopté par la FEME de 1972 à 1988 ne pouvait pas permettre à chacune des structures étrangères partenaires de son Bureau de projets d'évaluer systématiquement les investissements qui lui étaient propres. La mutation du Bureau de projets en un Office de Développement des Églises Évangéliques (ODE) devait mettre un accent particulier sur la qualité des interventions. L'institution devait désormais mener une étude institutionnelle plus approfondie des groupes bénéficiaires, une étude du milieu où sont implantés les projets, une étude de faisabilité, et établir des conventions avec les bénéficiaires. Ainsi, la structure mère des églises évangéliques change sa méthodologie d'intervention en milieu rural en 1989.

Doit-on alors tirer la conclusion qu'elle n'est plus ou ne sera plus un passage obligé pour accéder à des financements provenant d'ONG ou

autres structures occidentales ? Une réponse affirmative est aisément compréhensible compte tenu du développement récent des associations nationales de sensibilité protestante et n'ayant aucune relation directe ni avec l'étranger ni avec l'ODE. On constate que ce n'est pas la recherche de la transparence qui a prévalu à la création de cette multitude d'associations de développement au côté de l'Office de Développement des églises à partir de 1989.

La dizaine de petites associations créées par de jeunes pasteurs au cours des huit dernières années semblent plutôt marquée, de la part de leurs promoteurs, par la volonté de s'affirmer. Il faut dire que dans les représentations des protestants, le statut de dirigeant d'association procure une position privilégiée. La recherche effrénée de ressources financières pour assurer à la fois leur ascension dans la hiérarchie religieuse protestante et leur promotion économique conduit les « nouveaux promoteurs » à créer tous azimuts des regroupements de fidèles, d'amis et de sympathisants, qu'ils transformeront plus tard en associations de développement. Le cheminement est donc clair, et tout se joue autour de la personne du pasteur (voir J.-P. Jacob et Ph. Lavigne Delville : *op. cit.*, p. 170).

L'analyse du mouvement associatif protestant permet aussi de faire quelques regroupements. On distingue tout d'abord les organisations sous tutelle de la Fédération des Églises et Missions Évangéliques. Cette catégorie comprend quatre ONG. Les trois autres ONG ainsi que les quasi-ONG sont directement sous le couvert d'églises ou de missions, ne faisant ainsi partie d'aucun réseau d'ONG sur le territoire national. Toutes ces organisations ont une envergure nationale vu le nombre de régions où elles sont présentes. Les autres micro-associations qui sont encore à la recherche de leur identité, sont soit locales, soit régionales. Elles sont qualifiées d'Associations libres dans le milieu chrétien.

Ce qui regroupe l'ensemble des structures associatives du milieu protestant burkinabè, c'est tout d'abord les relations entretenues avec les ONG partenaires financiers occidentaux et asiatiques mais aussi l'importance accordée au rôle des dirigeants dans la gestion de ces institutions.

Les domaines d'intervention des ONG protestantes et les moyens d'action

Les secteurs d'activités des ONG et quasi-ONG sont multiples et variés. Ce sont : l'hydraulique villageoise et agro-pastorale, la promotion d'unités socio-économiques (banques de céréales, moulins, équipements pour l'artisanat, etc.), la construction d'infrastructures socio-éducatives, ainsi que le petit crédit, le secours alimentaire, la formation en gestion communautaire. Chacune des structures intervient dans au moins trois secteurs.

Ainsi, en plus du fait qu'il s'agisse d'associations d'envergure nationale, elles se distinguent très clairement des micro-associations qui elles ont un caractère uni-sectoriel dans les opérations qu'elles mènent. A l'échelle nationale, l'Office de Développement des Églises tient la première place dans la classification des ONG comme en témoignent ses interventions en ce qui concerne l'hydraulique villageoise, l'hydraulique agro-pastorale ainsi que pour les écoles primaires et les dispensaires. C'est en moyenne plus d'un milliard et demi de francs CFA qui sont investis annuellement dans le développement rural. En matière d'actions en direction de l'enfance par contre, ce sont l'AMI, World Relief, le CCFC et CREDO qui viennent avant les autres associations de sensibilité protestante. Leurs investissements annuels directs dans ce secteur ont franchi le milliard de francs CFA en 1996. Enfin, on citera l'alphabétisation, où l'ASC est reconnue comme étant l'association qui a le plus contribué à l'alphabétisation des femmes. En s'appuyant sur des formatrices à la base, l'Association des Servantes de Christ parvient à alphabétiser ses membres aussi bien en milieu rural que dans les villes, sans cependant rémunérer ses « alphabétiseuses ». Dans cette association, à la différence des ONG ayant le label officiel, le bénévolat pratiqué est la source principale des moyens humains nécessaires à l'exécution des actions et programmes. Entre 1987 et 1994 elle a enregistré plus de trois cent mille femmes et filles totalement alphabétisées dans des langues nationales. Ce qui caractérise toutes ces institutions semble être exclusivement le fait qu'elles évitent ou essayent d'éviter toutes formes de concurrence interne, tout comme elles se gardent de se confronter à d'autres structures à l'échelle nationale.

En ce qui concerne la question de l'auto-promotion paysanne, le cas de la Fédération Wend-yam mérite de retenir l'attention. Cette association créée en milieu paysan mossi par des paysans, a su utiliser le réseau des structures et instances propres aux Assemblées de Dieu du Burkina pour asseoir les bases d'un développement local. La promotion du maraîchage et du petit équipement agricole a permis aux familles de s'assurer des revenus conséquents (J.-P. Jacob et Ph. Lavigne Delville : *op. cit.*, pp. 170-175).

Les facteurs qui sous-tendent la bonne performance actuelle des associations de développement d'origine évangélique sont d'une part la culture organisationnelle des églises protestantes et l'éthique protestante elle-même, et d'autre part et surtout, la capacité qu'ont les promoteurs d'associations à mobiliser les ressources financières externes, et le niveau d'alphabétisation, d'instruction et d'information des communautés de base. L'évolution positive de la performance de ces structures pour les prochaines années dépendra de l'utilisation des structures d'information (une chaîne de télévision, et quatre stations de radio de fréquences modulées, et une multitude de journaux) dont disposent d'ores et déjà, les

églises évangéliques. Le développement récent de l'audiovisuel traduit une plus grande prise de conscience par rapport à la nécessité d'aborder résolument et concomitamment les problèmes de développement social et économique et ceux d'épanouissement spirituel.

Les modes d'intervention des ONG ainsi que les moyens qui viendront renforcer les logiques et pratiques de développement des associations issues du milieu protestant burkinabè révèlent aujourd'hui qu'il y a une réelle volonté de changer les comportements des bénéficiaires. Que les églises soient les premières actrices en matière d'alphabétisation dans les langues nationales ne semble pas fortuit. Ne s'agirait-il pas d'une stratégie qui viserait avant tout l'augmentation du nombre de ceux qui lisent les « Saintes Écritures » ? Aujourd'hui en effet il existe des traductions de la Bible ou d'une portion de la Bible dans plus de huit langues au Burkina Faso. Au-delà donc de l'alphabétisation en soi qui viserait à donner aux populations des moyens de s'informer, les Associations de développement promues par les églises fondamentalistes pratiquent des actions d'alphabétisation dont les objectifs principaux sont la lecture de l'évangile et la prise de conscience des situations spirituelles.

Pour les dirigeants des organisations protestantes de développement, les populations bénéficiaires auraient une « confiance naturelle » dans les organisations évangéliques. Cette confiance fut commentée par un dignitaire de la Fédération des Églises en ces termes : « nos ONG doivent être le sel du Burkina et la lumière dans chacun des villages où elles interviennent. Il ne saurait être question de briguer des sièges de députés ou autres ; nous avons une mission : celle d'évangéliser par l'exemple ». En se donnant les moyens financiers et institutionnels pour « évangéliser tout l'homme », les églises protestantes du Burkina voudraient parallèlement se mettre à l'abri de toute influence politique tout en poursuivant une transformation des rapports sociaux aux différents niveaux local et global. N'y aurait-il pas là une contradiction apparente entre les objectifs recherchés ?

La direction des ONG évangéliques, la vie politique et les rapports sociaux

En rapport avec leur capacité forte de mobilisation des populations bénéficiaires des projets qu'elles initient, quels profits sociaux politiques ou économiques les différents acteurs impliqués dans la réalisation des projets pourraient-ils tirer de ces opérations ? Les églises constituent un appui aux ONG (les agents chargés de l'animation) pour atteindre les populations dans les villages. Dans les localités où seront exécutés les projets le pasteur, en collaboration avec ses diacres ou quelques fidèles influents (des membres de la famille des « gens de la terre » ou des « gens

du pouvoir ») effectuent les traditionnelles démarches auprès des autorités coutumières pour obtenir un accord préalable (cf. M. Izard : 1985). Aussi, le projet qui sera initié devient d'emblée une aide de l'église locale, voire du pasteur pour le bien de l'ensemble de la population. P.-J. Laurent note que le pasteur est souvent « assimilé dans le contexte villageois à la puissance politique » (J.-P. Jacob et Ph. Lavigne Delville : *op. cit.*, p. 176).

Le pasteur protestant est donc introduit directement dans des rapports de pouvoir. Il mobilise la population autour de thèmes de développement tout en s'efforçant de ne pas créer de situations conflictuelles. Cette position est certes délicate à gérer mais il y parvient en raison d'une part d'un certain pouvoir économique lié à sa fonction et d'autre part des atouts dont il est doté à cause de sa formation en matière de relations publiques. La position privilégiée du pasteur dans le village offre une sécurité certaine aux fidèles qu'ils soient hommes ou femmes, aînés ou cadets sociaux.

Les ONG de développement ont contribué ainsi à augmenter les niveaux de revenus des populations de façon globale, et plus particulièrement les conditions matérielles des protestants. C'est en cela que de nouveaux rapports économiques s'introduisent dans les villages. La solidarité intra communautaire vécue par les chrétiens aboutit à une mobilité ascendante du groupe. L'action des ONG, tout en renforçant cette différenciation offre aux membres bénéficiaires la possibilité d'asseoir de solides bases économiques dans le tissu social global.

En plus des nouveaux rapports économiques induits par les interventions, il importe de souligner les nouvelles relations entre hommes et femmes. Ces transformations sont surtout visibles dans les communautés de base elles-mêmes. L'alphabétisation des femmes a non seulement permis à celles-ci de s'exprimer mais, elle a surtout contribué à transformer les mentalités au sein des églises protestantes par l'acceptation des femmes pour les formations préparant au métier de pasteur. Dans le contexte économique actuel du Burkina Faso, il est probable que les chrétiens trouvent sécurisante la fonction de pasteur. L'ouverture de nouvelles églises est généralement fonction de la disponibilité de nouveaux pasteurs dans les zones rurales alors que dans la capitale on compte environ trois à quatre pasteurs pour une seule église. Cette pléthore de pasteurs dans les villes ne serait-elle pas à l'origine du récent foisonnement des associations ? Le manque de transparence dans la gestion de ces structures, et de plus, la confusion faite, peut-être involontairement, entre les biens personnels et ceux des associations ou des communautés ecclésiales permet aux pasteurs non employés à plein temps par les Églises, de se forger une certaine image aux yeux des fidèles en vue de légitimer leur présence (pour les données statistiques voir Bourgeon : 1996, pp. 3-5).

On constate parallèlement que la concentration des lieux de culte, et surtout le nombre élevé de pasteurs à Ouagadougou se traduit par la for-

mation d'une aristocratie protestante et par une certaine reproduction sociale non seulement de la fonction de pasteur, mais peut-être aussi encore, de celle de dirigeant d'institution évangélique de développement.

Ainsi, le contrôle de la gestion des structures de développement constitue l'enjeu principal au sein des églises fondamentalistes du Burkina Faso. Dans ce cas, les ONG d'origine protestante, mais aussi la fonction de pasteur pourraient devenir des outils utilisés à des fins politiques, si elles ne le sont déjà. Les instances de décision des églises fondamentalistes pourront-elles revenir sur le principe d'individualisation ? Doivent-elles édicter de nouvelles règles de conduite spécifiques pour les associations de développement notamment sur les prérogatives des dirigeants, toutes choses qui freineraient les abus observés çà et là dans les comportements des responsables ? Doit-on considérer cependant qu'il est aisé de contrôler un tel processus de différenciation sociale et économique auquel l'évolution structurelle récente des églises conduirait les uns et les autres ?

Conclusion : sur la piste des contradictions internes

La possibilité qu'ont les ONG de s'appuyer sur les églises locales et plus particulièrement sur les pasteurs pour s'implanter dans les villages constitue un atout pour chacune des deux catégories d'acteurs. Il y a là une différence entre les institutions protestantes et les autres organisations de développement présentes au Burkina Faso. Contrairement aux personnes relais dans les milieux d'intervention des secondes, les pasteurs sont très rarement autochtones des villages où ils exercent leur fonction. Les pasteurs tirent de leurs relations avec les partenaires des avantages symboliques, économiques, politiques et financiers. Leur métier s'assimile de fait à des fonctions de « courtiers du développement », et s'en retrouve parfaitement sublimé autant par les villageois membres des groupements, que par les autorités coutumières, les hommes politiques, les fidèles des églises, etc. Cependant les pasteurs développementalistes sont rarement en conflits avec les autorités locales, qu'elles soient traditionnelles ou modernes. Si on devient parfois chrétien pour mieux faire face aux dures réalités de la vie, ne devient-on pas parfois pasteur pour les mêmes raisons ? L'idée d'aider les autres à mieux se confronter aux difficultés ne devient-elle pas secondaire si on considère l'approche mise en œuvre par ces courtiers du développement ?

A l'échelle nationale, la sublimation de la fonction de dirigeant d'ONG protestante vient du fait que ceux-ci sont directement et plus facilement en rapport avec des partenaires occidentaux. Ils parviennent à mobiliser des ressources financières au profit de populations déshéritées. Toutefois la

tradition des Églises protestantes du Burkina qui consiste à ne pas totalement prendre en charge les responsables spirituels des Églises pousse ceux-ci à s'engager dans des affaires moins spirituelles relevant du domaine d'activité des diacres. Les pasteurs spécialistes des associations de développement sont ainsi exposés à des risques permanents. Ces risques compromettent leurs rapports avec les fidèles, tant il est vrai que le manque de transparence dans la gestion des ONG et des petites associations d'utilité publique peut faire douter de leur qualité d'hommes intègres.

Bibliographie

AUDOUIN Jean, DENIEL Raymond, *L'Islam en Haute-Volta à l'époque coloniale,* Paris-Abidjan, L'Harmattan, INADES, 1978, 129 p.

BOURGEON, *État d'avancement du programme de la décennie de la moisson,* janvier 1992-décembre 1994, Église des Assemblées de Dieu du Burkina Faso - Ouagadougou, Bourgeon Structures d'appui à l'œuvre évangélique (Département études et formation), 1995, 11 p. multigr.

CAIRNS Earle Edwin, *Christianity through the centuries. A history of the christian church.* Revised and Enlarged edition. Grand Rapids, Michigan, Library of congress cataloging publication data, 1981.

CROSS Frank Leslie, LINVINGSTONE Elizabeth A., *The Oxford dictionnary of the christian church revised,* New York, Oxford University press edition, 1990.

DENIEL Raymond, Croyances religieuses et vie quotidienne. Islam et Christianisme à Ouagadougou. Recherches voltaïques, n° 14, Paris-Ouagadougou, CNRS-CVRS, 1970, 380 p, carte h.t.

EHLINGER Charles, *Guide illustré de l'histoire du christianisme,* Paris, Le Centurion, 1982.

IZARD Michel, *Le Yatenga précolonial,* Paris, Karthala, 1984.

– Gens du pouvoir, gens de la terre. Les institutions politiques de l'ancien royaume du Yatenga (Bassin de la Volta Blanche), Cambridge, Paris, Cambridge University Press et la Maison des Sciences de l'Homme, 1985.

KABRE Jean-Charles, *Chrétien, la politique te concerne!* Abidjan, Centre de Publications évangéliques, 1995, 100 p.

KUEN Alfred, Je bâtirai mon église. L'église selon le plan de Dieu. Saint-Legier sur Vevey, Édition Emmaüs, 1967, 379 p.

KUHN Harold B., « Fundamentalism » Baker's dictionnary of theology grand Rapids Michigan, Baker Book House, Fourth printed, 1991.

LAURENT Pierre-Joseph, « Prosélytisme religieux, intensification agricole et organisation paysanne. Le rôle des Assemblées de Dieu d'Oubritenga (Burkina Faso) et les Associations paysannes en Afrique. Organisation et dynamiques (sous la direction de JACOB Jean-Pierre et LAVIGNE DELVILLE Philippe), Paris, Karthala, 1994, pp. 155-178.

MANA Ka, « Églises évangéliques et églises œcuméniques : Deux attitudes face à la crise ». In Afrique contemporaine n° 159, 3e trimestre, 1991, pp. 32-36.
TAPSOBA Issaka Flavien, Églises et mouvements évangéliques au Burkina Faso 1921-1989 Ouagadougou, 1990, 62 p.
WEBER Max, L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme, Paris, Plon, 1964.
YANOGO Koudougou, Essai sur l'implantation du mouvement protestant au Burkina Faso : Évolution et impact des Assemblées de Dieu à Ouagadougou, Université de Ouagadougou, 1985, 106 p.

11

Une micro-histoire associative dans une macro-histoire nationale

L'Amicale du Walo au Sénégal

Bernard J. LECOMTE

Cet essai relate et rapproche entre elles deux histoires : celle de la politique économique et sociale du Sénégal de 1960 à 1996 et celle d'un ensemble de « foyers de jeunes » devenu une association régionale paysanne : l'Amicale sportive, économique, sociale et culturelle des Agriculteurs du Walo (ASESCAW).

1959, « foyers de jeunes » en pays Walo

Dans la République du Sénégal, en cette année de l'Indépendance, le delta (zone d'habitat d'un royaume Wolof, dit Walo) du fleuve Sénégal est une zone sahélienne peu prospère. La remontée de l'eau de mer salée aux époques de faible crue limite les possibilités de culture. Y coexistent des agriculteurs (Wolofs) et des éleveurs (Peuls, Maures). Le taux de scolarisation est relativement élevé. Il facilite l'exode des jeunes hommes qui quittent le Walo pour Dakar. Le Walo offre en effet peu d'opportunités d'emplois. Les villages sont pauvres.

L'autorité des anciens et l'influence de la religion se conjuguent pour limiter l'autonomie des jeunes et précipiter leur exode. Certains d'entre eux, durant les vacances scolaires surtout, animent des « Associations Sportives et Culturelles des Jeunes », forme d'association (loi 1901) sans but lucratif placée sous la tutelle du ministère de la Jeunesse et des Sports. Vis-à-vis des anciens, ce sont des lieux de liberté surveillée (présence des femmes exclue, danses et musiques modernes interdites...). On les appelle les « foyers ».

1964-1973, l'assistance technique et l'infanterie du développement

Une société d'État, la SAED (Société d'Aménagement et d'Équipement du Delta) est chargée du monopole de la mise en valeur des terres par l'irrigation. Elle aménage, année après année, des périmètres à « vocation » rizicole dont elle confie l'exploitation à des paysans, originaires du Walo ou colons venus d'autres régions du Sénégal, organisés par elle en « coopératives obligatoires ». Elle les installe et les encadre ; elle leur fournit à crédit les intrants et les travaux mécanisés et commercialise leur production de paddy. Les aides extérieures investissent massivement à travers la SAED.

Chaque paysan doit, sous peine d'être exclu de la coopérative, suivre le programme imposé par l'encadreur. Celui-ci fait partie de « l'infanterie du développement » mise en place par les assistants techniques fondateurs de la SAED. La majorité des travaux agricoles sont effectués par les engins de la SAED, pas toujours au juste moment. Le paysan coopérateur est plutôt un manœuvre mais c'est lui qui prend le risque économique car c'est lui qui paie les intrants et les travaux en fin de saison d'hivernage, que la récolte soit bonne, moyenne ou mauvaise. Ce paiement se fait par une redevance calculée par hectare cultivé, redevance prélevée par la SAED sur le volume de paddy apporté par le coopérateur à l'usine de décorticage du paddy en riz.

Tant dans les périmètres de la SAED que dans ceux de la Société Sucrière (4 000 ha en tête du delta), les techniques utilisées sont celle de la mécanisation au profit de deux monocultures extensives (paddy et canne) ; les paysans et les salariés agricoles sont fortement encadrés et n'effectuent que des tâches parcellaires.

Femmes et jeunes (on reste « jeune » parfois jusqu'à 35 ans) sont exclus de ce fait de l'accès aux terres utiles ; ils travaillent comme main-d'œuvre familiale, ou quittent pour un emploi salarié, s'ils ont « de la chance ».

Les aménagements pour l'irrigation entraînent des chantiers et l'embauche de conducteurs de camions ou d'engins et de manœuvres. La reprise de l'exploitation rizicole de Richard Toll par la Société Sucrière crée des emplois. De nombreux jeunes, scolarisés entre les niveaux CE2 et Brevet, cherchent des salaires et font l'apprentissage de divers métiers. Ils restent, même émigrés à Dakar, reliés au Walo par le biais des « foyers de jeunes » qui fonctionnent dans de nombreux villages. On y discute des difficultés : le manque de revenus personnels, l'impossibilité de se marier, l'impasse de l'exode en ville. Les jeunes utilisent le théâtre et les chants pour exprimer, sans que personne soit jamais nommé, les défauts et les qualités de la vie sociale.

1973, initiatives des jeunes face à la sécheresse

La sécheresse de 1973 limite la production rizicole et détruit les cultures traditionnelles, les troupeaux, les arbres. Les paysans souffrent plus que les habitants des villes. L'État et les sociétés de développement font peu pour apporter l'aide d'urgence. Par contre, les coopérateurs doivent payer les intrants et les façons culturales, bien qu'ils aient peu récolté. Chacun ressent la famine et observe l'injustice ville/campagne et fonctionnaires/paysans.

Le retour au pays d'un homme de 20 ans va changer la situation. Abdoulaye Diop, un élève-instituteur, originaire du village de Ronkh (sur le bord du fleuve) « rend sa craie ». Président du foyer des jeunes du village, il ressent la misère et l'injustice subies par ses parents et décide de ne pas continuer sa carrière d'instituteur. Il revient au village chez sa mère et cherche (avec les jeunes et les anciens) comment diminuer les souffrances et mieux vivre de la production agricole. Deux actions créent le changement : une enquête et le creusement d'un canal.

L'enquête : les jeunes du foyer de Ronkh mesurent les surfaces réellement aménagées et cultivées de la section coopérative du village. Ils constatent une différence de l'ordre de 20 % entre les superficies indiquées sur les factures de la SAED et les superficies réellement cultivées. Cette enquête est portée à la connaissance de la coopérative ; les coopérateurs font des démarches auprès de la SAED pour être indemnisés. Et ils le sont ! Les jeunes du foyer deviennent les alliés clairvoyants de leurs aînés. Leur savoir moderne a servi à quelque chose au village même.

Le canal : les jeunes s'organisent pour conquérir une première « parcelle » irrigable. Pour cela, le foyer négocie avec les anciens pour obtenir l'affectation d'une terre traditionnelle puis exécute, à la pelle, un canal d'amenée d'eau, de quelques centaines de mètres, entre le bras du Gorom et cette terre. L'Ambassade des États-Unis offre le premier groupe motopompe (GMP). Les jeunes cultivent collectivement leur première rizière, une rizière « sauvage » car hors-périmètre SAED.

Le directeur sénégalais de la SAED vient lui-même visiter le canal des jeunes ; il encourage le foyer à persévérer et lui facilite l'accès aux travaux de planage des terres. Par contre, les ingénieurs, responsables de périmètres et les encadreurs, sont, dans l'ensemble, hostiles à cette initiative et ne la mettent pas en priorité dans l'ordonnancement des travaux culturaux faits à façon par leurs services. Le ministre de l'Agriculture d'alors est député du département du delta (celui de la ville de Dagana) ; il protège l'initiative et la fait connaître au Président de la République.

1974-1978, le modèle du foyer de Ronkh

En accord avec les anciens (dont certains sont choisis comme conseillers du foyer), les jeunes de Ronkh s'organisent pour exploiter collectivement – par roulement de brigades journalières – une, puis plusieurs parcelles. Ils se réunissent chaque vendredi, après la prière, en assemblée générale pour décider ensemble des travaux et des rôles. Du moins, les jeunes hommes car les femmes n'y participent pas. Elles sont seulement utilisées comme membres d'une brigade (cueillette). Peu à peu, certaines d'entre elles (en particulier les épouses des responsables du foyer) font évoluer leurs rôles et petit à petit se constituent elles-mêmes en association, liée au foyer de Ronkh mais relativement autonome.

Les jeunes du foyer refusent de se laisser « encadrer » par les agents de la SAED. Par une négociation longue et difficile, avec le ministère de la Jeunesse, ils obtiennent le droit de faire des activités économiques et de se répartir des revenus au sein de leurs Associations Sportive et Culturelle (ASC) qui deviennent « ASC et Économique ».

Les autres foyers de jeunes du delta les imitent : ils viennent visiter Ronkh et apprennent l'entretien des GMP ; il connaissent plus ou moins la culture (plutôt moins que plus, au début) ; ils essaient, à leur tour, d'irriguer une parcelle et de la cultiver collectivement.

Les jeunes en exode à Dakar ou ailleurs reviennent : le paddy est acheté à prix fixé par la SAED ; la tomate par une société industrielle. Peu à peu, les rendements par hectare augmentent. Le revenu de la culture irriguée attire les jeunes qui reviennent de la ville et demandent des parcelles à leur tour. D'autres façons de s'organiser (avec plus de risque individuel et moins de culture collective) se mettent en place.

Les Peuls, les Maures, les fils de colons créent leurs propres foyers et le changement ne concerne pas seulement les agriculteurs wolof.

1978-1984, concurrence sur les terres d'un delta convoité

Avant son départ volontaire (1974), L.S. Senghor, président de la République, a fait voter une loi décentralisant le droit d'affecter des terres. Ce droit est désormais exercé par les conseils de communautés rurales (15 à 30 000 habitants qui élisent leurs conseillers). Au delta, la loi tarde à s'appliquer à cause du monopole donné à la SAED.

Par des prêts internationaux, l'Office de Mise en Valeur du Fleuve Sénégal fait construire le barrage de Diama (qui empêche l'eau salée de remonter le delta) et le barrage de Manantali qui assure l'approvisionne-

ment en eau d'irrigation toute l'année (et pas seulement à l'époque des crues). Le delta devient un espace très convoité tant par les exploitants agricoles venus du reste du Sénégal que par des sociétés étrangères et des fonctionnaires.

Abdoulaye Diop est élu, en 1978, comme conseiller rural de la Communauté Rurale de Rosso-Sénégal. Il en devient président et contribue à la limitation du monopole de la SAED sur les terres. Dans cette communauté rurale, les terres sont désormais affectées largement aux foyers.

Il existe une forte concurrence sur les terres, entre les foyers, les privés et des sociétés agro-industrielles. L'exploitation des terres par les foyers est de type extensif et mécanisé car le modèle reste celui de la Société Sucrière. Les périmètres des foyers sont sommairement aménagés ; en particulier, il n'existe pas de système de drainage autre que l'écoulement naturel. Les foyers n'obtiennent pas d'aide financière de l'État pour réaliser de meilleurs aménagements.

L'investissement essentiel est le GMP « groupe moto-pompe ». Par les micro-projets des ambassades et de quelques ONG européennes, le foyer s'équipe peu à peu et étend les surfaces exploitées. Aide extérieure et protection officielle vont favoriser la reproduction du « modèle Ronkh » par d'autres foyers. Par exemple, l'association internationale SIX S (dont Abdoulaye Diop est cofondateur) apportera, de 1978 à 1989, un fonds souple annuel géré par des comités de zone groupant des responsables paysans de plusieurs foyers ; ce fonds permet des dépenses de renforcement institutionnel (formation par exemple) et des apports d'intrants (ex : fuel) à rembourser – si la récolte suit – aux comités de zone.

Les foyers se sont multipliés, village par village ; ils sont plus de 100 en 84. Leur vocation économique s'affirme ; leur statut et leur nom changent. On passe du mot « foyers de jeunes » au mot « agriculteurs ». La tutelle quitte le ministère de la Jeunesse pour celui des Affaires Sociales (ONG). « L'Amicale Sportive, Économique, Sociale et Culturelle des Agriculteurs du Walo » fédère les foyers et devient un interlocuteur des services de l'État, des agences privées d'aide extérieure et des ambassades. L'Amicale est devenue l'un des membres essentiels de la Fédération des ONG du Sénégal (FONGS), fondée en 1978, qui regroupe des associations paysannes et des unions de groupements autonomes.

1984, la SAED visée par la Nouvelle Politique Agricole

Le coût des importations pétrolières, le déficit céréalier, les effets de la sécheresse, la mauvaise rentrée des impôts, les faillites des sociétés d'État, la stagnation des exportations et la croissance des charges de l'État créent une crise économique qui va s'aggraver d'année en année.

En 1984, le gouvernement change de politique et devient un élève du FMI : limitation des importations, liquidation ou privatisation des entreprises publiques, réduction du personnel des administrations, mesures pour rétablir la balance des paiements. C'est la Nouvelle Politique Agricole (NPA). La privatisation va favoriser l'essor des associations et des unions de groupements paysans, au même titre que celui des commerçants privés face à la désaffection pour les coopératives. Certains produits restent cependant protégés par des prix fixés par l'État : c'est le cas du paddy. Le riz blanc reste l'objet d'un monopole étatique (Caisse de stabilisation des produits agricoles).

La productivité rizicole dans les casiers coopératifs reste faible (moins de 4 t/ha/an) tandis que le coût des aménagements (2 à 3 millions FCFA/ha) augmente d'année en année. La SAED est l'une des sociétés d'État visée par la NPA. Mais elle exerce la tutelle sur les coopératives rizicoles et la transformation industrielle du paddy : ces deux positions vont faire durer sa transformation plusieurs années. Certes, elle perd certaines fonctions. En particulier, elle ne fait plus de prêts d'intrants ni de travaux à crédit. D'autres acteurs (ex : sociétés privés mais aussi foyers) tentent de prendre en charge ces fonctions. Le passage du règne SAED à la concurrence inter-acteurs se fait dans un certain désordre. La SAED garde encore certains nouveaux aménagements, la tutelle des coopératives, la signature technique des demandes de prêt des agriculteurs à la Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal (CNCAS), le monopole de la transformation du paddy et certains des services de travaux agricoles à façon.

Parallèlement, l'État créé un statut (à mi-chemin entre l'association et l'entreprise), celui des GIE (Groupement d'Intérêt Économique) hors-tutelle de l'État et simplement à inscrire au registre du Ministère du Commerce. Les GIE vont bouleverser la vie des foyers du delta car ils vont être un chemin obligé pour accéder au crédit (que la SAED ne fait plus).

Fondée en 1984, la CNCAS fournit des crédits seulement aux GIE et aux sections coopératives. Elle exige la création de GIE au sein des foyers. Elle prête à condition que le GIE apporte 15 % en propre pour les prêts de campagne et 20 % pour les prêts d'équipements (tracteurs, GMP).

1984-1990, tout à crédit et chacun pour soi

D'abord, les foyers ne croient pas que la NPA sera effective. Autonomes mais habitués à la SAED et à sa toute-puissance, les foyers mettent du temps à comprendre que l'époque des crédits de semences, des travaux faits à façon par les engins de la SAED et à payer après la récolte est

en voie de se terminer. Ce n'est qu'en 86 qu'on verra apparaître un premier effort d'épargne propre sous la forme d'un fonds rotatif permettant des prêts d'intrants. C'est fin 87, sous la pression du besoin de crédit, qu'apparaîtront (à Ronkh) les premiers GIE.

Les foyers les plus importants (ex : le seul foyer de Ronkh cultive 1 000 ha de rizières irriguées en 1988) cherchent des formes de décentralisation de l'exploitation ; de son côté, la CNCAS ne veut prêter qu'à des GIE de taille plus petite que les foyers. Résultat : entre 1987 et 1990, 200 GIE se créent (dont plus de 100 à Ronkh).

L'apport massif de crédits aux GIE provoque une croissance très rapide du nombre d'agriculteurs agissant en GIE et du volume d'ha exploités. Sur près de 10 000 ha sont produits par les seuls foyers environ 30 000 t de paddy (ce qui dépasse la production des coopératives).

Tout à crédit ! En effet, de leur côté, les agences d'aide privée abandonnent l'aide à l'Amicale. Leur apport se tarit malgré une forte demande de formation exprimée par les foyers. Elles répugnent à s'occuper d'autres « cibles » que celles dites « des plus pauvres » et les agriculteurs du delta apparaissent tellement riches ! La situation de l'Amicale est financièrement délicate. Elle l'est aussi sur le plan de ses objectifs et de sa cohérence : car quel ciment lie désormais les foyers à leurs GIE et les foyers à l'Amicale ? L'accès à l'exonération des taxes sur le matériel. Mais au-delà de cela ? L'accès aux terres ? Un poids politique ? Une même stratégie (exprimée mi-1990 par un premier plan triennal de l'ASESCAW) ? En fait, chaque GIE, chaque chef de famille cherche à se débrouiller seul.

De leur côté, les coopérateurs ont vieilli ; certains sont morts laissant leur parcelle coopérative en héritage à leurs enfants... membres des foyers. Peu à peu, la différence foyers/coopératives s'estompe, d'autant que la SAED transfère ses fonctions vers les coopératives et que celles-ci sont en quête de membres aux capacités variées et élevées, comme le sont les ex-jeunes des projets !

1990, le double jeu de la Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal

La SAED (pur produit des agences d'aide et des sociétés d'assistance technique) est devenue un repoussoir pour l'aide extérieure. Cette dernière (par la Banque Mondiale et la Caisse Centrale de Coopération Économique en particulier) cherche à travailler avec de nouveaux partenaires (ex : les privés, les GIE, etc.). De ce fait, les rapports changent entre les divers acteurs du delta.

La SAED déclinante passe des accords (ex : Formation, Recherche-Développement) avec l'Amicale, partenaire capable d'agir sur l'ensemble des villages du delta. Mais cet essai de collaboration ne sera pas poursuivi avec assez de volonté de la part des deux parties.

La CNCAS, après avoir poussé les foyers à se diviser en de multiples GIE, tente d'obtenir que chaque foyer veuille bien jouer le rôle de régulateur du remboursement des crédits. Elle ne prête plus à un GIE si l'ensemble des GIE du foyer concerné n'ont pas tout remboursé. Elle joue donc un double jeu : elle offre la carotte de la rentabilité par le biais des apports en crédit à de multiples micro-entreprises (GIE), puis elle fait appel à la solidarité inter-GIE quand elle constate que la rentabilité n'est pas atteinte.

La SAED fait traîner sa mutation. Ainsi, les agents de la société, face aux licenciements, sont enclins à ne pas partager les responsabilités avec les différentes organisations paysannes. La formation au « transfert » ne se fait pas. Quant au transfert lui-même, les paysans se méfient que cela augmente leurs charges.

Face à la SAED et au système d'aide, les rivalités entre les multiples entreprises rizicoles propriétés de fonctionnaires, les différentes fédérations de GIE, l'Amicale et son propre réseau de GIE, les sections des coopératives sont inextricables. Cette concurrence facilite la résistance de la SAED et freine le progrès de mouvement paysan.

Le FMI talonne l'État pour qu'il baisse le prix du paddy (alignement sur le prix mondial). Les foyers craignent que le paddy acheté à 85 FCFA par la SAED depuis 3 ans (et payé avec des mois de retard) tombe à 75 FCFA (il est alors à 50 FCFA au Cameroun où les riziculteurs ont abandonné les casiers rizicoles). Ils mettent aussi de l'espoir dans des petites rizeries de foyer qui leur permettraient de gagner un peu sur la transformation.

Les aides extérieures critiquent la CNCAS (qu'elles aident peu) parce qu'elle perd de l'argent. Mais elles ne lui accordent ni moyens pour couvrir les risques de calamités ou d'impayés justifiés, ni fonds pour faire l'accompagnement technique de ces crédits. Les unes (ex : FED) renforcent leurs propres projets et programmes. D'autres (ex : USAID) mettent en place de grands volumes d'argent destinés aux ONG sénégalaises. Mais aucune agence publique ne trouve d'intérêts communs avec l'ASESCAW et vice versa.

1993, année noire pour les Groupements d'Intérêt Économique

Une année noire marquée par six mois continus d'élections (présidentielle et législative). Tout ce qui n'est pas de l'ordre de la politique est

mis en veilleuse. Certains actes du parti au pouvoir sont des tentatives de récupération des leaders paysans (ex : prêt de mini-rizeries). Une année noire car beaucoup de GIE non seulement sont endettés jusqu'au cou mais perdent de l'argent sur chaque sac de paddy produit !

Des comptes d'exploitation, faits par une partie des GIE, montrent que l'on perd de l'argent en cultivant du riz de façon « extensive ». Mais chaque famille rêve de grandes surfaces (de 1 ha, on passe l'année suivante à 40 !) et aménage sommairement des surfaces trop grandes pour sa capacité d'emprunt et sa compétence technique. Des rendements faibles en découlent. Certains GIE ont une bonne rentabilité (riz à 5 t/ha + tomates) ; d'autres perdent de l'argent (riz à 2 t/ha ou 3 t/ha). L'ensemble atteint près de 7 000 ha et croît de 20 % l'an. On estime qu'un tiers de ces surfaces n'atteignent pas le seuil de rentabilité (4 t/ha).

Le GIE qui ne peut rembourser cherche désespérément de l'argent. Celui-ci était auparavant souvent fourni par l'épargne personnelle des femmes. Mais la fièvre d'exploiter a été telle que les épouses, aussi, ont créé des GIE et n'ont plus d'épargne disponible. Et puis, une fois que l'on a remboursé avec des expédients, comment trouver à nouveau les 15 % pour emprunter pour la prochaine campagne ? On se débrouille en signant des accords avec les GIE riches (ceux qui ont des tracteurs et des moissonneuses-batteuses) et surtout avec les commerçants locaux (engrais) : contre le prêt des 15 %, ils livrent les prestations demandées mais diminuées de leur part de profit. Ces usuriers sont parfois membres des foyers.

La CNCAS refuse, fin 1992, de faire du crédit à de nouveaux GIE ; car certains agriculteurs incapables de rembourser leur GIE en créaient d'autres pour avoir, de nouveau, accès à la banque. Elle institue des règles plus dures. Mais ce n'est pas elle qui peut accompagner l'effort de certains groupes pour mieux exploiter, gérer, emprunter. Les différences de capacité entre foyers s'accentuent. Le foyer de Ronkh (140 GIE, 3 000 ha), modèle jusqu'en 1989, est gravement inorganisé.

1994-1996, des mentalités qui ont changé

Surendettés, les GIE n'obtiennent plus de prêts de la CNCAS. Les surfaces des exploitations tombent en 1995 au-dessous de 3 000 ha, soit 30 % de celles de 1990. A Ronkh même, c'est l'échec, ainsi décrit par Birahim Diop, le nouveau président élu au congrès de mars 1996 :

> « En 1995, aucun des 120 "anciens" GIE de Ronkh n'a reçu de crédit de la CNCAS. Seules les sections villageoises de la coopérative en ont eu. Ceux d'entre nous qui sommes devenus coopérateurs (après la mort de nos

pères) en ont bénéficié. Alors ceux qui n'ont rien ou trop se sont regroupés à une vingtaine (entre eux, sans question de GIE), chacun a amené 20 000 FCFA et ils exploitent ensemble une parcelle aménagée. On fait le travail tout à la main et à la faucille. Sur le plan de la solidarité entre les familles, la NPA a cassé la vie des foyers et ne l'a remplacée par rien ! Avant, quand quelqu'un était dans les problèmes, le foyer veillait (la campagne suivante) pour lui redonner sa chance. Au début des GIE, un GIE qui ne pouvait pas rembourser la CNCAS obtenait un coup de main financier des autres pour se débarrasser de sa dette. Mais en 5 ans, tous ont été endettés. Aussi aujourd'hui « si tu veux aider 9 personnes qui se noient, tu seras le 10e noyé ! »

Mais, deuxième regard, on voit des petites surfaces irriguées utilisées pour des cultures « alternatives » : du maraîchage diversifié (dont tomates et oignons) qui apporte des rentrées monétaires (sur 0,5 à 1 ha) et une parcelle de riz pour l'autoconsommation familiale. On s'aperçoit que les membres agissent avec plus de rigueur, par exemple pour le choix des semences, la quantité d'engrais par ha, etc. On constate un progrès dans les capacités de bien cultiver. Les mentalités ont changé. Plus personne ne fait le fier parce qu'il est président d'un GIE ! Ce n'est plus une source de prestige ! Et « l'élite » qui faisait travailler ses champs par d'autres y retourne ! Chacun limite ses ambitions financières. On dit même : « si la CNCAS est obligée d'arrêter, tant mieux ; on aura la paix ! » Et on voit naître de petites caisses d'épargne et de crédit. A Ronkh, il y en a 6.

Cet essai a, entre autres, montré l'influence du contexte socio-politique et celle du système d'aide internationale sur la genèse d'une association paysanne sénégalaise, née bien avant le discours de François Mitterand à La Baule.

Bibliographie

DESCENDRE D., 1991, « L'autodétermination paysanne en Afrique. Solidarité ou tutelle des ONG partenaires ? », Paris, L'Harmattan, Coll. Alternatives Rurales.

LECOMTE B., 1991, « Processus d'autopromotion et formes d'appui adaptées », in « Jeux et enjeux de l'autopromotion », pp. 49-71, sous la direction de Kai Hong, PUF/IUED, Paris, Genève.

DIOP A., 1984, « Mémoire de fin d'études du Collège Coopératif », sous la direction d'Henri DESROCHES, Paris.

DIOP B., Notes sur l'histoire de l'Amicale (texte établi en 1993/95), non publié (à consulter au GRAD, 228 Rue du Manet, (F) 74130 Bonneville).

12

Un panorama national : la multiplication des ONG à Madagascar

Isabelle DROY

Madagascar est engagé depuis une dizaine d'années dans un processus de libéralisation politique et économique, qui a succédé à une décennie de socialisme orthodoxe et d'économie dirigée. Le retrait de l'État du secteur productif se poursuit actuellement et des sociétés privées, mais aussi des associations ou des groupements prennent le relais. Avec la liberté d'association retrouvée, la société civile se mobilise et on assiste à une véritable explosion des associations travaillant sous l'appellation ONG.

La crise économique que traverse le pays depuis plusieurs années incite nombre de ces organisations à s'investir dans l'action sociale. En effet, en milieu urbain, la baisse dramatique du niveau de vie a provoqué l'émergence ou l'amplification de nouveaux problèmes : familles sans abris, enfants des rues, multiplication d'activités de survie, jeunes sans formation et sans emploi.

En milieu rural, on constate un isolement croissant de certaines régions lié à la dégradation des infrastructures routières. Les difficultés d'approvisionnement en intrants comme celles liées à la commercialisation des produits agricoles ont provoqué une involution des campagnes : régression des techniques de cultures, repli sur des productions destinées à la consommation familiale, baisse de la consommation de produits manufacturés.

D'autre part, faute de moyens, l'État n'est plus en mesure d'assurer les fonctions essentielles comme l'éducation, la santé ou la sécurité dans des conditions satisfaisantes. Les associations qui s'investissent dans ces secteurs peuvent-elles pallier ces carences ?

L'incertitude des chiffres

Comment reconnaître une ONG à Madagascar ?

A Madagascar, c'est l'ordonnance 60-133 (datant de 1960) qui réglemente les associations à but non lucratif. Cette loi est très proche de la loi de 1901 qui s'applique aux associations en France. Les ONG sont enregistrées comme associations à but non lucratif, donc rentrant dans le cadre de la loi 60-133.

Actuellement, environ 3 000 associations sont enregistrées au ministère de l'Intérieur sous le régime de l'ordonnance 60-133. Sont exclues de ce régime les associations cultuelles constituant ou dépendant d'une Église : celles-ci sont régies par l'ordonnance 62-117. Cette distinction est très importante, car les organisations affiliées aux Églises occupent une place essentielle dans les activités caritatives ou de développement, mais leurs règles de fonctionnement diffèrent profondément de celles du régime associatif et donc des ONG. Une grande confusion règne actuellement, car un certain nombre de ces organisations sont comptabilisées parmi les ONG.

En 1996, le projet de loi portant statut spécial des ONG a proposé la définition suivante : « l'ONG (...) est un groupement de personnes physiques ou morales, autonome, privé, structuré, légalement déclaré et agréé, à but non lucratif, à vocation humanitaire, exerçant de façon professionnelle et permanente des activités à caractère caritatif, socio-économique, socio-éducatif et culturel sous forme de prestations de services en vue du développement humain durable, de l'auto-promotion de la communauté ainsi que de la protection de l'environnement. Elle exerce ses activités suivant le principe du bénévolat, avec impartialité, sans discrimination de race, de religion ou d'appartenance politique. Elle dispose de ressources humaines, matérielles et financières pour ses interventions » (Ministère de la Population, 1996).

On voit à travers cette définition que le champ d'action des associations pouvant être classées parmi les ONG reste très large. En attendant le vote de la loi, il n'existe pas de statut légal particulier pour les ONG nationales, qui les distinguerait des autres associations. Une fois la loi votée, ces organisations devront faire une demande d'agrément pour être reconnues comme ONG, ce qui permettra d'avoir des chiffres plus précis. Actuellement, un grand nombre d'associations, voire de pseudo-associations, se découvrent une vocation d'ONG puisque ce cadre peut offrir des facilités fiscales et douanières.

Un flou peu artistique...

Pour avoir une image de ce « monde » des ONG à Madagascar, il est nécessaire de croiser différentes sources : celles émanant des pouvoirs publics (fichiers du ministère de la Population), qui ne sont malheureusement pas actualisées, et celles issues d'inventaires réalisés ponctuellement, souvent à l'initiative de bailleurs de fonds. Mais, la comparaison est assez limitée, car la définition d'une ONG varie d'un inventaire à l'autre. Seules les ONG étrangères sont facilement répertoriées, car elles sont peu nombreuses et leur installation dans le pays est soumise à un « accord de siège » : cet accord lie le siège de l'ONG (dans son pays d'origine) et les pouvoirs publics malgaches.

Ainsi, le recensement de 1988 réalisé par la Banque Mondiale a aussi bien retenu dans son inventaire l'amicale des sociologues, les associations de parents d'élèves ou les toby. Ces toby sont des centres de soins des malades par la prière et l'exorcisme dont certains sont affiliés à des Églises protestantes. Au total, 232 organisations ont été recensées dans cet inventaire de 1988, dont 5 ONG étrangères.

En 1994, le ministère de la Population et le programme PASAGE (Programme d'Appui Social à la Gestion Économique, mis en place par la Banque Mondiale) ont réalisé un inventaire des ONG en envoyant un questionnaire aux associations présentant les caractéristiques d'une ONG et enregistrées au ministère de la Population. Seules 154 organisations, dont 35 étrangères ont répondu au questionnaire, alors que le ministère de la Population avait à cette époque 642 associations dans son fichier (non actualisé). On trouve dans cet inventaire les ONG les plus importantes et sur chacune d'elles des informations assez récentes (réalisations, effectif de bénévoles et de personnel rémunéré, secteurs d'activité, zone d'intervention, source de financement). Mais, beaucoup de petites ONG n'apparaissent pas, car elles n'ont pas répondu ou n'ont pas reçu le questionnaire.

Il n'est donc guère surprenant de constater qu'actuellement personne ne sait combien d'ONG interviennent à Madagasacar, exception faite des ONG internationales qui sont bien répertoriées. Le flou dans la définition des ONG et le vide juridique sont sans doute les premiers responsables de cette situation.

En excluant des listes les organisations affiliées aux Églises, qui ont des règles de fonctionnement particulières les différenciant des associations à but non lucratif (pas d'Assemblée Générale, ni de Conseil d'Administration), les groupements à vocation économique et les organismes d'épargne et de crédit (qui travaillent pour le bénéfice de leur membres), il y aurait environ 200 associations à but non lucratif travaillant au bénéfice de populations actuellement en activité à Madagascar.

Une multiplication qui profite surtout à la province d'Antananarivo

En reprenant les chiffres officiels, on constate qu'en 5 ans, le nombre d'ONG enregistrées au ministère de la Population est passé de 285 à 700, soit une augmentation de plus de 245 %. Il faut toutefois relativiser cette augmentation en rappelant que les associations disparues ne sont pas rayées de la liste.

L'inventaire de 1994 permet de faire une analyse de la répartition spatiale des ONG : en effet, les ONG interviennent parfois sur plusieurs régions, ce qui n'est pas pris en compte dans le fichier du ministère de la Population. La province d'Antananarivo, et en particulier la capitale, est en « tête de liste » pour le taux d'intervention par habitant : 40 % des interventions ont lieu dans la province qui compte 30 % de la population de l'île. La capitale compte environ un million d'habitants : cet effet de masse explique que la paupérisation de la population y soit plus frappante que dans les autres villes et que les actions à vocation humanitaire s'y soient développées.

Tableau 1

La répartition régionale des interventions des ONG par rapport à la répartition de la population et des ménages pauvres

Faritany (ou Province)	Répartition de la population par province (1)	Répartition régionale des ménages pauvres (2)	Répartition régionale des interventions des ONG (3)
Antananarivo	30,1 %	25 %	40 %
Fianarantsoa	19,4 %	23 %	13 %
Toamasina (Tamatave)	16,3 %	19 %	12 %
Toliara (Tuléar)	13,5 %	15 %	21 %
Mahajanga	12,8 %	12 %	5 %
Antsiranana	7,9 %	5 %	9 %
Total	100 %	100 %	100 %

(1) Source : recensement général de la population et de l'habitat, 1993.

(2) Source : calculé d'après Ravelosa (R.), 1996. « On suppose qu'un ménage est pauvre lorsque les aliments de base tels que le riz, le maïs, le manioc vert ou séché et la patate douce satisfont au moins 75 % des besoins en calories. » Ces calculs ont été réalisés à partir de l'EPM 1993/1994.

(3) Source : Inventaire des ONG 1994, nos propres calculs.

Dans chaque province, les ONG sont presque toutes concentrées dans 5 Fivondronana : par exemple, sur la province d'Antananarivo qui compte 16 Fivondronana, 93 % des ONG interviennent dans 5 d'entre eux. Sur

l'ensemble du pays, 89 % des ONG sont concentrés dans 30 Fivondronana sur un total de 111. Bien sûr, les zones « délaissées » sont souvent très fortement enclavées (inaccessibles aux véhicules par exemple), car les ONG ont besoin d'un minimum d'infrastructures pour fonctionner et ne peuvent assurer à elles seules l'aménagement du territoire.

Un nouveau phénomène : l'émergence des associations laïques

L'influence des structures confessionnelles auprès des ONG nationales

La christianisation de Madagascar a commencé dès le début du XIX[e] siècle. L'implantation des Églises catholiques et protestantes est particulièrement dense sur les Hautes-Terres. Depuis cette époque et jusqu'à présent (les événements de 1991 le prouvent), les Églises ont joué un rôle essentiel dans la vie politique et sociale du pays. Au cours de la période du socialisme orthodoxe (1975-1982), elles sont restées une des seules institutions indépendantes. La dégradation des services publics (santé, éducation, services d'appui à l'agriculture, travaux publics etc.) a amené les organisations religieuses ou d'origine religieuse à engager des actions caritatives ou de développement sur l'ensemble du pays. De nombreux dispensaires, des léproseries, des orphelinats, des écoles ou des centres d'apprentissage sont gérés par ces organisations. Ces organisations sont celles qui couvrent le mieux le territoire malgache : les *mompera* et les *masera* (« mon-père » et « ma-sœur ») travaillent dans des régions très enclavées et sous-équipées, régions que l'on pourrait presque qualifier d'abandonnées des pouvoirs publics et des différents projets de développement. Elles sont le dernier rempart contre un abandon total de ces populations par la collectivité nationale. Ce sont aussi les organisations religieuses qui prennent le mieux en charge les « laissés pour compte » ou les exclus de la société (personnes âgées, handicapés, lépreux, orphelins, prisonniers...).

Les plus grandes associations nationales intervenant dans le développement et l'action sociale sont d'origine religieuse, essentiellement catholiques et protestantes. Ces ONG bénéficient de plusieurs sources de financement extérieures substantielles : la rigueur de leur gestion et l'efficacité de leur action drainent vers elles la confiance (et l'argent) de partenaires étrangers, laïques ou religieux.

L'émergence des ONG laïques

La libéralisation politique et économique a permis l'émergence d'organisations issues de la société civile. Ce mouvement est d'autant plus important que l'État se désengage, voire abandonne nombre de ses fonctions antérieures et que la dégradation du niveau de vie se poursuit inexorablement. L'influence chrétienne reste sensible, même si ces nouvelles organisations affichent leur laïcité, et se démarquent parfois des positions de l'Église (surtout chez les catholiques). Un point important de débat porte sur la planification familiale, surtout en milieu rural où l'indice synthétique de fécondité est de 6,7 contre 3,2 dans la capitale (Enquête Nationale Démographique et Sanitaire, CNRE, 1992).

* Une mobilisation de la société civile

Depuis quelques années, la mobilisation de la société civile se traduit par la création d'associations pour la promotion du développement. Ces associations traduisent un souci d'agir directement et concrètement pour tenter d'enrayer la « descente aux enfers » de l'économie malgache ; leurs protagonistes prennent acte de l'abandon par l'État de certaines fonctions essentielles et sont plutôt désabusés par la classe politique. C'est le cas de certains groupes d'étudiants qui se lancent dans l'action sociale et le développement plutôt que dans le combat politique. Par exemple, en 1989, des étudiants d'Antananarivo ont créé un groupe de réflexion sur le développement aboutissant en 1993 à la création d'une ONG. Cette organisation intervient sur un quartier défavorisé de la capitale notamment auprès des femmes chefs de ménage (micro-crédit, mise en place de crèches etc.) et dans un village isolé à l'Est d'Antananarivo.

* Des ONG sont créées sous l'impulsion d'organismes étrangers...

Mais, à l'inverse, un certain nombre d'organisations nationales (ONG, groupements mutualistes, groupements professionnels) se sont créées sous l'impulsion initiale d'ONG étrangères. Ces interventions extérieures ont permis une structuration qui faisait particulièrement défaut après une mise sous carcan idéologique pendant plusieurs années ; les ONG étrangères ou les projets de coopération bilatérale fournissent aussi des moyens qui permettent le démarrage des actions.

* ... ou pour capter « la rente du développement »

Tout en reconnaissant la nécessité d'appuyer et de favoriser la rénovation du système administratif, les bailleurs de fonds sont de plus en plus méfiants vis-à-vis de l'administration malgache dont les rigidités et la force d'inertie stérilisent parfois l'efficacité des projets. Les flux finan-

ciers des bailleurs s'orientent de plus en plus vers des opérateurs privés. La demande n'est pas toujours dans le sens qu'on imagine : ce sont souvent les bailleurs qui cherchent des relais sur place. Cet appel crée inévitablement des biais : quand la Banque Mondiale souhaite faire passer plusieurs millions de dollars par les ONG dans les années à venir, il est tentant de « s'organiser » pour en récupérer une partie. Cela est d'autant plus facile que le cadre juridique des associations à but non lucratif (donc des ONG) est obsolète et peu précis.

Le ministère des Finances a d'ailleurs récemment pointé du doigt des intermédiaires peu scrupuleux qui travaillent pour des associations caritatives : des containers entiers de vêtements usagés sont détournés de leur destination initiale pour être revendus au marché. On imagine les bénéfices considérables qui peuvent être dégagés : ces vêtements sont donnés (en principe à des œuvres caritatives), entrent dans le pays en exonération de toutes taxes et sont revendus au prix de la fripe. Dans l'affaire, l'État est lésé (ce sont des taxes qui ne rentrent pas), mais aussi l'industrie textile nationale qui, en plus de cette concurrence déloyale, souffre déjà de la baisse du pouvoir d'achat de la population. Cet exemple n'est pas unique et a amené l'Administration des Finances à « raidir » ses positions. Malheureusement, faute de mécanismes de contrôle efficaces, ce sont parfois des ONG tout à fait honnêtes qui font les frais de tracasseries administratives.

Une implantation récente des ONG étrangères

Il y a 10 ans, on comptait moins de 10 ONG ou associations étrangères à Madagascar. D'après le ministère de la Population, elles sont actuellement 59, ce qui correspond à une ouverture du pays à ce type de coopération. Les ONG étrangères sont, au moment de leur installation, plus contrôlées que les associations malgaches : elle doivent signer un accord de siège, en passant par le ministère de l'Intérieur, les Affaires étrangères et le ministère technique concerné par leur action. Les statuts et le fonctionnement interne de ces ONG sont réglementés par le cadre légal dont ils dépendent dans leur pays d'origine.

Actuellement, la moitié des ONG étrangères présentes à Madagascar sont françaises. Les plus connues interviennent dans le développement rural, la santé, l'éducation. 14 autres ONG européennes sont représentées à Madagascar. Ensuite, viennent les ONG américaines (États-Unis) qui se sont implantées récemment et sont au nombre de 10 actuellement. Les programmes de défense de l'environnement tiennent une place importante dans leurs interventions. L'installation récente des Peace Corps (Corps de la Paix) est une illustration du rapprochement politique des deux pays : lors de sa période de socialisme orthodoxe, Madagascar avait interrompu

ses relations diplomatiques avec les États-Unis. On peut noter aussi la présence de 2 ONG japonaises.

Bénévolat et source de financement

Les résultats de l'inventaire de 1994 montrent que la croissance du nombre d'ONG ne correspond pas à un mouvement massif de bénévolat : 41 % des ONG déclarent ne pas avoir de personnel bénévole et 25 % ont moins de 10 bénévoles. Compte tenu de la baisse de leur pouvoir d'achat, les ménages ne peuvent consacrer beaucoup de temps à des activités bénévoles (bon nombre de salariés ou de retraités ont plusieurs activités complémentaires pour se procurer des revenus).

De même, seules 2 organisations sur 154 vivent des seules cotisations de leur membres. Les autres bénéficient de subventions (pour les deux tiers) ou d'autres sources de financement, comme les dons, pour réaliser leurs activités.

On ne dispose pas actuellement d'informations sur le volume total des flux financiers. Cette information est d'autant plus difficile à obtenir que beaucoup d'ONG ont plusieurs « bailleurs ». Au-delà des quelques fonds propres dont elles disposent (dons de particuliers), la presque totalité des grandes ONG vivent des fonds publics : les subventions de la coopération bilatérale ou multilatérale, en particulier de l'Union Européenne, permettent à ces organisations de mettre en œuvre leur programmes.

Il est cependant difficile de mettre sur le même plan (comme cela est fait actuellement dans les différents inventaires) des ONG dont les budgets annuels sont de plusieurs centaines de milliers de dollars US comme le WWF (World Wildlife Fund), et des petites ONG qui fonctionnent avec l'équivalent de quelques centaines de dollars.

Les domaines d'intervention

La comparaison de l'inventaire de 1994 (154 ONG) avec les calculs effectués par le ministère de la Population en 1995 (700 associations) montre l'importance des activités caritatives (un tiers des ONG). On peut être étonné par contre de la faiblesse du nombre d'organismes intervenant dans le développement rural et communautaire.

Tableau 2

Secteurs d'intervention des ONG
Comparaison du fichier du ministère de la Population
et de l'inventaire de 1994

Secteur	Fichier du ministère de la Population 1995 (*)	Inventaire des ONG de 1994 (**)
Action sociale et assistance	32 %	35 %
Santé	9 %	20 %
Formation professionnelle	12 %	17 %
Environnement	15 %	8 %
Développement rural et communautaire	13 %	9 %
Autres	19 %	11 %
Total	100 %	100 %

* Source : ministère de la Population, Direction de la Population et du Redressement Social, Service des ONG, chiffres de 1995.

** Source : Inventaire des ONG de 1994, nos propres calculs.

La priorité au social dans les villes

Les interventions des organisations non gouvernementales en milieu urbain sont assez récentes et essentiellement tournées vers la lutte contre la pauvreté en palliant les défaillances du système public : assistance sociale (distribution de vivres aux familles les plus démunies, accueil d'orphelins ou d'enfants abandonnés ou handicapés, dispensaires dans les quartiers les plus pauvres), aide à la réinsertion (travaux à haute intensité de main-d'œuvre avec éventuellement distribution de vivres contre du travail) ou encore mise en place de centres de formation professionnelle (pour l'artisanat essentiellement).

Depuis fin 1995, un programme de la coopération bilatérale utilise le savoir-faire de ces ONG : le PAIQ (Programme d'Appui aux Initiatives de Quartier), promu par la coopération française, est un programme d'accompagnement social des effets du flottement de la monnaie malgache auprès des populations vulnérables (on l'appelle aussi « filet de sécurité »). Une « approche par quartier avec une responsabilisation des populations bénéficiaires a été retenue pour être mise en œuvre dans les quartiers précaires d'Antananarivo » (document de présentation du PAIQ, MCAC, 1996).

La priorité à l'organisation des producteurs en milieu rural

En 1975, l'engagement de Madagascar dans une politique de type collectiviste s'est notamment traduite par l'obligation pour toute forme d'organisation paysanne de se transformer en coopératives socialistes (Raharisona A., 1992.). Cette décision a stérilisé les organisations qui existaient déjà : elles furent « reprises en main » idéologiquement et rapidement rendues inopérantes. Leur histoire est, malheureusement, assez classique : créées avant tout sur des bases idéologiques, elles furent ensuite un instrument de détournement pour leurs dirigeants, qui, avant d'être les représentants des paysans, étaient les fidèles du parti au pouvoir ; ceci au détriment des paysans pour lesquels, encore à l'heure actuelle, le mot coopérative est devenu tabou.

La structuration du milieu rural est donc très faible. Outre les interventions classiques de réhabilitation d'infrastructures (pistes, aménagements hydro-agricole...) ou le développement intégré, certains bailleurs de fonds privilégient actuellement deux axes : l'appui à l'émergence d'organisations professionnelles agricoles et la création de mutuelles d'épargne et de crédit. Cette orientation correspond au désengagement de l'État d'un certain nombre de fonctions qui sont transférées aux usagers (entretien des réseaux hydro-agricoles) ou à la faillite de certains systèmes (crédit agricole distribué par la BTM, banque nationale pour le développement rural). L'appui aux organisations professionnelles prend plusieurs formes : groupements à vocation économique ou renforcement des capacités de négociation des agriculteurs (création d'un mouvement de type syndical). L'appui à la création d'un réseau de mutuelles d'épargne et de crédit est transféré sur trois organisations non gouvernementales étrangères.

La répartition spatiale des ONG intervenant en milieu rural s'est légèrement modifié ces dernières années : si les Hautes-Terres sont toujours relativement bien couvertes, on assiste à un effort de redéploiement vers le Sud depuis la famine de 1991.

Une nouvelle priorité, la protection de l'environnement

Depuis une dizaine d'années, les programmes de protection de l'environnement occupent une place de plus en plus importante dans les préoccupations des bailleurs de fond. En effet, la dégradation accélérée du couvert forestier a des conséquences irréversibles sur l'ensemble de l'équilibre écologique. Ce n'est pas seulement le « capital » biologique exceptionnel de l'île qui est menacé (faune et flore endémiques), mais aussi le potentiel de production agricole (érosion des bassins versants, ensablement des fleuves et rivières menaçant les grandes plaines rizi-

coles). La culture sur brûlis forestiers, les feux de brousse en zone de savane et la fabrication de charbon de bois sont les principales causes du déboisement et de l'appauvrissement des ressources.

L'intervention pour la protection de l'environnement est réalisée à travers des entreprises de conservation relativement classiques (création de parcs et de zones protégées), et, depuis une période plus récente, par des programmes de développement rural visant à limiter la culture extensive sur brûlis.

A la recherche d'un cadre juridique...

Depuis une dizaine d'années, les associations se sont multipliées. Or, l'ordonnance 60-133 datant de 1960 est le seul cadre juridique accueillant les associations. Ce cadre juridique n'a pratiquement pas bougé, contrairement à ce qui s'est passé dans d'autres pays : en France, par exemple, des dizaines de décrets d'application ont permis à la loi d'évoluer et de mieux préciser les règles concernant les organisations à but non lucratif.

Ainsi, jusqu'en 1993, les mutuelles d'épargne et de crédit étaient sous le régime de la loi des associations sans but lucratif. Elles ont enfin obtenu un cadre juridique mieux adapté et sont régies par une ordonnance particulière.

De larges consultations...

Les réflexions autour de l'élaboration d'un projet de loi sur les ONG ont commencé en 1992, associant représentants des pouvoirs publics et de certaines ONG. Un des principaux points de désaccord concernait la tutelle des pouvoirs publics sur les ONG. En 1996, des consultations régionales réunissant les associations ont été organisées dans les six provinces ; des propositions concrètes sur le régime associatif ont été retranscrites dans les comptes rendus. En même temps, tout une série de séminaires et d'ateliers réunissant les différents partenaires concernés (ONG nationales, ONG étrangères, pouvoirs publics, bailleurs de fonds) ont été organisés.

... peu prises en compte dans le projet de loi final

Après s'être donné tant de mal pour recueillir les différents avis, on ne peut alors qu'être étonné de la distance existant entre le projet de loi et

les vœux des associations. Celles-ci se sont notamment montrées soucieuses de bien « baliser » le champ des associations à but non lucratif. Les associations se sont attachées à préciser et à rappeller les spécificités du régime associatif (en particulier le caractère non lucratif) en le distinguant des groupements à vocation économique, des syndicats, des groupements à caractère religieux.

Or, que trouve-t-on dans le projet de loi 27/96 sur le régime particulier des ONG ?

– une définition très large et floue de ces ONG, qui recoupe partiellement les associations sous le régime de la loi 60-133. Certaines spécificités sont en contradiction avec celles du régime associatif et semblent difficile à contrôler ;

– une absence de définition des règles élémentaires de fonctionnement de l'ONG : assemblée générale, conseil d'administration, organes de contrôles. Dans les autres pays, le cadre légal fixe très précisément ces règles ; ici, chaque ONG les définit dans son propre règlement intérieur ;

– le caractère non lucratif est défini par le ministère des Finances par cette équation simple : les dépenses sont égales aux revenus. Aucune limite n'est fixée, si ce n'est celles que l'ONG se donne elle-même. Elle peut donc répartir entre ses membres sous une forme ou une autre, les différents fonds dont elle bénéficie, sans se soucier des tiers pour lesquels elle est censée travailler ; elle peut par là même prouver que ses dépenses sont égales à ses revenus et bénéficier de l'exonération de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et de la taxe professionnelle. Elle peut aussi grâce à ce statut importer des marchandises exonérées de droit de douanes. Ce texte est une excellente opportunité pour pratiquer l'évasion fiscale en toute impunité.

On a ainsi une situation d'apparence paradoxale : les associations à but non lucratif actuellement en activité réclament un cadre légal plus contraignant que celui qui a été proposé dans le projet de loi. Pour elles, il est important de garder leur crédibilité vis-à-vis des bailleurs extérieurs ; or, si une telle loi passe, il sera difficile de distinguer d'emblée les ONG qui travaillent effectivement au bénéfice des populations, des sociétés commerciales déguisées en ONG.

Conclusion

La libéralisation politique et économique s'est accompagnée à Madagascar d'un essor du mouvement associatif émanant de la société civile. Mais il ne faut pas oublier la présence, depuis de longues années, d'une multitude d'œuvres religieuses qui agissent sur l'ensemble du territoire.

Bien que l'on parle beaucoup des ONG à Madagascar, il est actuellement difficile de les comptabiliser ; il est tout aussi difficile de savoir quelle proportion de la population elles touchent. Les ONG servent de plus en plus souvent de relais aux financements extérieurs, qui émanent de bailleurs de fonds publics (coopérations bilatérales et multilatérales). Sans cette « manne » publique, les ONG auraient des difficultés à survivre ; ceci relativise l'opposition public/privé qui domine souvent les débats.

Mais, quelle que soit leur importance, les ONG ne peuvent se substituer à l'État. Or, sous le terme pudique de désengagement de l'État, se cache parfois un abandon de ses fonctions essentielles.

L'évolution vers une économie libéralisée n'est pas assortie de mesures d'accompagnement comme l'adaptation du cadre juridique pour atteindre la sécurisation foncière ou l'allégement des procédures administratives. La volonté de mieux fixer le cadre légal d'action des ONG pourrait être une de ces mesures, mais une certaine indécision au niveau de l'État semble avoir dévoyé l'actuel projet de loi de cet objectif initial.

Bibliographie

DEZ J., 1967, « Les structures de base du développement agricole d'hier à aujourd'hui », Colloque de Mantasoa (23-25 février 1967), pp. 41-80.

MINISTÈRE DE LA POPULATION/BANQUE MONDIALE, 1988, « Inventaire des ONG à Madagascar ».

MINISTÈRE DE LA POPULATION/BANQUE MONDIALE, 1994, « Inventaire des ONG ».

MINISTÈRE DE LA POPULATION ET DU REDRESSEMENT SOCIAL, 1996, « Projet de loi n° 27/96 portant régime particulier des ONG à Madagascar ».

RAHARIJAONA H., 1996, « Document final du forum national des associations », Antsirabe (24 au 26 avril 1996), 14 p.

RAHARISON A., 1992, « Les problématiques d'organisation et gestion du développement rural à la base », communication à l'atelier national sur l'organisation et la gestion des services d'appui au développement rural à la base, ministère de l'Agriculture-FAO, Antananarivo (11-16 mai 1992), 36 p.

RAVELOSAOA R., 1996, « Les disparités économiques à l'heure de la décentralisation : une image régionale de la consommation des ménages en 1993/1994. Une analyse menée à partir des données de l'EPM », Projet MADIO n° 9637/E, 22 p.

III

Les ONG et l'action

13

Les ONG dans le domaine du développement rural

Denis PESCHE

Parler des ONG, c'est entrer dans un univers très hétérogène selon l'angle que l'on choisit, le pays que l'on évoque et le niveau d'analyse que l'on adopte. Étymologiquement et historiquement constituées par opposition au gouvernemental, les ONG recouvrent une grande diversité de situation qui va de la micro-ONG servant de couverture à un fonctionnaire « déflaté » du Sud à la multinationale écologico-médiatique qu'est Greenpeace. Aussi diverses soient-elles, les ONG entretiennent toutes des relations d'alliance, d'interaction et de lutte avec d'autres institutions du développement.

Cet article n'est pas le résultat d'une recherche classique mais constitue un effort pour conceptualiser un certain nombre d'observations et de constatations issues d'une pratique professionnelle dans le domaine du développement rural. Son objectif principal est de proposer des éléments de réflexion, d'interrogation pour décrypter la diversité des ONG et en comprendre quelques logiques générales de fonctionnement par rapport aux populations « bénéficiaires » et aux autres institutions du développement.

Les bases de la construction d'un champ du développement

La construction d'un champ implique d'identifier les agents ou institutions qui font partie du champ et de définir leurs positions pour ainsi « établir la structure objective des relations entre les positions occupées par les agents et les institutions en concurrence entre eux » (Bourdieu et Wacquant 1992, p. 71 à 90). Dans le domaine du développement rural en

coopération internationale, la première remarque que l'on peut faire est de se demander si il n'y a qu'un champ du développement ou si il ne faut pas imaginer plusieurs champs selon le niveau d'observation : ainsi, au Nord, les institutions de développement appartiendraient à un champ et au Sud, localement, on pourrait construire des champs spécifiques en fonction des enjeux locaux. Pourtant, telle ONG du Nord ou tel institut de recherche, engagé dans des relations avec d'autres organismes du Nord n'en développe pas moins des stratégies d'intervention au Sud. De la même façon, telle ONG du Sud puisera sa légitimité et souvent ses ressources dans des institutions du Nord. L'option de construire un champ du développement rural est donc *a priori* retenue.

Au niveau micro-sociologique, Olivier de Sardan identifie les principaux *acteurs du développement* (Oliver de Sardan 1993) : paysans de statuts divers, femmes, jeunes sans emploi, notables ruraux, agents de développement de terrain, représentants locaux de l'administration, membres d'ONG, experts de passage, assistants techniques européens... A cette liste, on peut ajouter : les commerçants, les banquiers, les représentants des bailleurs de fonds, les universitaires et les ressortissants d'un village. Comment s'y retrouver dans cette longue liste ? Chacun est-il à mettre sur le même plan et dispose-t-il des mêmes atouts à faire valoir lorsqu'un projet de développement *arrive* ?

L'introduction de la notion de champ permet d'ébaucher à grands traits le « paysage du développement » à partir de la notion de domination. Sans entrer dans le débat foisonnant de la définition du développement, on peut, comme Olivier de Sardan, partir d'une de ses caractéristiques de base pour en faire une définition minimale : le développement, ce sont les transformations d'une société, la modification d'un état des rapports de force entre agents, transformations dans laquelle une ou des interventions extérieures jouent un rôle (Oliver de Sardan 1993).

La répartition des agents dans le champ du développement peut se faire selon deux espèces de capital : l'argent et le savoir. L'argent, ou plus largement la puissance économique et matérielle est depuis longtemps un moyen de domination au sein de bon nombre de société. Le savoir n'est pas une donnée facilement mesurable comme l'argent ou la puissance économique : positionner des agents en fonction d'un paramètre comme le savoir impose de repérer, à un moment donné et à un endroit donné, quels sont les savoirs dominants. En effet, une des particularités d'un savoir est d'avoir la tendance à s'imposer aux autres types de savoirs, voire de les nier. Le savoir est une notion d'autant plus complexe à cerner qu'elle constitue en tant que tel un enjeu de lutte. De fait, le savoir, les connaissances ou plus largement l'assurance de détenir la vision légitime de la réalité, est un puissant moyen de domination en vigueur dans le champ du développement.

L'exemple du savoir technique dominant en agriculture est assez typique. Depuis des décennies, la majorité des « développeurs » a construit sa légitimité sur la détention d'une panoplie de savoirs techniques standardisés en méconnaissant le plus souvent les savoirs paysans. Une expérience comme celle de *Campesino a campesino* au Nicaragua (échanges de pratiques paysannes) porte en elle un fort pouvoir subversif en renversant les rapports de domination par le savoir : ce sont maintenant des chercheurs qui viennent voir les paysans pour tenter de comprendre les techniques qu'ils utilisent et la manière dont les innovations circulent d'une région à l'autre. De la même façon, l'analyse que fait Enda Graf Sahel de sa pratique en développement l'amène à penser un nouveau développement se basant sur une reconnaissance et une valorisation des « sens implicites » : la déconnexion non pas économique mais symbolique par rapport à la pensée dominante (dont le savoir dominant est une composante) est considérée comme la première étape indispensable à toute fondation d'un développement au service des dominés et des pauvres (Ndione 1994).

Un des enjeux principaux du champ du développement est justement l'imposition d'une vision du monde et en particulier de ce que doit être le développement. La détention d'un savoir dominant les autres et des ressources matérielles, politiques et symboliques suffisantes devient un moyen privilégié d'assurer cette imposition et donc de maintenir voire d'améliorer sa position dans le champ. On peut ainsi, de manière schématique, attribuer à chaque agent du champ une certaine quantité de capital économique et de capital de savoir, proche du capital culturel de Pierre Bourdieu, pour schématiser, sous forme d'un schéma à deux dimensions un état donné du champ du développement. Cette forme de schématisation n'enferme en rien les agents dans des rôles prédéterminés.

Le plus souvent, les bailleurs de fonds occupent une place dominante dans le champ du développement : ils dominent bien sûr par l'argent qu'ils injectent dans le développement mais aussi par la vision de la réalité qu'ils contribuent à imposer en commanditant des expertises. Ils puisent une partie de leur légitimité dans la relation complexe et ambivalente qu'ils tissent avec ceux qui occupent une position dominante par leur savoir (experts, bureaux d'étude, universitaires,...). En retour, certains universitaires ou intellectuels tirent des profits matériels et symboliques de leur contractualisation avec les bailleurs de fonds et y puisent une légitimité pour leurs idées (ou leur nom) dans le cadre du savoir dominant. On observe aussi des pratiques de conversion de capital où tel scientifique de haut niveau abandonne sa carrière de chercheur ou d'enseignant pour prendre des responsabilités au sein d'une agence d'aide ; l'inverse semblant très peu exister.

Traditionnellement, les bailleurs de fonds passent par des intermédiaires pour exécuter les projets de développement rural. Ces intermé-

diaires constituent un ensemble assez hétérogène où se côtoient notables ruraux, représentant d'ONG, ressortissants, agents techniques et responsables paysans. Ce qui constitue le point commun à ces agents est le fait qu'ils sont en concurrence plus ou moins ouverte pour la captation de la rente matérielle des bailleurs de fonds mais aussi de la rente symbolique, et parfois politique, que constitue le fait d'avoir réalisé une activité bonne pour la communauté (ou au moins une partie significative de la communauté). On pourrait alors appeler cet espace une arène, au sens utilisé par Bailey (Bailey, 1971, p. 103) avec cette distinction fondamentale par rapport au champ bourdieusien que l'arène, au sens de Bailey, est un lieu (physique ou symbolique) dont l'agent peut sortir et entrer selon sa volonté, et dont on peut décider de faire sortir et entrer quelqu'un. Certains des agents de cet ensemble d'intermédiaires peuvent être assimilés à des courtiers du développement (Oliver de Sardan et Bierschenk 1993). Cette fonction de courtage peut même créer des emplois spécifiques comme au Pérou où certaines ONG emploient des « proyectologos » : personnes spécialisées dans la rédaction de projet intégrant toutes les recettes sémantiques et des atours conceptuels à même de séduire les bailleurs de fonds.

Parmi cet ensemble d'agents, les ressortissants occupent une place à part dans la mesure où leurs séjours plus ou moins prolongés à l'extérieur de leur communauté leur ont permis d'accumuler un capital économique mais aussi souvent des éléments du savoir dominant : capacité de comprendre et parler le langage des bailleurs de fonds, facilités avec l'écrit... On observe d'ailleurs souvent que les grands leaders paysans dont nombre de personnes louent l'authenticité, possèdent souvent une histoire émaillée de voyages, de rencontres et d'ouvertures vers l'extérieur, leur apportant l'atout décisif de pouvoir se faire comprendre de l'extérieur.

Si les banquiers et les commerçants dominent par leur dotation en capital économique, ils se situent souvent en marge du champ du fait de leur engagement discontinu dans les interventions de développement. Ce schéma risque d'alimenter, involontairement d'ailleurs, une vision encore très répandue : celle des méchants commerçants opposés aux bons paysans. Dans la réalité, le commerçant (et notamment le petit) est souvent proche du paysan et c'est le plus souvent les agents du développement (ONG ou publics) et les intervenants extérieurs qui ont tendance à opposer ces deux catégories en diabolisant les commerçants. Cela ne veut pas dire, loin s'en faut, que paysans et commerçants n'ont pas d'intérêts divergents voire opposés mais leur position commune de dominés par le savoir dominant leur confère une proximité (sociale, culturelle...) qui parfois explique les liens complexes qui les unissent. C'est le cas observé lors d'une étude au Sahel burkinabè qui montre que des groupements d'éleveurs « encadrés » par des ONG avaient des difficultés chroniques alors que d'autres groupements, comptant des commerçants en leur sein,

voyaient leurs activités prospérer. Sans y voir forcément une relation de cause à effet, on peut penser que les groupements d'éleveurs créés par les ONG, souvent pour gérer une action imaginée de l'extérieur, ne tenaient pas la route au moindre problème alors que les autres groupements avaient trouvé une stabilité dans un mode de fonctionnement associant des éleveurs « purs », livrant régulièrement leur bétail et des éleveurs-commerçants, insérés dans les réseaux complexes de la mise en marché du bétail sahélien, et pouvant ainsi saisir les opportunités de ventes mais aussi d'approvisionnement en intrants d'élevage [1].

Le point faible de cette rapide esquisse d'un champ du développement rural réside sans doute dans son caractère schématique. Pourtant, au-delà de la diversité des facteurs qui sont aux principes des divisions observées dans les diverses réalités sociales, on peut retrouver des régularités qui permettent de comparer des situations différentes. En adoptant le parti pris du schématisme, quitte à complexifier par la suite le schéma en fonction des situations réelles, ne permet-on pas à cet outil d'interprétation de la réalité d'être plus facilement appropriable par les principaux intéressés ?

Les ONG dans le champ du développement rural

Comment situer les ONG dans cette esquisse de champ du développement ? Comment s'y retrouver dans la diversité des ONG de développement ? En reprenant les deux grandes catégories de capital (économique et savoir), on peut tenter d'appliquer ce schéma interprétatif qu'est le champ du développement.

Au Nord, certaines ONG, dotées de fonds propres importants (les ONG confessionnelles par exemple) ont une logique de fonctionnement qui se rapproche de celle des bailleurs de fonds. Même si elles peuvent avoir recours à des cofinancements publics pour démultiplier leurs moyens, leur volant d'autofinancement signe leur relative indépendance politique qui les place dans une position dominante par rapport à des ONG plus dépendantes des fonds publics. D'autres ONG, moins bien dotées en fonds propres, se spécialisent dans un domaine technique précis, renforçant ainsi leur capital de savoir (ou de savoir-faire en l'occurrence) et parviennent ainsi à occuper une place privilégiée dans le champ du développement. Ces ONG « professionnelles », par leur stratégie de capitalisation de savoir-faire, rentrent alors en concurrence plus directe avec

1. Étude menée en 1994 par trois stagiaires avec la collaboration du réseau GAO, Solagral, AFDI et VSF.

des bureaux d'étude dont la position dans le champ du développement tient en grande partie à la reconnaissance d'un savoir-faire technique, d'une expertise propre. Ainsi, la lutte entre spécialistes du développement, souvent arbitrée par les bailleurs de fonds, inclut de plus en plus d'ONG qui, ne pouvant espérer drainer une partie de la manne de la collecte privée, sont obligées de faire valoir leur expérience, autrement dit de tenter de transformer en « savoir reconnu » un capital souvent hétérogène et disparate d'expériences de terrain.

Pouvant se répartir sur un axe fictif bailleurs/opérateurs, les ONG professionnelles du Nord tissent de fait des relations complexes et ambiguës avec les agences d'aide et les opérateurs traditionnels. Jalouses de leur autonomie, elles ne peuvent cependant pas s'affranchir durablement d'une position de dépendance plus ou moins grande vis-à-vis des agences d'aide qui d'ailleurs savent reprendre et s'approprier une partie de leur discours pour mieux asseoir leur position dominante dans le champ du développement. Par rapport aux opérateurs traditionnels, pourvoyeurs de savoir-faire et d'expertise, ces ONG revendiquent aussi leur part de savoir en valorisant de diverses manières leurs expériences (publications, expertise de leurs cadres...). Elles s'engagent ainsi de manière plus directe dans la compétition de plus en plus rude pour la captation de la rente que constitue la gestion d'une portion de l'Aide Publique au Développement (APD).

Mais le champ du développement n'est pas un univers clos. L'apparition de nouveaux acteurs (syndicats, organisations professionnelles, collectivités territoriales menant des activités en coopération internationale) obligent les ONG à actualiser leur stratégie et défendre leur position dans le champ du développement. Si elles pouvaient assez légitimement revendiquer il y a quelques décennies la représentation de la société civile, les ONG se trouvent directement concurrencées par ces nouveaux venants qui, par leur légitimité élective ou socio-professionnelle, se positionnent en force dans le champ du développement en captant une part croissante de la gestion de l'APD.

Prises dans ce triangle d'oppositions entre les agences d'aides, les bureaux d'étude et les acteurs socio-professionnels et politiques de la coopération internationale, les ONG du Nord semblent prisent dans un étau que les multiples et difficiles tentatives de coordination ne semble pas pouvoir desserrer. Ne survivent-elles pas du fait de l'incapacité actuelles des agences d'aides à mettre en place des dispositifs de coopération directe avec les populations de base ? Quels liens tissent les ONG du Nord avec celle du Sud dans leur stratégie ?

ONG du Nord et du Sud : des rapports ambigus

En Afrique sub-saharienne, mis à part quelques exemples notoires, la multiplication des ONG est un phénomène récent. Dans beaucoup de situations, les jeunes ONG se retrouvent objectivement en position de concurrence avec les administrations locales habituées jusqu'alors à gérer les actions de développement. En accroissant leur capital économique et leur capital de savoir, par leur expérience acquise sur le terrain mais parfois aussi par mimétisme sémantique des modes en vigueur dans le champ du développement[2], elles s'affirment souvent comme le passage obligé entre le bailleur de fonds et les populations de base. Pourtant, leur survie institutionnelle dépend beaucoup de leur possibilité de tisser des liens de partenariat durables avec des institutions du Nord, souvent des ONG, ou de plus en plus souvent directement avec les agences locales des bailleurs de fonds.

L'apparente symbiose entre l'ONG du Nord et celle du Sud n'est pourtant pas exempte de contradiction. Pour l'ONG du Nord, le partenaire du Sud est une ressource de légitimité considérable, sorte de garant de la bonne utilisation des fonds par rapport aux donateurs. L'importance de cette dépendance se mesure bien à la difficile remise en cause de ces partenariats où chacun trouve son compte. Pourtant, les relations sont inégales : l'ONG du Nord, lors de la visite d'un représentant de l'ONG du Sud au Nord, lui organise souvent un programme très chargé, lui rendant difficile toute prise de contact directe avec des bailleurs de fonds qui signerait une émancipation de l'ONG du Sud. En jouant à la fois sur un capital économique plus important mais aussi sur un capital de savoir mieux reconnu, l'ONG du Nord maintient sa domination sur l'ONG du Sud qu'elle confine à des actions subalternes d'exécution.

Les ONG du Sud ne sont pas seules face à l'administration : elles se trouvent aussi en relation avec de nouveaux acteurs issus de la société civile (organisations paysannes, groupements villageois, collectivités locales...). Face à ces organisations, elles cherchent à maintenir leurs positions en mobilisant leur capital économique ou de savoir pour continuer à être perçues comme indispensables. Comme les ONG du Nord, elles sont soumises à des pressions croissantes qui les obligent souvent à évoluer vers un statut de prestataire de services auprès des organisations représentatives de la population.

Mal à l'aise dans cette nouvelle position plus délicate, elles tentent de freiner et maîtriser cette évolution, comme les bureaux d'étude presta-

2. Développement participatif, endogène, autopromotion à la base, diagnostic participatif, professionnalisation... sont autant de termes que l'on retrouve de manière insistante dans les projets proposés par les ONG. Ils masquent parfois une certaine vacuité dans les idées et les actions envisagées qui elles, restent souvent assez classiques.

taires de services du Nord d'ailleurs, en s'opposant à l'établissement d'une trop grande concurrence sur le marché de la prestation de services.

Rarement dominantes dans le champ du développement, les ONG du Nord développent des liens de clientélisme avec des organismes du Sud qui leur servent à mettre en œuvre leurs actions et à légitimer leur place dans le champ du développement. Les alliances traditionnelles ONG du Nord/ONG du Sud semblent malmenées dans certaines situations : la pression pour des pratiques de coopération plus directes entre bailleurs de fonds et représentants organisés des sociétés civiles du Sud tend à faire évoluer les ONG, du Nord comme du Sud, vers des fonctions de prestataires de services, autrement plus exigeantes en terme de professionnalisme. Cette mutation n'atteint pas les nombreuses petites ONG qui poursuivent leurs actions bilatérales avec des partenaires locaux dans les pays du Sud mais plutôt les moyennes ou grosses ONG qui éprouvent plus de difficultés pour renforcer durablement leur capital économique.

Essai de lecture du mouvement des ONG dans sa complexité sociologique, institutionnelle et historique, ces quelques réflexions n'ont pas le statut de résultats d'une recherche. Fruits d'observations issues d'une expérience professionnelle en lien avec des représentants des principales catégories d'acteurs cités, ces quelques idées sont plus à considérer comme des pistes de réflexion, des supports à débats et des éléments d'interprétation d'un milieu, celui du développement, qui, bien qu'il fonde sa légitimité sur l'humanisme et l'action désintéressée, n'en semble pas moins régi, comme d'autres champs, par des règles de fonctionnement où les intérêts directs des principaux acteurs sont d'autant plus moteurs qu'ils n'apparaissent pas au grand jour. Si la solidarité et l'action concertée sont souvent les maîtres-mots du discours des ONG, elles n'en restent pas moins le plus souvent absorbées dans des actions visant avant tout leur survie institutionnelle dans un champ qui leur laisse de moins en moins d'espace.

Bibliographie

BAILEY (F.G.), *Les règles du jeu politique*, PUF, 1971, 249 pages.

BIERSCHENK (Thomas) Ed., *Les effets socio-politiques de la démocratisation en milieu rural au Bénin*, Université de Hohenheim (Stuttgart), 1994, 2 tomes.

BOURDIEU (Pierre), « La cause de la science », in *Actes de la recherche en sciences sociales* n° 106-107, mars 1995, 8 pages.

BOURDIEU (Pierre) et Wacquant (Loïc J.D.), *Réponses : pour une anthropologie réflexive*, Seuil, 1992, 267 pages.

LONG (Norman), « Du paradigme perdu au pragadigme... retrouvé ? Pour une sociologie du développement orientée vers les acteurs », in *Bulletin de l'APAD* n° 7 de juillet 1994, 24 pages.

MERRIEN (François-Xavier), « État et politiques sociales : contribution à une théorie « néo-institutionnaliste », in *Sociologie du travail*, 3/1990, 30 pages.

NDIONE (Emmanuel Seyni) dir., *Réinventer le présent : quelques jalons pour l'action*, Enda graf sahel, Dakar, 1994, 131 pages.

OLIVER DE SARDAN (Jean-Pierre), « Le développement rural comme champ politique local », in *Bulletin de l'APAD* n°6 de décembre 1993.

OLIVER DE SARDAN (Jean-Pierre) et BIERSCHENK (Thomas), « Les courtiers du développement », in *Bulletin de l'APAD* n° 6 de décembre 1993.

14

Communiquer dans l'affrontement

La participation cachée dans les projets participatifs ciblés sur les groupes ruraux défavorisés

Jean-Pierre CHAUVEAU et Philippe LAVIGNE DELVILLE
et un groupe de chercheurs de l'APAD

Ce texte reprend les principales conclusions et recommandations d'un groupe de réflexion constitué au sein du réseau de l'APAD* pour répondre à une demande de la Division des ressources humaines des institutions et de la réforme agraire de la FAO concernant « l'appropriation d'innovations et l'exclusion de groupes vulnérables dans les projets participatifs de développement rural en Afrique de l'ouest[1] ». Il s'agissait de clarifier la notion de participation des plus défavorisés pour qu'elle soit mieux applicable aux projets de développement. Cette tentative de clarification se justifie de plusieurs points de vue qui intéressent les ONG, engagées en première ligne dans l'appui et le renforcement des groupes les plus pauvres : d'abord, à cause de l'importance de cette préoccupation dans l'élaboration de nouvelles approches de développement dans un contexte d'ajustement structurel et de désengagement de l'État ; ensuite, par le fait que, dans les projets participatifs, l'appropriation des innovations par les groupes les plus vulnérables constitue le maillon le plus faible de ces approches car le plus propice aux manipulations et aux malentendus ; enfin, parce que, du point de vue de la connaissance et de la recherche, l'attention portée aux groupes les plus vulnérables permet de reconsidérer certaines idées reçues concernant tant le « solidarisme » que, à l'inverse, le caractère inégalitaire et patriarcal des communautés rurales ouest-africaines.

---

* Association euro-africaine pour l'anthropologie du changement social et du développement.

1. *Appropriation d'innovations et exclusion de groupes vulnérables dans les projets participatifs de développement rural en Afrique de l'Ouest*, FAO, rapport provisoire, décembre 1995, coordonné par J.-P. Chauveau.

Nous présentons rapidement la méthodologie utilisée dans cet exercice d'expertise collective, puis les principales conclusions et recommandations de l'étude.

Une expertise collective : problème et méthodes

Dans les faits, ni l'ajustement supposé des stratégies de développement rural aux problèmes réels des populations, ni la dynamique de l'auto-promotion ne suffisent à transformer rapidement les réalités socio-économiques et les pratiques réelles du développement. Ils peuvent même avoir des effets contre-productifs (Uphoff et Cohen 1980, Uphoff 1991, Lecomte 1991, Chauveau 1994-b, Jul-Larsen 1995, Jacob et Lavigne Delville 1994, Jacob 1991, Mathieu 1992).

Les situations de projets participatifs orientés sur les groupes les plus vulnérables cumulent a priori les sources d'incertitude quant à leurs effets réels. Même dans un projet participatif, les innovations proposées ne touchent pas forcément l'ensemble de la population-cible mais seulement des groupes qui sont en mesure de s'approprier le projet sur la base des dynamiques sociales préexistantes. Le caractère durable d'un projet ciblé sur les populations les plus pauvres et les plus vulnérables est encore moins garanti que dans le cas de projets classiques visant les producteurs « progressistes ». Enfin, une forte participation de l'ensemble des acteurs aux différentes phases des projets peut être contradictoire avec la prise en compte privilégiée de la situation des groupes les plus vulnérables car elle peut renforcer les dynamiques sociales inégalitaires qui préexistent ou créer de nouvelles inégalités. Dans ce cas, l'approche participative peut induire involontairement, directement ou indirectement, une exclusion des groupes d'acteurs les plus vulnérables de projets conçus pour eux et renforcer à terme leur sentiment d'échec et leur découragement.

Le pessimisme méthodologique

« Sans la participation active des ruraux, notamment des groupes défavorisés, il n'y a guère de chances que les initiatives soient viables à long terme et que les injustices dans les campagnes puissent être corrigées » (FAO 1992). Tout en adhérant à ce postulat, nous avons jugé plus productif d'adopter une attitude de « pessimisme méthodologique » afin de mieux identifier les obstacles et les malentendus auxquels peut se heurter la stratégie du développement participatif orienté sur les plus pauvres. Il s'agit de rendre explicites les critiques qui restent le plus souvent diffuses

et implicites mais qui prévalent souvent dans les milieux chargés de promouvoir la participation. Elles concernent les difficultés pratiques résultant des conflits d'intérêts, d'informations insuffisantes sur des contextes spécifiques, du manque de temps et des procédures administratives défectueuses. C'est toujours le cas lorsque la Participation est considérée comme une panacée (Schneider 1994).

L'apport de la socio-anthropologie du développement

Le groupe de réflexion était composé de spécialistes de l'approche socio-anthropologique dans le développement rural. Il n'était pas dans son intention de se lancer dans un plaidoyer *pro domo* pour conclure que le recours à ces spécialités serait en mesure de résoudre l'essentiel du problème envisagé ici. L'anthropologie « appliquée » définit un « champ du possible », pas un plan d'action (Dozon 1991).

Toutefois, dans le cadre de cette expertise collective, le groupe a tablé sur deux apports de l'anthropologie aux opérateurs du développement. Le premier est un apport de méthode permettant d'évaluer rapidement une situation donnée, éléments dont la valeur réside dans leurs antécédents scientifiques, et dans leur réexamen permanent de la part des chercheurs. Cet aspect ne sera pas traité dans cette communication. Il est envisagé dans le rapport FAO sous forme d'une proposition de grille d'analyse inspirée de la méthode ECRIS (Olivier de Sardan et Bierschenk 1994). Les études de cas sont utilisées pour souligner la diversité des significations que chaque catégorie d'acteur (y compris les agents de développement) attache aux projets participatifs orientés vers les groupes les plus vulnérables. De cette diversité de systèmes de sens, bien connue des socio-anthropologues, découlent des stratégies qui conditionnent l'interface entre les projets et les différentes catégories d'acteurs locaux. S'impose pour cela la nécessité de connaître les « arènes de confrontation » locales et les « règles du jeu » qui s'y déroulent. Une grille d'analyse opératoire est proposée à cette fin.

Le second apport de l'anthropologie aux opérateurs de développement est un apport de connaissance qui enrichit leur « manière de voir » et leur « savoir faire ». Depuis quelques années, les praticiens du développement semblent de plus en plus enclins à abandonner les schémas d'explication positivistes, déterministes et linéaires et à promouvoir des systèmes explicatifs plus ouverts (Kleitz 1995-b, Lefèvre et Kolsteren 1994).

Une comparaison large pour saisir les enjeux de la « participation cachée »

Afin d'améliorer la compréhension des problèmes et la mise en œuvre des projets participatifs, il faut en effet conserver à l'esprit les caractères qu'ils ont en commun avec les projets non participatifs et ne pas se concentrer sur les traits qui les en distinguent. Ils partagent en effet le fait d'être soutenus par un dispositif d'intervention extérieur au milieu, même si le caractère « exogène » de l'intervention est généralement limité par les méthodes propres aux ONG.

En outre, bien que les projets participatifs soient par définition décentralisés, et concernent par conséquent des populations très localisées, l'influence de contextes beaucoup plus larges, à l'échelle régionale et nationale, doit être prise en considération. Cela est particulièrement vrai de l'analyse des phénomènes d'exclusion puisque les procédures d'exclusion ne sont que la face symétrique et cachée des procédures qui permettent à certains groupes de bénéficier d'un accès privilégié aux ressources (Gore 1995). Or ces procédures « d'inclusion » privilégiée dans l'accès aux ressources relèvent de réseaux et de relations entre groupes qui opèrent aux niveaux régionaux et nationaux et commandent en grande partie les procédures locales d'exclusion.

Afin de bien orienter les processus engagés par l'approche participative dans un sens plus adéquat aux objectifs on retiendra les priorités suivantes : clarifier encore davantage les concepts-clés de « participation », « d'aide aux plus pauvres » et de « projet » pour mieux décrire les situations réelles ; prendre davantage en compte la diversité sociale des intervenants et le développement dans le temps des processus afin de mieux structurer l'intervention sans la rigidifier ; élaborer des normes de négociation tout en assumant l'incontournable dimension conflictuelle de l'approche participative.

Clarifier les concepts pour mieux décrire les situations réelles

Une attitude réaliste en matière de participation consiste en premier lieu à « défétichiser » les notions de « participation » et « d'aide aux plus pauvres » ainsi qu'à prendre en compte les limites et les ambiguïtés de l'approche participative des projets.

Le concept de participation

* La participation cachée

Les populations participent toujours aux projets en ce sens qu'elles ne restent pas passives face à des événements dans lesquels elles sont impliquées de gré, de force ou par nécessité, et qui touchent leur vie quotidienne, tant du point de vue de leur subsistance que du point de vue de leurs relations sociales. Même dans les projets non participatifs, comme dans n'importe quelle situation de domination et de contrainte, chaque groupe d'acteurs essaie de tirer le meilleur profit des solutions nouvelles ou d'en minimiser les conséquences défavorables. Même exogène, une intervention extérieure est, par la force des choses, « appropriée » ou « renégociée » par le milieu local dans une mesure plus ou moins importante.

Du point de vue des populations et des différents groupes d'acteurs qui les composent, les projets et leurs ressources constituent toujours des enjeux nouveaux et suscitent la recomposition des enjeux qui prévalaient auparavant. Les ressources et les enjeux en question sont évidemment matériels et économiques (accès à des infrastructures, au crédit, aux intrants, à la terre, à des techniques etc.) mais ils sont aussi politiques et symboliques (accès à ou renforcement du capital d'influence et de pouvoir conféré par la participation au projet).

En ce sens, tout projet, qu'il soit ou non participatif, déclenche une participation cachée des populations, différente de celle qui est autoritairement assignée (dans le cas des projets non-participatifs) ou suscitée (dans celui des projets participatifs) par le projet. L'essentiel de cette participation reste caché aux yeux des opérateurs de développement pour deux raisons. La première est qu'il s'agit de manœuvres et de subterfuges qui, pour être efficaces, doivent rester discrets. La seconde est que les opérateurs de développement eux-mêmes rejettent ce genre d'initiative hors du domaine de la participation, celle qui va dans le sens prévu par les projets. Cela est particulièrement vrai de la participation orientée sur des groupes pauvres ou vulnérables car le ciblage des bénéficiaires est bien insuffisant pour écarter du projet et de ses ressources les autres catégories d'acteurs villageois ou pour empêcher ces catégories de réagir à la perte de ressources que le projet représente généralement pour elles (par exemple sous forme de perte de contrôle sur de la force de travail ou sur des terres).

Ce qui précède signifie que les projets transforment les structures locales d'interactions entre les différentes catégories d'acteurs. Dans leur tentative classique de clarifier la notion de participation, Uphoff et Cohen (1980) ont précisément négligé, même s'ils la mentionnent, la prise en compte de ces comportements et leurs conséquences.

* La dimension politique

Une autre dimension essentielle n'est parfois envisagée que comme un aspect secondaire et, en quelque sorte, par défaut : la dimension politique (Uphoff et Cohen 1980 : 19-20). Ces auteurs assimilent en effet le « politique » à sa définition institutionnelle et formelle (la conception « politicienne » du politique). L'analyse sociale des projets, qu'ils soient ou non participatifs, démontre pourtant que la compétition, l'affrontement et la négociation demeurent au centre des processus d'interaction autour des ressources des projets. Le fait que les projets participatifs, particulièrement les projets orientés vers les catégories les plus pauvres et les plus vulnérables, imposent une règle supplémentaire de répartition des ressources ne change pas fondamentalement le problème : au contraire, la règle introduite par le projet devient un enjeu supplémentaire et s'intègre au jeu social local sans faire disparaître les règles préexistantes.

C'est pourquoi toute démarche participative qui postule au départ une approche consensuelle et met entre parenthèses la dimension conflictuelle est condamnée à courir perpétuellement après un train en marche. Inversement, vouloir imposer des règlements pour éviter les conflits conduit à multiplier les procédures et les instances de contrôle sans pour autant éliminer les négociations et les manipulations informelles de ces règlements. A terme, la lourdeur du contrôle ne peut que générer des effets contre-productifs sur la participation elle-même.

Le concept d'aide aux plus pauvres : clarifier les groupes-cibles sans les rigidifier

La pauvreté est l'état social de ceux qui sont le plus dépourvus de recours contre le risque et l'incertitude. Elle n'est réductible ni à des groupes sociaux strictement délimités, ni à des indicateurs quantitatifs qui n'en sont que les résultats à un moment donné. L'état social de pauvreté n'est pas un état statique. Il s'inscrit dans une dynamique, de nature politique, d'inclusion et d'exclusion de l'accès aux ressources. Le niveau d'exclusion qui caractérise les groupes vulnérables dans une situation donnée n'est pas toujours, loin s'en faut, le résultat mécanique de l'organisation sociale locale. Il dépend aussi des dynamiques régionales et nationales.

L'intervention pour renforcer les capacités des groupes identifiés comme les plus pauvres ou les plus vulnérables peut avoir des effets contre-productifs si l'on ne tient pas compte des procédures préexistantes de régulation des inégalités. Ces effets peuvent être d'accroître l'incertitude et le risque pour ces groupes, en les stigmatisant ou en les « labellisant » aux yeux des autres groupes ou même d'accentuer leur dépendance (tant à l'égard des groupes les plus favorisés qu'à l'égard du projet). Il

importe donc de contrôler les « coûts de dérégulation » que l'intervention provoque inévitablement.

La participation-contrepartie (en travail ou sous forme financière) ne doit pas être confondue avec la « mise sociale » que constitue le coût de la participation pour les groupes les plus vulnérables (la participation au projet implique une redistribution des activités et des relations sociales). Celle-ci, qui passe généralement inaperçue aux yeux des opérateurs de développement, est beaucoup plus décisive comme indicateur de l'engagement des acteurs dans le projet que la participation-contrepartie « officielle ».

Le meilleur moyen pour clarifier la notion et le contenu des groupes-cibles ainsi que pour identifier leurs marges de manœuvre effectives est de « croiser » leur définition formelle, telle que les projets les identifient *a priori* dans leurs objectifs, avec les « groupes stratégiques » (groupes possédant virtuellement des intérêts ou des positions communes à l'égard du projet).

Cette démarche peut faire apparaître les recouvrements comme les distorsions entre les définitions « officielles » des groupes-cibles et leur occurrence effective dans l'arène locale. En outre, elle permet de suivre les recompositions des groupes-cibles et des groupes stratégiques dans le cours du déroulement du projet. Les phénomènes de confrontation et d'alliance autour des enjeux du projet peuvent en effet changer au cours du temps et les « groupes stratégiques » eux-mêmes se recomposer en conséquence. Cela conduit encore une fois à souligner l'importance du suivi-évaluation dans l'approche participative.

Le projet : un concept à décomposer

Les projets participatifs doivent prendre en compte les critiques qui sont adressées à l'approche-projet en général : lourdeur des structures et prédétermination des moyens qui les rendent peu adaptés aux contextes locaux, insuffisamment flexibles et incontrôlables par les populations bénéficiaires. Ces défauts proviennent principalement de ce que les projets sont considérés comme des entités en soi, et non pour ce qu'ils sont en réalité : des interfaces entre différents niveaux de coordination et entre des groupes hétérogènes.

* Un projet est un interface non une entité en soi

Du point de vue de son fonctionnement institutionnel et financier, un projet a évidemment une existence propre. Il en va tout autrement dans la réalité de son fonctionnement social. Du point de vue de son insertion

dans le monde villageois, par exemple, un projet n'a pas de frontières spatiale et temporelle délimitées.

En tant que système d'interactions entre des groupes et des enjeux multiples, les caractéristiques officielles d'un projet, participatif ou non, recouvrent en réalité autant de perceptions et de « projets » particuliers qu'il y a de groupes stratégiques. Dans le temps, les effets des projets ne sont par conséquent ni continus ni linéaires. Les caractéristiques elles-mêmes des projets changent au cours de leur mise en œuvre et de leur déroulement. Un projet est en perpétuelle renégociation entre les différents groupes au fur et à mesure que ceux-ci prennent en compte ses effets inintentionnels et les nouveaux enjeux qui en résultent (Long and van der Ploeg 1989, Nguinguiri 1995). En outre, les effets d'un projet peuvent se prolonger bien au-delà de sa « durée de vie » et affecter le déroulement des projets postérieurs.

L'espace des projets est lui-même soumis à « l'espace social et économique » des dynamiques préexistantes. N'importe quel agriculteur concerné par un projet développe des stratégies complémentaires, dans le projet et « hors projet » (par exemple en combinant les conduites techniques sur la partie de son exploitation concernée par le projet et sur celle qui ne l'est pas). Les phénomènes de médiation provoqués par un projet vont donc bien au-delà de l'espace ciblé a priori et du temps affecté au projet. L'approche participative est soumise, comme les approches classiques, à ces contraintes. La différence est que, contrairement à ces approches, elle ne peut se permettre de l'ignorer.

* Expliciter et contextualiser les objectifs des projets

L'organisation de l'interface par le projet suppose que ses objectifs soient clairement explicités et situés dans le contexte politique, économique et institutionnel, ne serait-ce que pour mieux les adapter ou les changer en fonction des dynamiques locales et de leur déroulement. Deux points doivent être clairement explicités dès le début de l'intervention.

Le premier est de reconnaître la dimension politique des projets participatifs, ce qui implique d'expliciter et de contextualiser le projet de société qui leur est sous-jacent par rapport aux politiques agricoles ou rurales gouvernementales, avec lesquelles il peut entrer en contradiction et par rapport aux objectifs des populations elles-mêmes (que signifie un projet participatif visant à stabiliser les activités agricoles dans des régions particulièrement défavorisées où l'émigration et l'intention d'abandonner l'agriculture sont très fortes ?).

Le second point est de reconnaître que la participation a un coût. Cela implique de prendre en compte, d'une part, les contradictions éventuelles avec les politiques économiques et monétaires nationales et, d'autre part, la légitimité (ou non) de contreparties dédommageant l'investissement personnel des principaux responsables « participatifs » locaux. Cette

contrepartie (matérielle mais aussi politique ou symbolique) constitue souvent une revendication larvée (et perçue comme honteuse) dans les projets participatifs ; elle peut devenir la cause de malentendus entre les participants aux projets et, peut-être surtout, entre les responsables participatifs et les agents des projets. Cette revendication doit pouvoir être clairement explicitée et examinée.

A ce stade, expliciter ne signifie cependant pas trancher de manière définitive.

Structurer la diversité

On rappellera ici les implications de la prise en compte de la diversité des intervenants et des structures dans un projet, d'une part, et de la temporalité des processus, d'autre part. Ces implications peuvent être résumées par deux recommandations générales afin de mieux structurer l'intervention sans la rigidifier : intégrer la diversité sans la brider ; privilégier « l'appui aux processus ».

Intégrer la diversité sans la brider

Considéré comme un interface, un projet met en présence une diversité d'éléments : diversité d'acteurs et de groupes d'acteurs (du côté des intervenants comme du côté des populations concernées) ; diversité de structures (celles qui sont propres au projet et celles qui gravitent dans la zone d'intervention du projet, qu'elles soient gouvernementales, non gouvernementales et d'origine exogène ou associatives et d'origine endogène) ; diversité d'activités ou de fonctions (organisation des producteurs, crédit, services communautaires, etc.). La question est d'organiser, dans ces conditions, la rencontre entre la « demande » d'innovation, censée émaner des populations locales, et « l'offre » d'innovation, censée appuyer cette demande.

* Les limites de la métaphore du marché

La métaphore de la rencontre d'une « offre » et d'une « demande » d'innovation est suggestive mais elle n'est guère opératoire (Jacob 1994, Lavigne Delville 1995-a).

La structure de la demande est largement déterminée par l'offre. Le choix des usagers est généralement surdéterminé par les propositions des intervenants. Le pilotage par les « besoins exprimés par les populations »

est largement rhétorique (Ndione 1987). « Beaucoup d'intervenants prétendent partir des demandes... tout en les orientant nettement vers leur offre. Les « diagnostics participatifs » menés par les projets, dans le but de faire émerger les « vrais besoins des populations » peuvent être une sophistication supplémentaire dans la manipulation des populations par les projets (il est rare qu'un diagnostic « participatif » mené par un projet agro-forestier ne débouche pas sur une demande de reboisement...) » (Lavigne Delville 1995-a).

La structure de l'offre est peu diversifiée. « On assiste dans le domaine du développement à une concurrence qui aboutit à une homogénéisation des prestations proposées au lieu d'encourager leur diversification. Les intervenants se disputent le privilège de vulgariser chez les paysans les mêmes thèmes à la mode (conservation des eaux et des sols, petit crédit, projets pour les femmes...), la diversité se faisant non sur ces thèmes, mais sur leurs conditions et les modalités de leur mise en œuvre (recouvrement plus ou moins laxiste des crédits, contrôle plus ou moins sérieux de la crédibilité des associations volontaires, usage d'aliments contre travail...). Il s'agit, pour certains intervenants, de mobiliser le maximum d'intéressés grâce aux stimulants proposés » (Jacob 1994 : 259).

Ni la « demande » ni « l'offre » d'innovation ne sont autonomes par rapport à l'arène politique locale. Les structures participatives ne fonctionnent pas de manière autonome par rapport au pouvoir local. Les organisations paysannes, par exemple, se situent soit en continuité, soit en rupture, ce qui a des conséquences sur le type de service que les différentes catégories de la population locale attendent des associations ou des organisations participatives. De même, « l'offre » d'innovation proposée ne sera saisie que si elle peut être « socialisée », c'est-à-dire si elle permet une dérive au profit des participants au projet ou si, du côté des intervenants, les agents locaux du projet sont en mesure de mobiliser, à partir de leurs propres relations avec la population, la « clientèle » du projet lors d'une activité à mener (Jacob 1994).

La demande comme l'offre sont nécessairement « construites ». Il convient d'en tirer les conséquences dans la mise en œuvre des interventions : l'élaboration de la demande peut impliquer un appui spécifique ; la flexibilité nécessaire aux projets n'est pas incompatible avec une action organisée d'intégration.

* Appuyer l'élaboration de la demande

A moins de tomber dans le registre populiste, où toute demande paysanne est sacrée (ce qui aboutit par exemple à des petits barrages dans des sites aberrants ou à des prolifération incontrôlées d'infrastructures qui n'ont pas les moyens de fonctionner), un projet concret est toujours un compromis entre les demandes des gens et des critères techniques, com-

promis qu'il est plus ou moins facile de négocier selon la logique d'intervention. La « demande » d'innovation ne va pas de soi. Son élaboration dans un cadre participatif n'exclut pas un appui extérieur.

Pour les réalisations de type communautaire, il y a parfois besoin d'un véritable travail d'élaboration de la demande (pour préciser qui veut quoi, et pourquoi, quels sont les impacts à en attendre, quelles sont les conséquences prévisibles pour les différents groupes, etc.). Cela peut nécessiter une animation externe (informations techniques à apporter dans la discussion, organisation de visites auprès de villages voisins, construction du consensus entre acteurs, etc.). Dans les démarches actuelles de « gestion de terroirs/développement local », cette étape est séparée de l'opérationnel, et elle est réalisée par des équipes d'animation. Dans certains cas, elle peut être prise en charge par une organisation paysanne. Certains bureaux d'études spécialisés en animation/communication proposent de distinguer systématiquement, dans les « diagnostics villageois », ce qui ressortit du diagnostic technique (plus particulièrement pris en charge par les techniciens) et ce qui relève des représentations et des projets villageois, qui sera plus particulièrement pris en charge par la fonction d'animation pour permettre à une collectivité (à travers les différentes catégories qui la composent) de construire une *représentation* de son devenir possible ou souhaitable, de son terroir, etc.

Enfin, exiger une participation financière ou en travail peut permettre de filtrer les demandes de convenance. Au-delà de l'économie que cela représente, on s'aperçoit qu'un certain nombre de « demandes » tombent, ou plus exactement que des offres d'aide sont refusées.

* Flexibiliser l'offre en la diversifiant tout en assurant un niveau d'intégration

Il faut pouvoir répondre à des demandes diversifiées, qu'elles soient individuelles ou collectives. Pour cela, il est nécessaire de distinguer les structures de l'offre d'appui (et des organisations paysannes) et les tâches qu'elles peuvent remplir.

Dans cette perspective, séparer ou, tout au moins, distinguer des fonctions qui se superposent classiquement[2] (ce qui contribue à cumuler tous les pouvoirs dans les mains des intervenants) permet de clarifier tant les procédures de prise de décision que les relations contractuelles entre les structures du projet et les populations participantes. Il convient de diversifier l'offre d'innovation et d'appui en promouvant la concurrence et la coopération entre projets différents ou entre organisations d'origine et de fonctionnement différents (agences gouvernementales, ONG, associations

2. Offre d'innovation et offre de financement ; fonctions d'animation et de mise en œuvre opérationnelle ; diagnostic technique et diagnostic villageois.

villageoises) et en confrontant les associations nées du projet avec les autres associations d'agriculteurs existantes. Enfin, il est important de prolonger les activités des organisations locales par des entités supérieures intégratrices. Le problème des structures et des organisations paysannes participatives « doit être pensé dans un continuum politique qui associe liberté (d'entreprise) et autorité de régulation (de redistribution des bénéfices des activités, de gestion des interdépendances...). Or, *a priori*, liberté et autorité de régulation imposent des solutions institutionnelles inverses, puisque la première pousse vers la pluralité des structures tandis que l'autre milite pour la réduction et la concertation entre celles qui existent. La multiplicité des (structures) est en effet la réponse normale à la pluralité des activités possibles. (...) Par contre, s'il s'agit d'intégrer les bénéfices de ces activités dans le plan local, de maintenir les solidarités entre les individus qui participent de la même communauté et de gérer de façon satisfaisante les ressources communes dont ils tirent partie dans leur système de production, alors des institutions de décision légitimes, peu nombreuses et intégrées organiquement, s'imposent » (Jacob 1994 : 267).

Privilégier l'appui aux processus

Les critiques adressées à « l'approche projet » reposent sur le constat que « la mise en œuvre d'une intervention tient plus de la gestion finalisée d'une évolution sociale que de l'application d'une stratégie prédéfinie pour atteindre des objectifs. C'est en effet à travers l'interaction projet/acteurs, les dynamiques d'échange, d'apprentissage, d'appropriation, de réajustements sociaux et économiques que les objectifs de l'intervention sont atteints. L'intervention n'a cependant ni le contrôle ni une idée précise de l'ensemble de ces dynamiques avant son engagement auprès des acteurs. Les stratégies pour atteindre les objectifs d'une intervention sont donc tributaires de dynamiques qu'il est difficile d'intégrer a priori dans un document fondateur de projet » (Kleitz 1995-a).

Il convient donc de partir du principe que les objectifs et les moyens du projet ne peuvent être définis que par le résultat des confrontations et des compromis qui se dessineront progressivement autour de la pratique du projet. Cette méthodologie générale s'inscrit dans la remise en cause des logiques d'intervention positivistes, déterministes et déductives.

Élaborer des normes d'affrontements et d'arbitrage

Au sein des « bénéficiaires », la notion de « groupe demandeur » oblige à sortir de la rhétorique sur « le » village, « la » communauté, pour prendre

acte des divergences d'intérêt et identifier les groupes stratégiques. Il est en effet nécessaire de reconnaître l'affrontement en tant que tel, sans qu'il soit besoin de l'euphémiser a priori dans une idéologie floue du consensus (qui peut en être le résultat mais qui ne dit rien des divergences et des oppositions existant réellement). Reconnaître l'affrontement n'implique ni l'absence de règles et de normes de règlement des conflits ni l'absence de compromis sur ces règles elles-mêmes. L'affrontement peut être un moyen de communiquer. La question centrale est d'aménager l'affrontement dans la négociation : « Les hommes ne se détruisent pas toujours parce qu'ils défendent un principe mais parfois tout simplement parce qu'ils n'ont pas appris à communiquer au moyen d'affrontements et qu'ils ne savent pas limiter le coût social de leurs duels » (Bailey 1971 : 246).

Maîtrise de l'écrit et usage libre de ressources propres : deux conditions préalables

L'enjeu d'une maîtrise de l'écrit suffisamment partagée, pour éviter un monopole de quelques individus, et celui de la libre disposition de ressources propres, pour améliorer la position des groupements locaux dans les discussions avec les intervenants, sont suffisamment connus pour qu'on n'y insiste pas (Belloncle 1993). Les cas des associations villageoises des zones coton, ou des associations de ressortissants en France (Lavigne Delville 1994) le montrent clairement.

Intérêt des démarches d'animation

L'intérêt des démarches d'animation est de prendre en compte la diversité des groupes sociaux dans le diagnostic des priorités de réalisations. La démarche d'animation peut permettre de prendre en compte les logiques des groupes qui ne s'exprimeraient pas en l'absence de cette démarche. Ces démarches d'animation n'assurent pas que les intérêts des groupes sociaux dominés soient pris en compte, mais elles permettent d'assurer qu'ils ont été formulés... et entendus par les autorités qui ont légitimité pour trancher, ce qui est déjà quelque chose.

La démarche d'animation peut-être promue par divers moyens : « ateliers villageois » (qui ne peuvent pas cependant remplacer complètement la recherche participative ni se passer d'une validation technique), promotion des débats d'idées, clarification des groupes demandeurs par un groupe d'appui aux organisations locales, etc.

Construction négociée de dispositifs institutionnels

Reconnaître l'existence de groupes aux logiques contradictoires, mais néanmoins légitimes, reconnaître qu'une réalisation est avant tout le fruit de compromis socio-politiques aboutit à faire éclater la notion vague de participation, au profit de celle de négociation. Si on reconnaît que les logiques propres de l'État (ou des ONG) et des différents groupes de populations sont légitimes, la question est « comment organiser une convergence d'intérêts, fut-elle ponctuelle, entre les différents protagonistes d'une intervention de développement ? ». On est dans une logique de négociation, entre des groupes d'acteurs qui, tout en étant dans des positions différentes dans le champ social, et en situation d'inégalité, ont chacun leurs logiques, leurs marges de manœuvre, et peuvent donc négocier leur participation aux projets de l'autre.

Parler de négociation oblige à se demander si les protagonistes – et en particulier ceux qui sont en position de domination – sont réellement prêts à lâcher une partie de leur pouvoir, à accepter que le résultat final de la négociation puisse être différent de ce qu'ils souhaitaient au départ. Cela nécessite d'être attentif aux conditions concrètes de la négociation, c'est-à-dire à la répartition des pouvoirs : le lieu n'est pas neutre, il faut des bases sur lesquelles discuter, un ordre du jour précis, avoir les dossiers à l'avance, etc. Pour cette raison, une bonne connaissance des procédures locales de décisions collectives est indipensable de manière à éviter deux obstacles à la clarification des règles : le « piège » de l'apparence consensuelle des décisions collectives et celui qui consiste à imposer des règles qui ne pourraient pas être respectées.

Il faut au minimum des règles du jeu claires sur les rapports institutionnels, les lieux et les modalités de décision (ce qui tranche avec le paternalisme doublé de clientélisme et de fausses promesses qui préside, en général, au comportement des intervenants) ; et la possibilité pour les « acteurs d'en bas » d'influer sur ces règles, de les modifier, ou au moins de les refuser (sans que cela signifie renoncer à son projet). Faute de clarification des règles de la négociation, le flou sur les attentes, réelles ou supposées, des intervenants peut être source de conflits internes (Laurent et Mathieu 1994).

Intégrer les conditions locales et contextuelles

Reste à évaluer à quelles conditions les démarches d'intervention induisent un changement dans les interactions entre « développeurs » et

« développés » et permettent un déplacement réel des rapports de force au sein des *arènes* locales.

Une manière d'évaluer ces conditions consiste à identifier les « facteurs » favorables et défavorables à la participation locale puis à distinguer, parmi ces facteurs, ceux qui relèvent des conditions internes au milieu local et ceux qui dépendent de l'environnement externe. L'intérêt est de décomposer les mécanismes selon les différents niveaux d'organisation et selon le contexte. On peut ainsi évaluer les mécanismes d'amplification ou, au contraire, d'atténuation de la marginalisation ou de l'exclusion (Bonnal, dir. 1995). Il convient toutefois de bien se démarquer d'une approche « positiviste » et déterministe du développement (Kleitz 1995-a).

Dans cette perspective, la contribution des études socio-anthropologiques des démarches d'intervention ne réside pas seulement dans l'analyse des jeux d'acteurs autour d'un projet à l'échelle locale, mais aussi dans la « contextualisation » des stratégies de ces acteurs (y compris les agents locaux des projets) vis-à-vis de l'environnement social, politique et économique.

Conclusions

Pessimisme méthodologique et pessimisme idéologique

Quelle que soit leur philosophie et leurs discours, les interventions de développement s'inscrivent toutes, fondamentalement, au sein du champ général du développement, c'est-à-dire dans un contexte de confrontation de logiques et de cultures différentes et, surtout, de rapports inégalitaires qui font que les intervenants (l'État, les projets, les ONG) cumulent l'offre d'intervention et les moyens financiers, et tentent, explicitement ou implicitement, d'imposer un modèle qui est inévitablement en décalage avec les réalités sociales et économiques (quand ce n'est pas techniques) locales.

Face à cette situation, comme dans n'importe quelle situation de domination sociale, la réaction des dominés est la « ruse » (de Certeau 1980) et l'on retrouve tous les jeux de manipulation de la part des « populations », pour récupérer le projet, le détourner, en récupérer des miettes ou des avantages détournés. La reconnaissance de ces jeux de manipulation réciproque et la construction de méthodologies d'analyse pour les identifier sont sûrement un des principaux acquis de la socio-anthropologie du développement. Sur le terrain, les projets sont des arènes, où se joue un jeu social complexe, fondé sur la confrontation d'acteurs qui ont des

logiques hétérogènes et disposent de pouvoirs inégaux. Ce jeu social produit un certain nombre d'effets inintentionnels, qui ne sont pas nécessairement « pervers » : c'est souvent à travers eux que les projets ont un impact positif.

Sortir des visions naïves de la « participation » et relativiser la rupture que les démarches participatives prétendent réaliser avec les démarches d'interventions classiques n'implique pas pour autant qu'il n'y ait aucune différence significative entre les différentes démarches d'intervention et dans la façon dont se structurent les interactions qu'elles induisent entre populations et intervenants.

Le « pessimisme méthodologique » qui a délibérément orienté cette étude a permis de mettre en évidence des situations et des problèmes que les praticiens du développement et les populations elles-mêmes rencontrent régulièrement dans les projets participatifs et de les dédramatiser en montrant qu'ils correspondent à des situations somme toute « sociologiquement normales », eu égard aux conditions locales et à l'environnement socio-économique.

Encore faut-il que l'analyse ne débouche pas sur un fatalisme démobilisateur qui confinerait à un « pessimisme idéologique » décrétant que tout projet participatif est voué à être récupéré par les plus forts et les mieux nantis. En effet, reconnaître les effets intrinsèquement politiques et conflictuels de tout projet peut aussi conduire, si l'on n'y prend garde, à substituer à la rhétorique participative une rhétorique inverse radicalement fataliste. Tout projet serait surdéterminé par le jeu politique des acteurs et la participation s'avèrerait sinon impossible, du moins d'effets très limités puisqu'en permanence récupérés par les groupes d'acteurs dominants. Les stratégies de manipulation réciproque deviendraient à leur tour une simple rhétorique, que l'on peut toujours plaquer sur chaque situation (on trouvera toujours des effets inintentionnels, des stratégies, des objectifs inavoués, des intérêts personnels, des manœuvres opportunistes, etc.) et qui évite d'analyser de près la façon dont se jouent ces interactions. Une telle rhétorique peut et doit être également évitée car, d'une part, elle sous-estime le changement introduit par la participation dans le champ du pouvoir local et car, d'autre part, elle se condamne à l'inaction en surestimant la complexité.

Réalité des changements introduits par la participation

De nombreuses observations au sein des collectivités villageoises montrent que les groupes les plus faibles ne sont pas, autant qu'on le croit, dénués de capacité d'initiative et de moyens de résistance à la domination : ruse, stratagème ou rétorsion privée (par exemple, on connaît des cas extrêmes où des femmes ont décrété la grève des rapports sexuels

pour contraindre leurs époux à remplir leurs engagements vis-à-vis d'un projet collectif, par exemple terminer une maternité dans un projet d'animation en Casamance, au Sénégal). Mais, en général, ces manœuvres relèvent de ce que Scott (1990) appelle « l'infra-politique » des dominés. Elles ont des effets limités et, pour être efficace, cette résistance « informelle » à la domination doit rester dans la sphère privée et doit passer pour être dépourvue d'une organisation structurée et formelle, sous peine de ne pas résister aux contre-attaques des groupes dominants.

C'est précisément ce qui change avec les projets participatifs, dont l'objectif explicite et public est d'organiser les plus faibles. Le risque, tout à fait réel comme on l'a vu, est de désigner alors à l'attention des plus puissants les groupes vulnérables dont on vise à renforcer les capacités, ou encore d'introduire des tensions larvées au sein des collectivités villageoises qui peuvent être des facteurs d'immobilisme. Cependant d'autres exemples montrent que les groupes les plus vulnérables bénéficient malgré tout des changements introduits par les projets participatifs (Lachenman, 1995 ; Lavigne Delville, 1995-b). Le problème n'est pas tant que la promotion de la participation des groupes vulnérables entraîne des conflits et des manœuvres de récupération ; cela est inévitable. La question principale est celle du dosage des effets des interventions participatives (Pesche, 1995).

La complexité des processus ne doit pas condamner à l'inaction

La logique d'intervention est donc aussi un élément qui contribue à structurer la configuration d'une arène concrète, à orienter le jeu des acteurs et donc le produit final des interactions. Pour cela, il faut sans doute affiner les catégories d'analyse, étudier si (et de quelle façon) on peut observer des différences de pratiques selon les cas de figure, identifier, au-delà des logiques d'acteurs, les facteurs environnementaux ou micro-sociologiques qui influent sur la configuration de l'arène, connaître les instances, formelles ou non, au sein desquelles se jouent les interactions, etc.

Mais comment concilier ce « parti pris de la complexité » avec la nécessité, pour les opérateurs de développement, de disposer d'outils d'analyse de la réalité opératoire (Pesche 1995) ? Il n'y a certes pas de solution simple à cette question. Les méthodes d'enquête participative rapide constituent un élément de réponse. Mais on sait, d'une part, qu'elles sont soumises à de nombreux biais et que, d'autre part, tout compte fait, elles ne sont pas si rapides et si légères compte tenu de la capitalisation d'informations nécessaire pour que ce type d'enquête ne se contente pas de redécouvrir des généralités ou des évidences (Fall et Lericollais 1992, Lavigne Delville 1995-c). Il n'y a donc pas de miracle en la matière.

Toutefois, la complexité du « champ » du développement (les multiples niveaux de position et de relations sociales qui dessinent le « paysage » d'une intervention) est compatible avec une attitude pragmatique. A partir de quelques principes simples et d'une grille d'analyse synthétique (telle que celle présentée précédemment), les intervenants de développement rural peuvent faire intervenir leur savoir-faire pour hiérarchiser, dans une situation donnée, les groupes et les types de relations qui « pèsent » le plus dans l'espace du projet. Une certaine dose de schématisme est nécessaire pour rendre opératoire l'outil d'analyse sans pour autant verser dans la standardisation (Pesche 1995). L'importance du suivi-évaluation dans les projets doit, ici encore, être soulignée.

Bibliographie

ACKROYD P.J., 1992, *The Process Approach to Projects*, ODA, Aid Economics and Social Department, Technical Note n° 4.

BAILEY F.G., 1971, *Les règles du jeu politique. Étude anthropologique*, Presses Universitaires de France, Paris.

BAKO-ARIFARI N., 1995, *Notes sur le projet cotonnier dans la région de Banikoara au nord Bénin*, Groupe de réflexion APAD.

BELLONCLE G., 1993, *Anthropologie appliquée et développement associatif: trente années d'expérimentation sociale en Afrique sahélienne (1960-1990)*, L'Harmattan, Paris.

BEST J. & BROWN D., éd. 1990, NGOs in development, *The Rural Extension Bulletin*, 28, février, Agricultural Extension and Rural Development Department of the University of Reading, UK.

BIERSCHENK Th., 1988, Development projects as Arenas of Negotiation for Strategic Groups. A Case Study from Bénin, *Sociologia Ruralis*, vol. XXVIII, n°2/3, Assen : 146-160.

BLUNDO G., 1991, La brique, la terre et le puits : administration locale, factionnalisme et auto-promotion au Sénégal, in : *Jeux et enjeux de l'auto-promotion. Vers d'autres formes de coopération au développement,* Kwan Kai Hong éd. PUF, Paris, pp. 103-133.

BONNAL J. dir., 1995, *Participation et risques d'exclusion. Réflexions à partir de quelques exemples sahéliens*, Participation populaire, n° 9, FAO, Rome.

CERTEAU M. de 1980 (rééd. 1990), *L'invention du quotidien*, Folio, Essais, Paris.

CHAUVEAU J.-P., 1994, Participation paysanne et populisme bureaucratique. Essai d'histoire et de sociologie de la culture du développement, in : J.-P. Jacob et P. Lavigne Delville, éd., *Les associations paysannes en Afrique : organisation et dynamiques*, APAD-Karthala-IUED Paris, pp. 25-60.

CHECKLAND P.B., 1981, *Systems thinking, systems practice*, J. Wiley & sons, Chichester.

DARBON D., 1988, *L'administration et le paysan en Casamance. Essai d'anthropologie administrative*, Pedone, Paris.

DOZON J.-P., 1991, Le dilemme connaissance/action : le développement comme champ politique, *Bulletin de l'APAD*, n° 1, Marseille : 14-17.

ELWERT G., BIERSCHENK T., 1988, Development Aid as an Intervention in Dynamic Systems ; an Introduction, *Sociologia Ruralis*, vol. XXVIII, n° 2/3, Assen : 99-112.

FALL A.S. et LERICOLLAIS A., Light, rapid rural appraisal : des méthodologies brillantes et légères ?, *Bulletin de l'APAD*, 3 : 9-15.

FAO, 1992, *Participation populaire au développement rural : le plan d'action de la FAO*, Rome.

GORE Ch., 1995, Social Exclusion and Social Change : Insights in the African Literature, in : *Social Exclusion : Rhetoric, Reality, Responses*, ILO publications, Genève.

GORE Ch. *et al.*, 1995, Introduction : Markets, citizenship and social exclusion, in : Social *Exclusion : Rhetoric, Reality, Responses*, ILO publications, Genève : 1-40.

JACOB J.-P., 1991, Entre décentralisation et désengagement. Principes et problèmes de l'auto-organisation paysanne en Afrique, in : Kwan Kaï Hong éd. *Jeux et enjeux de l'auto-promotion. Vers d'autres formes de coopération au développement*, Kwan Kaï Hong éd. P.U.F, Paris, pp. 41-48.

JACOB J.-P., 1994, Gouvernance, imputation, redondance. Réflexions sur la multiplicité des intervenants et la multiplication des organisations paysannes, in : J.-P. Jacob et P. Lavigne Delville, éd. Les associations paysannes en Afrique : *organisation et dynamiques*, APAD-Karthala-IUED Paris : 255-270.

JUL-LARSEN E. 1995, *Reflections on Trends in Poverty-Oriented Aid to Sub-Saharan Africa*, Chr. Michelsen Institute, Bergen, multigr.

KLEITZ G. 1995-a (avril), *Les niveaux de l'analyse des méthodes d'intervention de l'aide au développement rural*, GRET, multigr.

KLEITZ G., 1995-b (mars), *Les méthodes de suivi et de gestion des procédures dans l'intervention pour le développement ; quelques éléments pour une méthodologie*, GRET, multigr.

KORTEN D.C., 1980, *Community Organization and Rural Development. A Learning Process Approach*, New York, Ford Foundation, 32 p.

KORTEN D.C., 1989, Social Science in the service of social transformation, in : Cynthia Veneracion, ed., *A Decade of Process Documentation Research : Reflections and Synthesis*, Institute of Philippine Culture, Manilla University, Quezon City.

LACHENMANN G. *et al*, 1990, *Organisations paysannes au Sénégal : comment renforcer les structures intermédiaires dans le processus de transformation socio-économique*, Institut Allemand de Développement, Berlin.

LACHENMANN G., 1996, *Notes*, document interne au Groupe de réflexion APAD.

LAURENT P.-J. et MATHIEU P. 1994, *Migration, environnement et projet de développement : récit d'un conflit foncier entre Nuni et Mossi au Burkina Faso*, Les Cahiers du CIDEP, UCL/L'Harmattan, Paris-Louvain.

LAVIGNE DELVILLE Ph., 1994, *Migrations internationales, restructurations agraires et dynamiques associatives en pays noninké et haalpulaar (1975-1990). Essai d'anthropologie du changement social et du développement.*

Thèse de Doctorat en Anthropologie sociale et ethnologie, EHESS-Marseille, 420 p.

LAVIGNE DELVILLE Ph., 1995-a, *Participation, négociation et champ du développement : quelques réflexions*, document interne au Groupe de réflexion APAD.

LAVIGNE DELVILLE Ph., 1995-b, *Variations sur des projets de maîtrise de l'eau au Sénégal et au Mali*, document interne au Groupe de réflexion APAD.

LAVIGNE DELVILLE Ph. 1995-c, *L'illusion de tout découvrir à l'échelle du village : quelques réflexions sur la MARP*, Atelier « Diagnostics rapides, diagnostics participatifs », GRET, Paris, 16 p. multigr.

LECOMTE B., 1991, *Processus d'auto-promotion et formes d'appui adaptées, in : Jeux et enjeux de l'auto-promotion. Vers d'autres formes de coopération au développement*, Kwan Kaï Hong éd. IUED-PUF, Paris : 49-71.

LEFEVRE P., KOLSTEREN P. 1994, Le développement comme arène : implications pour l'évaluation des projets, *Bulletin de l'APAD*, 8, Marseille : 19-30.

LONG N., 1989, The Raison D'être for Studying Rural Development Interface, in : N. Long, ed. *Encounters at the Interface, A perspective on social discontinuities in rural development*, Wageningen ; Landbourn Universiteit Wageningen.

LONG N. et PLOEG J.D. van der, 1989, Demythologising planned intervention : an actor perspective, Sociologia Ruralis, vol. XXIX, 3/4 : 227-249.

MATHIEU P. 1992, Participation paysanne ou transfert des coûts aux organisations locales ? L'agriculture irriguée et le désengagement de l'État au Sénégal et à Madagascar, in : M. Haubert, éd. *État et société dans le Tiers-Monde*, IEDES-Presses Universitaires de France, Paris : 64-71.

MONGBO R. et FLOQUET A., 1993, Démarches de diagnostic rapide : expériences de participation au Bénin, *Les Cahiers de la Recherche Développement*, 33 : 49-60.

NGUINGUIRI J.-C., 1995, *Des pêcheurs face au développement : acteurs, stratégies et trajectoires des pêcheries vili du Congo. Analyse socio-anthropologique*. Thèse de Doctorat d'Anthropologie sociale et Ethnologie, EHESS Marseille, 273 p.

OLIVIER DE SARDAN J.-P., BIERSCHENK T., 1994, ECRIS : Enquête Collective Rapide d'Identification des conflits et des groupes Stratégiques, *Bulletin de l'APAD*, 7 : 35-43.

OLIVIER DE SARDAN J.-P., 1990, Sociétés et développement, in FASSIN P. et JAFFRE Y. éd., *Société, développement, santé*, Ellipses, Paris.

OLIVIER DE SARDAN J.-P., 1991, Savoirs populaires et agents de développement, in : OLIVIER DE SARDAN J.-P. et PAQUOT E., éd. *D'un savoir à l'autre ; les agents de développement comme médiateurs*, GRET- Ministère de la Coopération, Paris : 17-42.

PESCHE D., 1995, Pour la construction d'un champ du développement rural, *Bulletin de l'APAD*, 9, Marseille : 41-45.

SCHNEIDER H., 1994, Promoting participatory development : from advocacy to action (Preliminary Draft Overview), février 1994, multigr.

SCOTT J.-C., 1985, *Weapons of the Weak : Everyday Forms of Peasant Resistance*, New York, Yale University Press.

UPHOFF N. & COHEN J.-M., 1980, Participation's Place in Rural Development: Seeking Clarity through Specificity, in *World Development*, Pergamon Press Limited, vol. 8 : 213-235.

UPHOFF N., 1991, Fitting Projects to People, in : CERNEA, M, éd. *Putting People First ; Sociological Variables in Rural Development*, Washington & Oxford, World Bank/ Oxford University Press : 467-512.

15

Les courtiers de développement entre ONG et organisations paysannes

Le cas de la Casamance (Sénégal)

Hassane DRAMÉ

Le désengagement de l'État sénégalais du secteur rural au nom de la libéralisation économique a provoqué une prolifération d'organisations paysannes de toutes sortes. La Casamance est une des régions du Sénégal où cette dynamique connaît une grande ampleur. Cette région du Sud Sénégal a été considérée pendant de longues années comme le grenier du Sénégal, tant sont nombreuses ses potentialités agricoles. La mise en valeur agricole de la région a drainé un nombre considérable de projets de développement financés par divers partenaires étrangers et bailleurs de fonds, parmi lesquels de nombreuses ONG. La présence des ONG en Casamance remonte au milieu des années soixante-dix et leurs actions ont connu des fortunes diverses. Au niveau local, elles se sont avérées parfois complémentaires, parfois concurrentes des institutions étatiques en charge du développement. Aussi, pour canaliser l'aide apportée par les ONG aux populations rurales et pour faciliter leur immersion dans l'arène locale, les courtiers qui se sont chargés de capter cette rente se sont multipliés souvent avec des ambitions inavouées. Avant d'analyser les stratégies et les enjeux locaux de l'activité des courtiers, il est bon d'examiner les conditions de leur avènement.

Les conditions d'émergence des courtiers de développement

La notion de courtier en développement

Le concept de courtier n'est pas si nouveau que cela dans la littérature socio-anthropologique. J. Boissevain en parlant de courtier (« broker ») le

définit comme un « manipulateur professionnel de personnes et d'informations en vue d'un profit » (Boissevain, 1974 : 148). Les principaux thèmes qui se rapportent à ce concept sont de plus en plus présents dans l'analyse des organisations en termes de réseaux ou d'acteurs sociaux. J.-P. Olivier de Sardan et T. Bierschenk définissent les courtiers de développement comme des « acteurs sociaux implantés dans une arène locale qui servent d'intermédiaires pour drainer des ressources extérieures relevant de ce que l'on appelle communément l'aide au développement » (Olivier de Sardan, Bierschenk, 1993 : 71). En référence aux projets de développement, les courtiers sont donc les porteurs sociaux d'un projet et à ce titre ils sont l'interface entre les destinataires du projet, c'est-à-dire les populations rurales, et les organismes fournisseurs de l'aide. Les courtiers en tant que représentants des populations locales expriment leurs besoins auprès des organismes d'aide et d'appui. L'activité de courtage va donc consister en grande partie à la recherche, à la mobilisation, et à la captation de cette rente du développement destinée aux groupes, structures et populations rurales.

Il existe quatre types de courtiers de développement : les réseaux confessionnels, les « cadres » originaires d'une localité, les mouvements culturels ou ethniques et les leaders paysans. Pour établir cette typologie de courtiers, les critères retenus sont le canal par lequel sont drainées les ressources et la catégorie sociale des courtiers. Mais dans la plupart des cas, ce qui caractérise l'ensemble de ces courtiers c'est leur tendance à agir à l'échelon local. Au-delà de l'aspect de mobilisation des ressources, de la rhétorique de l'intérêt, du bien-être des populations ou de la participation au développement, le courtage confère à ceux dont c'est l'activité un pouvoir, une influence qui très souvent s'éloignent de leur domaine d'action initial. En définitive, l'émergence des courtiers en milieu rural sénégalais tient au « désir des paysans de s'émanciper définitivement de la médiation des techniciens de l'administration afin de pouvoir traiter directement avec les agences de coopération et la nécessité de ces agences de repérer des initiatives locales à appuyer » (Blundo, 1995 : 78).

En Casamance, le courtage est pour l'essentiel effectué par les leaders paysans. Dans l'échantillon des courtiers on trouve d'anciens fonctionnaires, des « déflatés » de diverses entreprises, quelques retraités en manque d'activités et depuis peu quelques « maîtrisards » chômeurs. L'émergence des leaders paysans s'explique par leur parfaite connaissance des canaux de financement des projets et par les liens étroits noués avec les bailleurs de fonds. En outre, la disparition ou la restructuration d'institutions étatiques de développement a entamé la présence de l'État dans l'environnement économique local et provoqué un chômage important des agents de ces institutions. Enfin, certains courtiers appartiennent aux réseaux confessionnels et sont notamment très actifs dans les villages diri-

gés par des familles de marabouts comme à Médina Elhadj Souané, ou à Banghère en moyenne Casamance.

Statut juridique et modalités d'intervention des ONG au Sénégal

Jusqu'en 1989, il n'existait aucune réglementation relative aux modalités d'intervention des ONG au Sénégal. La volonté de contrôler ces « précieux auxiliaires » de l'État et d'en tirer un profit maximum a conduit l'État à instaurer des mécanismes pour une meilleure coordination de leurs interventions avec sa politique de développement décentralisée. C'est le décret 89-775 du 30 juin 1989 qui définit et classe les ONG. Ce décret édicte également leurs modalités d'intervention sur le territoire national. Les ONG sont considérées comme des associations privées, régulièrement déclarées, à but non lucratif et ayant pour objet d'apporter leur contribution au développement du Sénégal. En cette qualité, elles sont agréées par le gouvernement sénégalais. Il existe deux types d'ONG : les ONG étrangères ayant une antenne permanente ou semi-permanente au Sénégal et les ONG nationales. Pour exercer une activité sur le territoire national, les ONG doivent obtenir leur agrément auprès de leur ministère de tutelle (ministère de la Femme, de l'Enfant et de la Famille-ex. Développement Social). C'est la tutelle qui instruit la demande en s'assurant au préalable que les objectifs et les modalités d'intervention de l'ONG sont conformes et compatibles avec la politique du gouvernement dans les secteurs concernés.

L'obtention de l'agrément par une ONG peut être suivi de la conclusion d'un accord cadre précisant les engagements respectifs avec le gouvernement. Cet accord est obligatoire si l'ONG entend bénéficier des avantages prévus par la législation. Ces avantages portent sur l'exonération des droits et taxes sur les matériels, les engins et les véhicules. Au niveau local, la mise en œuvre d'un projet dans une circonscription administrative quelconque (région, département ou arrondissement) est soumise à l'approbation de la tutelle après avis des comités régionaux, départementaux, locaux. Les ONG ayant conclu un accord cadre avec l'État sénégalais sont tenues de présenter annuellement un rapport d'activités. Il en est de même pour chaque projet initié par l'ONG. A tout moment le gouvernement peut décider l'évaluation de l'impact des programmes et projets de l'ONG. C'est au regard de l'évaluation qui est faite, que l'ONG perd ou non son agrément. Pour cela, il faut que les pouvoirs publics constatent que les activités menées par l'ONG ne correspondent plus aux objectifs définis par les statuts et l'accord cadre. Il en est de même si des irrégularités graves sont constatées dans le fonctionnement ou la gestion des projets. Enfin, les infrastructures et les installations appartenant aux ONG peuvent faire l'objet de visites.

La découverte d'un trafic entre sénégalais désireux de ne pas s'acquitter des taxes à l'importation et des membres d'ONG a conduit le gouvernement sénégalais à imposer une taxe douanière de 12 % sur les importations. Mieux, le ministère de l'Économie des Finances et du Plan a élaboré un nouveau protocole comportant de nouvelles restrictions fiscales et douanières. Ce protocole exige de nouveaux engagements auprès des ONG : déclaration auprès des impôts et douanes, dépôt d'un programme indicatif d'actions faisant ressortir le coût estimatif global des investissements. Le dernier dispositif du protocole, jugé moins gênant par la communauté des ONG, introduit un appareil de coordination, de suivi, de contrôle et d'évaluation. Ce nouveau protocole a été au centre de vives polémiques entre l'État sénégalais et les ONG agréées au Sénégal. Ces dernières estimaient qu'une telle mesure s'inscrivait à contre-courant d'un véritable développement fondé sur l'aide et la coopération.

Dysfonctionnement et logique de compétition des acteurs locaux du développement

L'État sénégalais, en recherchant des acteurs économiques légitimes, a misé sur les institutions locales de développement et les partenaires privés. Pour les autorités, il s'agissait de créer des conditions favorables à la participation et à la responsabilisation des populations rurales[1]. Mais la diversité des institutions locales de développement ne simplifie pas les relations et elle renforcerait même la concurrence entre acteurs du développement.

Les communautés rurales sont des collectivités locales régies par la loi 72-25 du 19 avril 1972 et leur création officialise la politique de décentralisation. Juridiquement, elles disposent de la personnalité morale avec autonomie financière. Elles sont formées par un certain nombre de villages d'un même terroir, unis par des liens de solidarité. Depuis la réforme 1996, les communautés rurales sont désormais créées après avis du Conseil régional. Ses organes représentatifs sont le Conseil rural et le président du Conseil rural. Mais cette décentralisation ne se conçoit pas sans une autonomie laissée aux populations locales. Il existe 336 communautés rurales au Sénégal dont soixante-huit en Casamance. Parmi leurs nombreuses compétences, les communautés rurales agissent sur les modalités d'exercice de tout droit d'usage des terres pouvant s'exercer à l'intérieur de leur terroir. De ce fait, elles se chargent d'affecter ou de retirer les terres aux populations. Elles sont également compétentes sur les petits projets locaux et la participation de la collectivité locale aux dits projets.

1. Ministère du Développement Rural, *Nouvelle Politique Agricole,* Dakar, 1984, 106 p.

Leurs prérogatives ont été renforcées afin de favoriser une participation plus importante des populations dans les actions communautaires. Mais le nombre élevé des communautés rurales en moyenne et haute Casamance complique leurs relations avec les autres structures administratives. On peut, à juste titre s'interroger sur la capacité des communautés rurales à exprimer les besoins spécifiques de chaque village en termes de projets de développement.

Les structures ministérielles servent à l'encadrement du monde rural et par l'intermédiaire de leurs services régionaux, elles contrôlent la gestion et la politique du gouvernement en matière de développement rural. Ces services relèvent pour la plupart des ministères techniques notamment celui en charge de l'agriculture au sens large ou de la protection de la nature. Ces appareils administratifs ont été le principal catalyseur du développement économique et de la mobilisation de l'aide extérieure en milieu rural casamançais (Darbon, 1988: 104-115). Au niveau des arrondissements ce sont les Centres d'expansion rurale polyvalents (CERP) qui coordonnent l'organisation et la vulgarisation de la politique agricole. Or, ces centres sont confrontés à un manque chronique de moyens matériels, ce qui entrave considérablement leurs actions sur le terrain. Parallèlement à ces services étatiques ont existé, pendant très longtemps dans presque chaque région du Sénégal, une ou plusieurs sociétés régionales de développement. Ces sociétés avaient en charge la réalisation des objectifs de politique agricole du gouvernement et la coordination de certains projets de développement de dimension régionale. Du milieu des années soixante-dix jusqu'en 1989, cette mission était menée par la Société pour la mise en valeur agricole de la Casamance (SOMIVAC) pour la région Casamance. Le désengagement de l'État et la gestion laxiste de cette société ont précipité sa disparition. A la même période, différents bailleurs de fonds avaient financé plusieurs projets de développement qui n'ont pas atteint leurs objectifs: c'est le cas entre autres du Projet intégré de développement agricole de la Casamance (PIDAC), du Projet rizicole de Sédhiou (PRS 1 et PRS 2), de la Mission agricole chinoise (MAC) ou de ILACO. Seules deux sociétés de développement restent opérationnelles: la Société de développement des fibres textiles (SODEFITEX) et la Société pour le développement agricole (SODAGRI) qui ont des missions spécifiques en haute Casamance respectivement pour la production du coton et du riz. En 1990 deux projets à caractère régional ont succédé à la SOMIVAC: il s'agit du Développement rural de la basse Casamance (DERBAC) implanté à Ziguinchor financé par le Fad et l'État sénégalais, et le Projet intégré de la moyenne Casamance (PRIMOCA) établi à Sédhiou en moyenne Casamance. Ce dernier projet n'a pas été reconduit malgré l'intervention des autorités sénégalaises et des populations locales.

Les collectivités de base en charge du développement, dans leurs relations avec les populations, essaient de prendre en compte de manière glo-

bale les problèmes économiques, sociaux exprimés par ces populations. Elles recherchent avec ces mêmes populations des réponses collectives tout en les responsabilisant. Ainsi pour qu'un projet initié au niveau d'un arrondissement puisse être approuvé par le Ministère de tutelle, il doit passer successivement par le comité local, départemental et régional de développement. Or, les missions des ONG d'appui ont souvent pour finalité l'organisation sinon la transformation du milieu dans lequel elles interviennent et si possible par le biais de projets mobilisateurs. Par ailleurs, contrairement à leurs engagements, certaines ONG interviennent dans plusieurs secteurs et parfois au mépris de l'administration locale dont l'accord préalable est nécessaire avant toute intervention. La concurrence, entre d'une part les structures étatiques de développement et les ONG, et d'autre part entre ONG intervenant dans la même zone, résulte du parcours bureaucratique complexe qu'imposent les différents circuits locaux de l'aide. C'est en toute logique que les organisations paysannes (OP) se tournent vers les ONG dont les conditions de financement sont relativement plus souples. La multiplication des missions des ONG dans une même localité est une pratique courante. Le besoin d'émancipation vis à vis de la tutelle étatique et de l'administration locale incite les organisations paysannes à traiter directement avec les ONG ou d'autres agences de coopération (Blundo, 1995 : 77). La Casamance est une des régions du Sénégal dans laquelle intervient un grand nombre d'ONG. En 1993-1994 soixante-quatre ONG agréées, de huit nationalités différentes intervenaient en Casamance. Leur répartition par région fait apparaître un léger avantage pour la basse Casamance. Si les domaines d'intervention de ces ONG sont divers et variés, on constate malgré tout que certaines ONG (notamment les ONG nationales) malgré leur reconnaissance légale n'ont aucune capacité d'action concrète, faute de moyens matériels et financiers.

Les stratégies d'action des courtiers de développement : mobilisation et consolidation des réseaux locaux

L'absence de liens étroits entre les différentes institutions en charge du développement local constitue un facteur favorable à l'activité de courtage. Les courtiers émergent ainsi dans les « interstices non contrôlés par l'État » c'est-à-dire dans les espaces que l'État libère en raison de son incapacité croissante à contrôler sa population et son territoire (Médard, 1992).

La recherche de l'aide et de différents financements pousse les courtiers à élaborer des stratégies leur permettant de maximiser leur rente

(Dramé, 1996 : 7-9). Au nom de leurs organisations respectives, ils adaptent leurs stratégies selon l'interlocuteur, le partenaire avec lequel ils négocient. Quant aux ONG et à leurs responsables, ils se servent plutôt des OP pour légitimer, auprès des instances gouvernementales de leur pays d'origine ou du pays d'accueil, la réussite de leurs actions ou de leur mission. Ainsi, il s'avère clairement que les rapports entre ONG et OP sont établis sur la base d'intérêts réciproques.

L'instrumentalisation des organisations paysannes

Cette instrumentalisation est à la fois l'œuvre des courtiers locaux et des ONG. Les leaders paysans utilisent la couverture de leur organisation pour entreprendre l'activité de courtage. L'organisation est présentée comme un cadre dans lequel règnent cohésion et unité. Il s'agit pour les courtiers de présenter aux organisations d'aide et de coopération un ensemble de bénéficiaires de leur rente, rassemblés dans un cadre organisé et autour de projets de développement fédérateurs. Dans une organisation paysanne comme l'Association africaine pour la jeunesse agricole et culturelle/Comité pour la lutte de la fin de la faim (AAJAC/COLUFIFA), cette stratégie est très présente et détermine même les rapports très intéressés qu'entretient cette organisation avec les bailleurs de fonds étrangers. C'est ainsi que par l'entremise de son principal animateur, l'organisation a tissé de nombreux contacts avec les ONG étrangères et cette proximité avec les bailleurs lui a valu plusieurs dons en nature et en matériels. En 1990, l'AAJAC/COLUFIFA a bénéficié d'importants financements de la part de différentes ONG : Oxfam Belgique a accordé à l'association une enveloppe de 10 millions F CFA, USA for Africa a financé l'organisation à concurrence de 12 millions F CFA, l'ONG suisse Huob a fourni l'équipement de bureau et des moyens de transport. Par ailleurs, la recherche effrénée de subventions externes est en parfaite adéquation avec la stratégie du leader de l'organisation. Ce dernier considère les tournées effectuées dans les capitales européennes (avec l'appui des ONG), comme des éléments vitaux pour la survie et la pérennité de son organisation. Dans cette entreprise de séduction des partenaires étrangers, l'organisation est parvenue à obtenir le prix international américain « Hunger project » qui récompense une personnalité ou une association luttant contre la faim. De ce fait, on peut regretter qu'au plan national une organisation aussi importante se désintéresse des organisations de coordination des structures rurales que sont le Conseil des organisations non gouvernementales d'aide au développement (CONGAD) et la Fédération des organisations non gouvernementales du Sénégal (FONGS). Pour son président cela est lié aux difficultés que rencontrent les paysans dans ces instances. Les paysans « n'étaient pas à la hauteur de la discussion qui s'engageait quelques

fois entre ONG ; ils ont préféré se retirer » (Descendre, 1991 : 102). En d'autres termes, les OP sont indirectement exclues de ces instances par le langage, les connaissances techniques et les réalités des ONG.

La Fédération communautaire des agro-pasteurs de Sanssamba (FECAPS) dispose à sa tête d'un leader charismatique, docteur vétérinaire, dont l'activité de courtage a façonné en grande partie son image et sa notoriété. Il le reconnaît volontiers et le révendique d'autant plus que « ... Pendant quatre ans, j'ai hanté les couloirs de nombreux ministères et fait le pied de grue devant les bureaux des bailleurs de fonds mais partout les portes m'étaient fermées... » (Descendre, 1991). Cette organisation n'a réellement démarré que lorsque son président est parvenu à mettre en avant l'esprit communautaire qui selon lui devrait prévaloir dans la constitution et le fonctionnement de son organisation. Le fondateur de cette organisation mène une grande partie de son courtage auprès d'ONG agréées sur le territoire national. La FECAPS a bénéficié du soutien du PRIMOCA et de l'appui technique de deux ONG françaises, l'AFVP et le GRDR, respectivement pour la construction de digues anti-sel et pour les techniques agricoles.

Même si face aux ONG les courtiers mettent en avant leurs organisations respectives pour capter la rente de développement, cela ne les empêche pas de prendre leur distance avec certaines notamment au moment de leur intervention sur le terrain. Que leur reprochent-ils ? S'ils reconnaissent aux ONG l'utilité de leurs entreprises, ils leur reprochent en général leur propension à vouloir impulser une dynamique plutôt que d'intégrer une dynamique déjà existante. Cette critique semble être justifiée par le choix fait par les ONG en faveur de structures paysannes fédératives. Or, il semble que traiter avec les organisations fédératives implique de fait une compétition, une lutte d'influence entre courtiers qui se retrouvent dans l'obligation de coopérer. En effet, pour se garantir une exclusivité, le courtier préfère traiter directement avec les pourvoyeurs de l'aide sans avoir besoin de recourir à d'autres intermédiaires qui pourraient lui faire concurrence. C'est donc toute la problématique des modalités d'intervention et de la participation des populations rurales aux actions des ONG qui est ainsi posée. On peut aussi voir à travers cette stratégie une manipulation des courtiers qui cherchent à renforcer et à obtenir le soutien indispensable de leur base sociale. Cette attitude se comprend quand on mesure l'importance du statut social, de l'influence du courtier dans sa société. Le masque du communautaire est souvent mis en avant pour capter la rente du développement. En réalité, il sert surtout à faciliter l'insertion des courtiers du développement dans les réseaux Nord-Sud de financements des projets de développement.

Les interférences politiques

Le profil politique d'un courtier de développement dans sa localité n'est jamais neutre. Les politiciens locaux utilisent le travail effectué par les courtiers pour leur propre entreprise politique. En revanche, ils s'efforcent de patronner les courtiers qui s'engagent dans l'arène politique et deviennent à leur tour de redoutables entrepreneurs politiques. Un membre du bureau de la Coordination des organisations rurales du département de Bignona (CORD) le confirmait implicitement en ces termes : « notre directeur est à la fois politicien et développeur. C'est la base qui le pousse car elle estime que c'est le seul qui peut répondre à son attente. Lorsqu'il y a des blocages, il peut arriver à débloquer les choses. C'est un ex du PAI qui sur le conseil de ses parents est passé au PS »[2]. Ce qui ressort de ces propos c'est d'abord la volonté de légitimer le courtier par son image de politicien et de développeur (Coll, 1996 : 12). C'est ensuite que la possibilité de pouvoir « débloquer les choses » semble plus facile lorsqu'on appartient au PS c'est-à-dire le parti au pouvoir. Ces courtiers qui s'imprègnent de la politique élaborent des plans de carrière selon le cursus inversé du « big man » africain, c'est-à-dire qu'ils essaient d'atteindre un objectif politique à partir de l'accumulation de ressources économiques (Médard, 1992 : 182). La création et la participation d'un parti paysan (MPAS) aux élections de 1993 confirment bien la politisation des organisations rurales. Cette politisation serait une étape dans la constitution d'un véritable mouvement paysan notamment dans les zones périphériques comme la Casamance (Gentil, Mercoiret, 1991 : 868).

L'enjeu du développement économique est tel que les interférences avec le politique au plan local et même national sont inévitables. Le Sénégal est un des États africains, où le schéma de décentralisation est en cours d'achèvement avec la mise en application depuis le 1er janvier 1997 de la dernière réforme institutionnelle concernant les dix régions du pays. Or les collectivités locales de base – notamment les communautés rurales – disposent en leur sein de nombreux responsables et leaders d'organisations paysannes courtiers ou non. D'emblée ces derniers ont tendance à écarter toute intrusion de la politique dans leurs organisations, mais néanmoins reconnaissent certaines accointances avec les politiciens locaux quel que soit leur parti. L'idée la plus répandue consiste à présenter l'organisation comme une entité apolitique, dans laquelle les membres adhèrent librement et individuellement au parti politique de leur choix. Cela n'interdit pas pour autant aux courtiers de patronner et d'entretenir des rapports clientélistes dans leurs organisations, et avec la base sociale du terroir dont ils tirent en grande partie leur légitimité. Dans la logique du

2. Entretien avec un membre de la CORD à la Maison du Paysan de Bignona.

« big man », ils redistribuent à leur clientèle les ressources glanées au cours de leur activité de courtage.

L'insertion des courtiers dans l'arène politique est aussi importante pour les OP que pour les ONG. Les OP ont souvent besoin d'un appui politique pour finaliser leurs projets de développement. Le responsable de la FECAPS admet que lors de la création de son organisation les soutiens et les encouragements les plus appuyés lui ont été apportés par les politiciens. Mais il reconnaît que « ce qui a failli me fatiguer, c'était les rivalités entre les tendances car chacune d'elles voulait m'avoir dans ses rangs. Mais j'étais vacciné, ce qui m'a d'ailleurs permis d'éviter de tomber dans leur jeu ». Cela ne l'a pas empêché pour autant de rejoindre l'arène politique locale et de devenir vice-président de la communauté rurale de Sansamba. La mobilisation des OP à des fins politiques est une pratique très courante en milieu rural sénégalais (Diop, Diouf, 1990 : 59). Lors des campagnes électorales et des rituelles visites de terrain des personnalités (ministres, députés, et bailleurs de fonds) les OP sont sollicitées en permanence pour renforcer la mobilisation. Quant aux ONG, elles ont besoin, dans certaines circonstances et pour être opérationnelles, de l'intervention du politique, notamment si le projet qu'elles subventionnent se trouve dans la circonscription d'un homme politique. A l'échelon local, les courtiers servent d'interface entre différents canaux de financement et les politiciens locaux. Lors des manifestations évoquées plus haut, ces derniers récupèrent pour leur compte les opérations conclues par les courtiers. L'attribution de certaines faveurs aux ONG est faite de contreparties. Les élus locaux et certains représentants de l'État bénéficient d'avantages matériels, ou en nature, non négligeables. Cela va du prêt de voitures pour le fonctionnement de certaines administrations ou la tournée des élus, à la distribution de bons d'essence.

Depuis 1982 un conflit armé oppose l'État sénégalais aux séparatistes du MFDC qui souhaitent l'indépendance de la Casamance (Dramé, 1992 : 71). A la tête de cette rébellion se trouve un membre éminent du clergé catholique de Ziguinchor. Ce conflit a été marqué par des cycles successifs d'action, de répression et de négociations (Marut, 1994 : 214). Or, il semblerait que des ONG ont servi d'intermédiaires entre le pouvoir central et les rebelles dans la recherche de solutions de sortie du conflit.

La récente mise en application de la réforme des nouvelles collectivités locales va renforcer les rapports de courtage entre les ONG et les politiciens locaux. En effet cette réforme attribue aux organes de gestion de la région des compétences en matière d'éducation, de santé, de protection de l'environnement et de l'hydraulique villageoise. Par ailleurs, il est prévu que les ONG s'impliquent plus largement dans la conduite de ces différentes missions. Cela devrait permettre une meilleure rationalisation et coordination des actions menées dans la région. En revanche on peut craindre que ne se renforce dans ces différents domaines la concurrence

que se livrent les ONG et les structures étatiques décentralisées. En effet, la multiplication des organes de gestion des régions, des sources de financements (publics ou privés) pourraient faire naître des doutes quant à l'efficacité des interventions des ONG dans une collectivité locale multidécisionnelle.

La crise du lien entre la périphérie casamançaise isolée et le centre traduit bien la difficulté pour l'État sénégalais d'assurer territorialement un développement égal pour tous. De surcroît, cette crise est révélatrice de l'échec des politiques de développement successives menées en Casamance. C'est dans cette logique qu'il faut situer la recomposition sociale et politique qui s'opère en milieu rural sénégalais en général, et casamançais en particulier. Cette recomposition est à l'origine de l'émergence de nouveaux acteurs sociaux. Les organisations paysannes de la Casamance tentent depuis le début des années quatre-vingt de pallier l'absence de l'État. Elles sont à l'origine d'une importante dynamique de regroupement. L'activité de courtage des leaders paysans auprès des agences d'aide s'inscrit dans la norme de recomposition sociale, et même politique, que l'on observe dans beaucoup de campagnes africaines. En Casamance, comme du reste dans d'autres régions du Sénégal, l'activité de courtage est loin de s'estomper. Avec le renforcement de la coopération décentralisée et la mise en place des organes de gestion des régions, les courtiers disposent de sources potentielles de financement. Tout le problème est de savoir l'utilisation réelle qui sera faite de cette manne financière. C'est aux généreux donateurs de faire en sorte que la rente distribuée ne serve pas qu'aux projets personnels des intermédiaires, mais plutôt au bien-être des communautés villageoises.

Bibliographie

BLUNDO G., « Les courtiers du développement en milieu rural sénégalais. Anthropologie des intermédiaires locaux dans le système de distribution de l'aide au développement au Saloum oriental », in *Cahiers d'études africaines,* n° 137, 1995, pp. 73-99.

BOISSEVAIN J., Friends of friends. Networks, manipulators and coalitions, Oxford, Basil Blackwell, 1974.

COLL J., « Animateurs et coordinateurs : les courtiers du développement de Malem-Hodar (Sénégal) », Colloque APAD, Stuttgart 5-8 juin 1996, 20 p.

DARBON D., *L'administration et le paysan en Casamance. Essai d'anthropologie administrative,* Paris, Pédone, 1988, 222 p.

DIOP M.-C., DIOUF M., *Le Sénégal sous Abdou Diouf. État et société,* Paris, Karthala, 1990, 436 p.

DRAMÉ H., *Interprétation d'une crise centre-périphérie. Le cas du conflit casamançais,* Mémoire Dea, Iep/Cean, 93 p.

DRAMÉ H., « Analyse et stratégies des courtiers de développement dans les organisations paysannes de la moyenne Casamance », Colloque APAD, Stuttgart, 5-8 juin 1996.

GENTIL D., MERCOIRET M.-R., « Y a-t-il un mouvement paysan en Afrique noire ? », *Revue Tiers-Monde,* t. XXXII, n° 128, 1991, pp. 867-886.

MARUT J.-C., « Guerre et paix en Casamance. Répères pour un conflit 1990-1993 », in F.-G. Barbier-Wiesser, *Comprendre la Casamance,* Paris, Karthala, 1995, 503 p.

MÉDARD J.-F., « Le "big man" en Afrique : esquisse d'analyse du politicien entrepreneur », in *L'Année sociologique,* 1992, n° 42, pp. 167-192.

OLIVIER DE SARDAN J.-P., BIERSCHENK T., « Les courtiers locaux du développement », in *Bulletin de l'APAD*, n° 5, 1993, pp. 71-76.

Jeune Afrique, n° 1719, décembre 1993.

Le Soleil du 30-3-1995.

Wal Fadjri, 4-5 mai 1996.

16

Sur la « mémoire locale du développement »

Une approche anthropologique du rôle des ONG dans la mise en œuvre de choix techniques

Philippe GESLIN

Depuis le XV[e] siècle, les populations du littoral guinéen ont vu se succéder sur leur sol les représentants de différentes nations. Des premiers contacts jusqu'à l'indépendance en 1958, Portugais, Anglais et Français s'y sont investis économiquement et politiquement. Pour ne pas amputer la dynamique des contacts de son histoire récente, il faut ajouter à cette liste, depuis l'indépendance, l'influence de l'ex Union Soviétique, de Cuba, et de la Chine, notamment dans les travaux d'aménagement du littoral, et depuis 1984 – date de la disparition du président Sékou Touré –, celle d'experts et d'ONG de toutes nationalités, qui participent à leur manière à l'histoire et au développement économique de la Guinée et de cette région en particulier. On comprend alors que pour un anthropologue, la quête d'un terrain culturellement homogène et vierge de tout contact relève dans ce cas précis d'un idéalisme aujourd'hui révolu. Il est donc impossible d'éluder la dimension historique, et notamment ce passé relativement proche qui, des premiers contacts jusqu'à une époque récente, a profondément modifié le comportement des individus jusque dans les terroirs les plus éloignés des centres urbains.

Depuis la réouverture du pays en 1984, les ONG ont bien sûr joué un rôle prépondérant dans cette histoire, notamment dans certains secteurs de production comme la saliculture en particulier, dont il sera question dans les pages qui suivent. Ces différents programmes de développement se sont succédés, voire chevauchés depuis près de dix ans. Ils ont contribué à la constitution d'une histoire spécifique et duale sur certains points du littoral guinéen. Dans de telles conditions, sa prise en considération constitue un des points forts de l'approche anthropologique des transferts

de techniques. Elle permet notamment de saisir une partie des nombreux facteurs qui ont favorisé l'émergence de choix techniques au sein des sociétés concernées et qui conditionneront en fait le comportement des populations lorsqu'elles seront confrontées à de nouveaux programmes du même ordre.

Les considérations précédentes permettent alors d'élargir les domaines d'explication et ne réduisent plus notamment l'analyse des déterminants de l'activité de production aux seuls moyens et conditions d'exécution du travail observés. Elles l'étendent non seulement aux caractéristiques socioculturelles du groupe receveur de l'innovation, mais aussi à son histoire qui intègre les politiques de développement menées aux échelons nationaux et internationaux depuis plusieurs années, en particulier par les ONG. Souvent, les populations de certains hameaux du littoral guinéen ont en effet subi ou se sont impliquées à plusieurs reprises dans diverses tentatives de modification de leur environnement, en fonction des différents contextes politiques nationaux et sous l'impulsion, pour la Guinée, des colons, puis des agents administratifs et enfin des experts internationaux et des ONG. La « mémoire du développement » qui s'est ainsi progressivement constituée est parfois suffisamment objectivée pour se fondre dans le système de représentation local au point d'influencer d'une manière inconsciente certains comportements sociaux. Elle constitue une donnée avec laquelle les ONG doivent compter, dans le cadre des transferts de techniques.

Curieusement, dans leur majorité, les ONG semblent éluder ce passé. Elles opèrent encore ce « grand partage » qui consiste à stipuler l'existence d'une ligne univoque de séparation entre deux genres, et deux seulement, de sociétés et de cultures : ... sociétés simples et sociétés complexes, sociétés traditionnelles et sociétés modernes, etc. (Lenclud 1992 p. 11). Or, travailler sur la mémoire permet de faire ressortir l'innopérabilité d'un tel découpage. Elle révèle *a contrario* les mécanismes qui entre « eux » et « nous » ont justement contribué à la création d'une histoire duale irréductible à l'une ou l'autre des sociétés. En se limitant à l'instant présent, les ONG se privent ainsi du caractère incontournable de ce que Lévi-Strauss (1958 p. 17) nomme le développement historique qui permet de soupeser et d'évaluer dans leurs rapports respectifs, les éléments du présent. Cela signifie aussi implicitement que tous les éléments du passé n'ont pas le même poids dans les processus de choix. La mémoire est sélective. A ce titre, Todorov (1995) souligne qu'elle est toujours une interaction de l'effacement (l'oubli) et de la conservation, qu'il faut alors opérer une distinction entre le recouvrement du passé et son utilisation subséquente. Ce recouvrement d'éléments du passé repose sur certains critères, conscients ou non qui, pour un individu ou un collectif, auront une importance majeure au regard des éléments présents dont certains ont une fonction primaire – ils répondent à un besoin actuel de l'organisme

social – et d'autres une fonction secondaire, ils se maintiennent seulement en raison de la résistance du groupe à renoncer à une habitude (Lévi-Strauss, *ibid.*). La compréhension de ces critères permettrait aux ONG d'agir non plus en parallèle mais en synergie avec les histoires locales.

Nous illustrerons ces propos par un exemple tiré de notre expérience auprès des populations susu du hameau de Wondewolia et du village de Wonkifon situés au sud de Conakry, sur le littoral guinéen. Nous verrons comment la dynamique de différents projets de production de sel, combinée à l'histoire locale, ont progressivement contribué à faire émerger au sein de ces populations un choix technique spécifique et cohérent (dans le sens psychologique du terme) avec les contextes socioéconomiques locaux mais aussi en décalage par rapport aux nouveaux projets de saliculture mis en œuvre par des ONG qui ne se sont pas référées au développement historique des sociétés concernées.

Faits de développement et histoire locale. Sur la construction de la mémoire

« Il est bon de faire la saline solaire, mais il faut l'associer aux bâches. Les bâches sont meilleures dans le sens où elles nous auraient déjà permis de récolter assez de sel. Jusqu'à maintenant, nous n'avons pas récolté de sel. Nous ne savons pas ce que cela va donner, nous observons simplement. *Nous avons essayé la technique de Koba avec les bâches et nous sommes convaincus de son efficacité... Nous ne rejetons pas les marais salants.* C'est la première fois que nous voyons ce système. Les photographies que les paludiers nous ont montrées prouvent qu'en France le sel apparaît. Ce qui réussit chez les autres peut réussir aussi chez nous. Toutefois, si on avait utilisé les deux méthodes, même si le marais salant n'a pas donné de sel, la saline sur bâche aurait donné du sel. Ça nous aurait beaucoup encouragé dans le travail... *Nous avons regardé les photographies apportées par les paludiers, mais nous ne savons pas s'il y a des produits utilisés pour que le sel apparaisse, nous ne savons pas, ce qui est à la base de la production de sel sur le marais salant...* Si vraiment tu travailles et que tu ne trouves pas le fruit de ton travail, tu risques de reculer » [1]. Ces propos tenus par un producteur de sel du hameau de Wondéwolia font suite au transfert, en 1994, par deux ONG, d'un nouveau procédé de production de sel destiné à remplacer progressivement le processus local [2], source de désertification des zones de mangrove et généra-

1. K. Bangoura *et ali.* (15 mars 1994, Tougoussourou).

2. En Guinée Maritime, les populations du littoral produisent du sel par évaporation d'une saumure portée à ébullition sur des foyers alimentés en bois de chauffe. Le proces-

teur de pénibles conditions de travail. Ce procédé était en tout point identique à celui qui est mis en œuvre dans l'ouest de la France, sur le littoral de Bretagne et de Vendée. Le sel produit est un sel solaire récolté dans des bassins en argile à partir d'une savante gestion de l'eau de mer. Parce qu'il a été en partie rejetée par les paysans, et pour mieux comprendre les modalités de ce rejet, il nous a semblé intéressant d'isoler les remarques de ce producteur susu en allant puiser dans l'histoire de l'économie locale, pour ensuite les confronter au passé et aux éléments du présent de la société susu.

La première remarque de cet acteur fait explicitement référence à l'expérience passée, vécue directement par les paysans du hameau en matière de production de sel. La seconde renvoie à une expérience passée en matière de saliculture sur un autre site relativement distant du hameau, Fokou Fokou. Les producteurs de Wondéwolia ne l'ont pas vécu directement, mais à la faveur des contacts, ont « appris à se souvenir » de certains problèmes rencontrés à l'époque sur ce site. Sous l'impulsion du nouveau projet de 1994, les différents acteurs ont revisité ce passé. Ils l'ont intégré en mettant en parallèle certains des éléments qui le constituaient, avec la spécificité technique du nouveau procédé, de manière à répondre aux exigences sociales et économiques du moment. Ces deux situations ont influencé *in fine* la mise en œuvre d'un choix technique en matière de saliculture.

Fokou Fokou : l'ONG et les premiers éléments relatifs à un nouveau procédé de production de sel dans l'histoire locale

« ...Nous avons regardé les photographies apportées par les paludiers, mais nous ne savons pas s'il y a des produits utilisés pour que le sel apparaisse, nous ne savons pas, ce qui est à la base de la production de sel sur le marais salant... »

Dans l'état actuel de nos connaissances, en Guinée Maritime, les tentatives de développement d'innovation en matière de salines solaires semblent remonter aux années 80 avec l'expérience menée dans le village de Fokou Fokou (Préfecture de Forecariah à quelques kilomètres au sud du hameau de Wondewolia) où, en 1980, des salines solaires sur bac en ciment ont été construites. Le projet était important. Il prévoyait la construction de salines en ciment alimentées en eau de mer par un sys-

---

sus répond à une dynamique précise : on prélève de la terre salée dont on remplit de larges filtres. On verse l'eau de mer sur cette terre. La saumure qui s'en écoule est alors prélevée puis portée à ébullition jusqu'à la cristallisation du chlorure de sodium. Cette production nécessite de grandes quantités de bois de chauffe, autour de 3 kg de bois de palétuvier consommés pour 1 kg de sel produit.

tème de huit bassins endigués sur une longueur totale de 400 mètres. Ils partaient de la côte, et l'eau captée aux grandes marées était pompée mécaniquement vers les salines proprement dites. Le tout devait initialement couvrir une superficie de quatre hectares. Un module a fonctionné avec succès aux mois de mars et d'avril et ceci pendant trois années consécutives, 1981 à 1983. La production était de sept tonnes par an. Le projet s'est arrêté en 1984 pour des raisons financières. Il prévoyait notamment la construction d'une « cité du sel » à proximité du village actuel. Seuls subsistent aujourd'hui les vestiges d'un magasin de stockage de 1 000 m^2 et de la saline.

Malgré cet échec, un élément du processus de production mis en œuvre à l'époque a peu à peu pris place dans la mémoire locale. Comme l'illustre parfaitement la transcription des propos tenus par un producteur de sel de Wondéwolia qui parle de « produit » (cf. *supra*), il est apparu comme étant l'un des éléments déterminants du choix technique retenu par les populations. Il implique d'aborder une partie du système de représentation susu en matière de saliculture. Pour les producteurs susu, le sel est en effet le produit de la terre et de l'eau. La mer recouvre les aires de raclage, forme une pellicule de terre salée, dont on tire une saumure qui donnera du sel. Ce sel, replongé dans l'eau, redevient de l'eau. Ce mode de conception est loin d'être négligeable pour la conception des salines solaires. En effet, en transférant des innovations qui n'utilisent pas la terre raclée, on retire du système de pensée paysan l'un des deux éléments fondamentaux qui entrent dans la conception du sel, la terre salée.

Aux yeux des producteurs, le sel solaire qui était ainsi produit par les salines de Fokou Fokou ne pouvait pas être du sel, tel qu'eux-mêmes le conçoivent. Il manquait un des « catalyseurs », la terre, et les discussions allaient « bon train » sur la nature de l'autre élément fondamental qui permettait de faire du sel, sans terre. L'action des paludiers de l'époque et ce petit événement allaient enclancher le processus de compréhension du phénomène par certains producteurs de sel. Ils avaient notamment remarqué que chaque matin, l'un des responsables prélevait de l'eau du bassin dans lequel le sel apparaissait dans un grand tube en plastique. Il y plaçait un instrument long, en verre, puis l'enlevait avant de reverser le contenu du tube dans ce même bassin. Les jours suivants, le sel apparaissait dans le bassin. Très rapidement, le bruit courut que cette opération permettait en fait de verser un produit chimique qui au contact de l'eau activait l'apparition du sel. Il s'agissait en fait d'un densimètre destiné à mesurer la salinité de l'eau. Lorsque les paludiers sont arrivés avec ce même instrument en 1994 à Wondéwolia, certains producteurs ont très rapidement fait le rapprochement avec l'expérience de Fokou Fokou. Le marais salant construit en 1994 n'utilisait pas non plus la terre salée, mais seulement l'eau de mer. Il manquait toujours cet élément indispensable, la terre. Dans cette nouvelle situation il fallait donc aussi avoir recours à un produit pour que le sel apparaisse.

De fait, lorsque l'univers de pensée qui touche aux modalités de formation du sel s'est heurté à certains événements passés non explicités par les responsables de projet de développement, cette mise en perspective de deux série d'éléments du passé et du présent a constitué un facteur limitant pour le nouveau projet. En 1994, dans le hameau de Wondéwolia comme dans le village de Wonkifon, malgré les différentes alternatives proposées par le projet, les producteurs ont préféré conserver la production de saumure, via la terre filtrée. L'impact de leur système de représentation a certainement agit sur ce choix technique qui ne concerne qu'une partie du processus. Mais il ne fut pas le seul élément. Dans le hameau, la population de producteurs a fait valoir que dans le passé elle avait déjà pu expérimenter un procédé de production de sel susceptible de répondre à leur attente, compte tenu d'un contexte social très spécifique. Dans le village les échos de cette expérimentation et ses résultats ont ranimé l'espoir de certains producteurs. Ils envisageaient en effet de relancer la production de sel qui depuis le XVI[e] siècle avait contribué au développement de la région et à son rayonnement dans les hautes terres de Guinée. Depuis quelques années le sel du Sénégal est importé en Guinée. Son conditionnement, son goût, sa couleur et la forme de ses cristaux ont contribué à en faire un concurrent de taille sur les marchés des hautes terres, au point de supplanter le sel des zones littorales guinéennes. Pour saisir cette dynamique, il faut là aussi recourir à l'histoire, une histoire métisse qui prend une partie de ses racines au Bénin et nous fait cheminer entre tradition et innovation.

Du Bénin à la Guinée. L'ONG, les tribulations des salines mixtes et les histoires locales dans la dynamique du choix technique

« ... Nous avons essayé la technique de Koba avec les bâches et nous sommes convaincus de son efficacité... Nous ne rejetons pas les marais salants... »

Sur le littoral guinéen, le type de salines solaires industrielles de Fokou Fokou n'a pas été retenu par les ONG. Depuis le début des années 90 et jusqu'en 1994 (date de l'arrivée du projet à Wondéwolia), toutes les expériences d'amélioration du procédé de fabrication du sel s'inspirent d'un projet mis en œuvre par une ONG française, sur le littoral béninois. Les salines sont constituées chacune d'un cristallisoir de forme rectangulaire. Le cristallisoir qui reçoit la saumure obtenue par lessivage des terres salées, est constitué d'un bassin en argile au fond duquel est déposée une bâche retenue sur les bords par plusieurs séries de planches. Le sel cristallise dans la journée. Les producteurs le récoltent en fin de journée.

Les modifications proposées par les paludiers de cette ONG ne concernent qu'une étape du processus technique. Les opérations de production

de la saumure sont conservées (terre salée + filtration). La modification porte seulement sur le principe d'évaporation qui ici est différent (cristallisoir + effet du soleil et du vent, au lieu de bassine + foyer + bois de chauffage). Les salines solaires de ce type, que l'on qualifie de salines mixtes, suppriment la consommation du bois de feu. Selon les paludiers, les populations locales affirment que cette innovation améliore aussi considérablement les conditions de travail et notamment les problèmes inhérents à la collecte du bois qui nécessite plusieurs mois de travail, en amont de la période de production, pour satisfaire *in fine* une cuisson continue de la saumure pendant trois à quatre mois.

En 1991, une ONG française basée à Koba en Guinée, engage une action de développement autour de la question du sel en s'inspirant des résultats des paludiers au Bénin. Après que deux volontaires aient réalisé une série d'enquêtes auprès des producteurs locaux, la consommation de bois de feu et la pénibilité de la tâche sont ressenties, ici aussi, comme étant les contraintes majeures d'un processus qu'une alternative solaire peut pallier. Les deux représentants de l'ONG basés à Koba organisent alors une mission de quinze jours au Bénin où ladite alternative était déjà en phase d'exploitation. De retour en Guinée l'expérience béninoise est appliquée. Du 14 mars au 14 mai de la même année 650 kg de sel sont ainsi récoltés sur la saline expérimentale. La saline mixte telle que nous l'avons présentée plus haut dans le texte est privilégiée.

Quelque temps plus tard, à l'initiative d'un volontaire travaillant dans le hameau de Wondéwolia, des producteurs sont invités à visiter l'expérience mise en œuvre à Koba. A leur retour, deux salines mixtes sont expérimentées par un producteur du hameau. Le processus de médiation entre les ONG et entre les ONG et les producteurs, et qui s'est engagé depuis le projet béninois change de sphère géographique. Il se poursuit dorénavant à un niveau local. D'après les producteurs, les quatre jours d'expérience ont permis de réaliser quatre récoltes et obtenir ainsi 50 kg de sel. L'expérience qui se déroulait vers la fin du mois d'avril s'est arrêtée après quatre jours en raison de l'apparition des premières pluies.

Localement, cette courte expérimentation a d'emblée suscité l'intérêt des producteurs de Wondéwolia. Les salines mixtes sont selon eux bien adaptées aux contraintes générées par les modalités d'accès à la terre pour certains producteurs. La mobilité des salines mixtes permet en effet aux producteurs de sel qui ne sont pas propriétaires de leur terre, de ne pas perdre leur outil de production salicole en cas d'expropriation par un propriétaire. Deux autres niveaux d'explication des faits peuvent aussi être avancés. Ils renvoient aux fonctions primaires et secondaires définies par Lévi Strauss (*ibid.*). Le premier est relatif au besoin actuel de la société susu de Wondewolia. Depuis plusieurs années, cette population ne peut plus assurer la production de riz nécessaire à sa survie quotidienne. En hivernage, les digues de leur territoire rizicole se rompent chaque année.

L'eau de mer dévaste les récoltes. La production et la vente du sel en saison sèche permet alors de compenser ce phénomène, mais apporte d'autres contraintes de production – difficultés pour respecter le calendrier agricole – qui ont des répercussions importantes sur la vie du hameau, sa reproduction et son intégration plus générale dans la société susu. Selon les producteurs du hameau, l'innovation solaire en matière de saliculture permettrait de travailler plus efficacement sur les digues, dès la saison sèche et non dans l'urgence juste avant les travaux rizicoles. Avec les salines mixtes, il n'y a pas en effet d'intervention humaine entre le dépôt de la saumure sur les cristallisoirs et la récolte du soir. De plus, il est possible de verser une quantité de saumure permettant de récolter le sel à deux voire trois jours. Le temps ainsi libéré pourrait être utilisé pour la restauration des digues et la construction des casiérages censés garantir les récoltes. Le procédé traditionnel de production de sel ne permet pas cette répartition du temps. Il exige une présence constante et quotidienne sur les campements de production de sel.

Le second témoigne de l'attachement des habitants du village de Wonkifon à une habitude à laquelle ils ne veulent pas renoncer, celle du commerce du sel à l'échelle nationale. Ce village fut en effet pendant deux siècles un haut lieu de la production salicole en Guinée. Ce commerce était florissant et le sel s'écoulait alors jusque dans les hautes terres de Guinée. Sous l'influence des réseaux de commerce peuls, le sel du Sénégal voisin a progressivement envahi ces régions au point de réduire presque à néant les importations de sel guinéen, dont le goût, la couleur et le conditionnement ne correspondent plus à la demande des consommateurs. La qualité du sel produit à l'aide de l'alternative solaire retenue par les producteurs – sa couleur, son goût et la taille de ses cristaux sont proches du sel du Sénégal – permettait aux producteurs du village d'envisager de reconquérir ces marchés perdus il y a plusieurs décennies. Ces deux événements ont contribué eux aussi à orienter les choix des producteurs avant l'arrivée du projet en 1994.

Bilan

L'ensemble de ces différents projets (leurs avantages et leurs inconvénients aux yeux des producteurs) – y compris celui de Fokou Fokou qui n'a pas touché directement la population de Wondéwolia, mais qui était connu sur ce site a constitué progressivement et dans un secteur d'activité très précis, cette « mémoire locale du développement ». Les producteurs se sont appuyés sur elle pour forger leur choix autour d'un système technique qui en fait, au regard de son histoire, n'a jamais cessé de se trans-

former depuis l'installation des populations « mendéni » sur le littoral, et ensuite sous l'influence de nouveaux groupes culturels qui s'y sont succédés, en commençant par les Susu eux-mêmes (XVIII[e] siècle), les Anglais, les Français, les Russes et les Guinéens étrangers au contexte local.

Dans la nouvelle situation de développement relatif au procédé d'extraction de sel l'action des producteurs a mobilisé cette mémoire qui s'est inscrite peu à peu dans l'histoire locale, générant des formes spécifiques d'appropriation à des fins diverses qui dépendent elles-mêmes des représentations relatives à ce type de produit, mais aussi des intérêts de chacun – hameau et village – à l'intérieur d'une même société. Les initiateurs de projet de développement s'en inspirent rarement, réécrivant l'histoire à chaque nouveau programme quand en fait les producteurs locaux mettent leur passé au service du présent.

A travers cet exemple restreint, l'approche anthropologique confirme que la prise en compte de l'expérience historique de ces populations ne peut pas être éludée. Elle tend aussi à montrer que de telles enquêtes devraient constituer le préalable indispensable à l'élaboration de nouveaux projets de « développement » en général, et de transferts de techniques en particulier.

Bibliographie

BILLIG M. & EDWARDS D., « La construction sociale de la mémoire », *La Recherche,* n° 267, 1994, pp. 742-745.

CHAUVEAU J.-P., « Pour une sociologie historique du développement », *Institutions et pratiques de développement,* ORSTOM (Département Sud), 1992, pp. 13-23.

CHENEAU-LOQUAY A., « Les conditions de l'appropriation de l'innovation sont-elles désormais réunies en milieu rural guinéen ? », in *Innovation et sociétés* (vol. I), Actes du XIV[e] séminaire d'économie rurale, Montpellier, INRA/CIRAD/ORSTOM, 1995, pp. 165-176.

DESCOLA Ph., « Pourquoi les Indiens d'Amazonie n'ont-ils pas domestiqué le pécari ? », in LATOUR B. & LEMONNIER P. (éd.), *De la préhistoire aux missiles balistiques,* Paris, La découverte, 1994, pp. 329-344.

GESLIN Ph., « Les salins du Bénin et de Guinée, ou comment l'ergonomie et l'ethnologie peuvent saisir le transfert de techniques et de sociétés », in LATOUR B. & LEMONNIER P. (éd.), *De la préhistoire aux missilies balistiques, l'intelligence sociale des techniques,* Paris, La Découverte, 1994b, pp. 290-309.

LENCLUD G., « Le grand partage ou la tentation ethnologique », in ALTHABE G., FABRE D. et LENCLUD G. (éd.), *Vers une ethnologie du présent,* Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 1992, pp. 9-37.

LEVI-STRAUSS C., *Anthropologie structurale,* Paris, Plon, 1958, pp. 3-33.

TODOROV T., *Les abus de la mémoire,* Paris, Arléa, 1995.

17

ONG et promotion des femmes au Mexique

María Luisa TARRÉS BARRAZA

Les Organisations Non Gouvernementales (ONG) engagées dans les questions de femmes font leur apparition et se développent dans un contexte d'émergence des mouvement sociaux. Ce contexte est caractérisé, depuis les années 80, par la formation dans la société civile d'une série de groupes, d'associations et de réseaux qui se constituent progressivement en espaces parallèles aux organes officiels de médiation du système politique. Cette mobilisation généralisée intervient dans une conjoncture marquée par une grave crise de légitimité des élites qui ont gouverné le pays sans interruption depuis 70 ans. La permanence et la stabilité du système politique s'expliquent essentiellement par la capacité de la dite « famille révolutionnaire » d'appliquer avec succès un modèle de développement qui jouait de l'autoritarisme politique et de mécanismes clientélistes permettant d'incorporer au système officiel des secteurs importants de la société. Bien que les premières failles des formes traditionnelles de contrôle politique soient perceptibles à partir du mouvement des étudiants de 1968, on peut affirmer qu'elles se cristallisent au milieu de la décennie 80. Le choix des gouvernants d'appliquer une économie de marché, et la diminution – voire le retrait – des fonctions traditionnelles de l'État (politique économique nationale, protection de l'*ejido* et de la propriété communale, réduction budgétaire dans les secteurs de la santé, de l'éducation, etc.), engendrent une masse de « besoins fugitifs »[1] que ni

1. Les « besoins fugitifs » font référence aux nécessités sociales qui relèvent du milieu privé ou familial, dont le caractère naturel ou la fonctionnalité tendent à disparaître à mesure que s'épuisent les solutions offertes dans ce milieu. C'est pourquoi des acteurs concernés par ces besoins font leur apparition, en s'érigeant contre les discours établis et en proposant des solutions alternatives qui, selon les circonstances, peuvent ou non se politiser. Quand les besoins fugitifs parviennent à être politisés avec succès, ils se convertissent en demandes et sont l'objet d'un nouveau discours qui atteint l'espace public et le milieu politique et gouvernemental (Fraser 1993 : 161).

l'espace public ni l'espace privé ne sont en mesure de satisfaire. Une situation qui se solde par 45 millions de pauvres et par un grand nombre de laissés-pour-compte. Des groupes apparaissent alors dans la sphère privée pour pallier les demandes insatisfaites relevant du domaine public.

Tout comme d'autres organisations civiles enclines à offrir des biens publics, les ONG consacrées aux femmes connaissent à partir des années 90 un essor exceptionnel. Cette expansion est liée au fait que les groupes fondateurs ont démontré leur capacité à organiser la population et à résoudre des problèmes sociaux concrets au moment du tremblement de terre de 1985, et après la fraude des élections présidentielles de 1988 qui avait provoqué un fort désenchantement.

Nous proposons de brosser un tableau de l'univers des ONG consacrées aux femmes dans le pays ; on décrira ensuite leur composition afin d'identifier le profil des participantes et les ressources socioculturelles dont elles disposent ; on s'intéressera aussi dans cette section à certains aspects de la perception qu'ont les membres de l'organisation de leur propre participation dans les ONG. On replacera pour terminer le rôle des ONG dans le contexte socio-politique mexicain, ceci afin de proposer quelques réflexions sur leur participation à la vie nationale.

Un univers hétérogène : les profils des ONG

Il est fréquent de trouver au sein de la société mexicaine des manifestations de désenchantement et de mécontentement contre l'ordre établi. Que des groupes proposent de nouvelles alternatives et de nouveaux projets pour y remédier, l'est beaucoup moins. Le mouvement féministe et le Grand Mouvement des Femmes (MAM) entrent dans le cadre de ces rares manifestations : elles refusent l'ordre qui met les femmes dans une situation de subordination et proposent simultanément des modes pratiques pour implanter des modèles socioculturels alternatifs à la relation traditionnelle entre hommes et femmes.

Si la présence des féministes et des femmes s'est pendant longtemps limitée à dénoncer cet ordre contraignant pour elles, force est de reconnaître qu'elles ont toujours mis en cause les interprétations dominantes concernant les relations entre les sexes et qu'elles ont engagé des actions destinées à les transformer par la constitution des dits groupes de réflexion. Les ONG tendent cependant à se distinguer ces dernières années, en offrant de nouveaux axes de discussion et en proposant des solutions pratiques à divers problèmes liés aux intérêts des femmes. Les ONG constituent ainsi un espace propre des femmes, une tentative institutionnelle, dont l'objet est d'expliciter leurs demandes et leurs besoins,

de proposer des politiques publiques spécifiquement liées à leurs intérêts en qualité de femmes.

De nombreuses personnes ont participé au processus de création de ces nouveaux espaces sur l'ensemble du pays. Les groupements ne parviennent pas tous à s'établir de manière définitive dans la mesure où le développement des associations civiles, centrées sur les nécessités sociales, rencontre généralement de nombreux obstacles. Il existait ainsi en 1996 sur le territoire national 97 organisations non gouvernementales qui se consacraient aux problèmes des femmes[2]. Ce nombre se rapporte aux ONG actives et reste donc variable. Entre 1970 et 1980 le rythme de croissance des ONG de femmes fut lent et régulier : dix organisations ont été créées, une par an en moyenne. A partir de 1980 et surtout de 1984, ce rythme s'accélère, certaines années (1984, 1987 et 1990) ayant été marquées par la création de 10 organisations qui existent encore à l'heure actuelle. Cette période correspond à l'apothéose du Grand Mouvement des Femmes (MAM) ; le féminisme commence alors à atteindre les femmes originaires des secteurs urbains et populaires ; il touche aussi, dans certains cas, les indiennes et les paysannes qui étendent leur lutte en introduisant les intérêts des femmes dans leur calendrier d'activités. Ce rythme de croissance aboutit en 1996 à ce que les femmes parviennent à gérer quatre vingt dix sept organisations. Tout semble indiquer que les problèmes communs aux divers secteurs féminins ont tendu, dans un pareil cadre socio-politique, à engendrer des solutions comparables. La fondation des ONG de femmes illustre un changement par rapport aux modes antérieurs d'organisation dans la mesure où elles sont indépendantes du contrôle masculin, des partis et des courants politiques, des syndicats, de l'Église catholique et du secteur gouvernemental. Elles présentent cependant d'autres caractéristiques qui sont nouvelles, au rang desquelles on compte la professionnalisation des femmes actives qui ont longtemps pratiqué le bénévolat, ou encore l'ouverture des groupes vers l'extérieur dans le but d'obtenir des ressources finalisées.

En dépit du fait que les ONG avaient à leur début des points communs, leur croissance fut inégale dans la République. Il existe une forte concentration d'organisations à Mexico (District Fédéral) : près de la moitié des ONG ont leur siège dans la capitale et l'autre moitié dans les capitales

2. Il est important de signaler que cet ensemble n'englobe pas toutes les ONG consacrées aux femmes mais seulement celles qui remplissent les critères de définition du champ d'étude : il s'agit des ONG qui sont indépendantes d'autres institutions (gouvernement, universités, partis politiques, syndicats) et qui correspondent aux paramètres de sélection. Ce champ est plus vaste que celui qui fut défini par le PIEM (1993) – composé de 57 ONG –, et plus limité que celui du PUEG (1995), dans lequel sont comprises les associations professionnelles et politiques de femmes et les ONG qui peuvent être amenées à gérer un projet concernant les femmes, sans prendre en considération leur indépendance vis-à-vis d'autres acteurs collectifs.

des États ou dans d'autres villes, comme Tijuana et San Cristóbal de Las Casas. Dans le reste du pays, les ONG consacrées aux femmes se situent dans les petites localités urbaines et restent très rares dans le monde rural.

Champs d'intervention : le pouvoir comme point de jonction des ONG de femmes

Les ONG se mobilisent sur plusieurs problèmes liés à la « subordination » des femmes, et sur les divers mécanismes que les dirigeantes ont identifié comme efficaces pour leur donner une solution. Ainsi le problème du pouvoir, qui met en jeu les relations entre hommes et femmes, se manifeste au travers de constructions culturelles complexes qui pénètrent les sphères publiques et privées de la vie sociale ; il se situe au centre des discussions internes et devient un critère – pas toujours explicite – pour structurer les activités et les services offerts par l'organisation. C'est pourquoi l'analyse du pouvoir recoupe les thèmes divers qui structurent les activités internes (santé, participation et droits politiques, etc.). Il existe ainsi des groupes qui, en associant le problème de la subordination sexuelle des femmes, traitent en priorité des problèmes de la sexualité, de la « santé reproductive », de la violence publique et privée, de l'avortement et de la grossesse volontaire. D'autres se focalisent sur l'exercice du pouvoir dans la vie publique, en s'efforçant de valoriser l'apport féminin et de stimuler sa reconnaissance dans la vie du ménage, dans les luttes sociales ou dans le monde professionnel. Il existe parmi ces groupes des ONG qui se consacrent à la recherche d'accès des femmes au travail, à la politique, à l'éducation, et qui luttent pour imposer leur participation dans des instances de décision concernant le développement national.

Les problèmes qu'elle traitent

Le domaine le plus travaillé est, à l'échelle nationale, celui de la santé, lequel comprend la santé reproductive, la planification familiale et la santé mentale. Viennent ensuite la violence et les droits de la femme, considérés comme les deux aspects d'un même problème. Il est important de signaler que ces deux thèmes occupent 49 % des ONG dans le pays, soit comme partie de l'activité principale soit comme activité secondaire, et que la majorité des ONG les plus stables et les plus spécialisées tendent à concentrer leurs activités sur la santé et/ou la violence. Les organisations consacrées à l'insertion de la femme dans le monde de la production, de l'éducation et de la politique, ou celles qui luttent pour des transformations de l'ordre légal ou pour améliorer la condition des femmes en tant que citoyennes sont moins nombreuses. Ceci mérite d'être souligné si l'on

considère l'extraordinaire mobilisation des organisations mixtes centrées sur la participation des femmes aux processus électoraux ou sur les thèmes du civisme et de la citoyenneté. Les sujets tels que l'écologie, le développement régional et le logement sont peu fréquemment traités par ces organisations. En revanche, 25 % des ONG abordent ce que l'on a appelé la théorie du genre (*teoría de género*), c'est-à-dire l'étude, le débat et la diffusion du féminisme ou des activités orientées vers la construction d'une nouvelle identité. Les ONG ont tendance à traiter une pluralité de problèmes, avec un degré varié de profondeur. Plus de 70 % des organisations embrassent jusqu'à cinq thèmes de travail tandis que les 30 % restantes s'occupent de plus de six thèmes, et de quatorze au maximum. Si le traitement d'une variété de thèmes n'implique pas toujours la dispersion – les problèmes étant complémentaires –, il peut être indicateur de la faiblesse des engagements de certaines ONG : dans ces cas, il s'agit d'une juxtaposition de projets et d'activités, laquelle obéit probablement à la présence de divers intérêts individuels des adhérentes qui mettent l'ONG au service de leurs activités personnelles.

En dépit de ces considérations, et si l'on retient comme critère la variété des thèmes qu'elles traitent, les ONG sont dans leur ensemble peu spécialisées. Ainsi la santé, un secteur qui occupe la moitié des organisations, constitue l'activité exclusive des ONG dans seulement 10 % des cas. Cette proportion augmente si l'on ajoute les ONG dont les activités liées à la santé (19 %) constituent plus de 50 % du volume total de leurs activités. Même les ONG qui s'occupent de la violence, un thème fortement enraciné dans l'histoire du mouvement féministe national, tendent à se disperser : seules 34 % d'entre elles dédient plus de 50 % de leurs activités à ce thème. En revanche, les organisations qui se consacrent à des thèmes moins habituels, comme par exemple la participation politique, l'écologie ou le logement, tendent à se spécialiser. Les droits de l'homme et de la femme, les droits en général et l'éducation tendent à s'ériger en thèmes complémentaires dans les organisations qui structurent leurs activités autour d'autres sujets. Les ONG consacrées à la santé et à la violence se répartissent de façon homogène sur l'ensemble du territoire. La date de fondation des ONG ne marque pas non plus de différence significative quant aux thèmes de travail choisis : seule la théorie du genre qui s'est en règle générale diffusée dans les universités, est plus fréquemment présente dans le District Fédéral et dans les capitales des États que dans les petites localités. Une certaine homogénéité caractérise le public auquel s'adresse l'action des ONG : la majorité d'entre elles destine ses actions aux secteurs populaires les plus défavorisés (secteurs urbains-populaires paysans et indigènes, et les femmes en général). En ce sens, les ONG de femmes partagent avec les organisations consacrées à d'autres problèmes leur volonté d'améliorer les conditions de vie des secteurs sociaux majoritaires, à qui l'on propose des modèles alternatifs à ceux en place. Peu

d'organisations s'adressent à d'autres publics, mais certaines ONG cependant, tendent en raison de la nature de leurs fonctions à posséder des publics très définis. Il s'agit, par exemple, des ONG consacrées à la protection des femmes ou des personnes victimes de la violence, de celles qui se concentrent exclusivement à un thème, comme la démocratisation, ou encore de celles qui proposent d'accroître leur influence dans les politiques publiques d'un secteur spécifique, comme la santé. L'hypothèse est que ces femmes sont non seulement affectées par la pauvreté, mais aussi dominées par un système culturel qui les définit en négatif. C'est pourquoi les programmes de santé, les combats contre la violence et le viol, les projets d'insertion professionnelle (travail rémunéré et participation à la production) et ceux qui sont focalisés sur la participation politique considèrent au premier chef les solutions destinées à dépasser la relation hiérarchique entre hommes et femmes.

Les services et les activités

Les ONG offrent une quantité considérable de services et leurs membres consacrent beaucoup de temps aux activités liées non seulement à la réalisation des objectifs, mais aussi au fonctionnement et à la continuité de l'organisation. Les ONG offrent en moyenne cinq services à leur public, auxquels il faut ajouter quelque trois autres activités qui sont nécessaires pour assurer le fonctionnement interne ainsi que la participation aux réseaux et les alliances aux niveaux local et national. L'investissement de travail qui s'impose aux adhérentes augmente si l'on tient compte de la rareté des ressources économiques et humaines dans une organisation de ce type. Une analyse antérieure (Saucedo, 1994) signale que 18 % des ONG étaient financées par les cotisations volontaires, 16 % par les cotisations volontaires et un financement externe, 40 % avec seulement le soutien de Fondations et d'Agences, tandis qu'un quart d'entre elles (25 %) ne percevaient aucun financement. Ces données indiquent que le travail volontaire, qui suppose sans doute un degré élevé d'engagement personnel, jouait un rôle très important dans les organisations. Bien que la situation ait évolué, la participation volontaire des adhérentes reste considérable. En plus de la réalisation des objectifs élémentaires, la majorité des ONG établissent des diagnostics et procèdent à des évaluations pour définir, planifier ou améliorer leurs services. 60 % d'entre elles maintiennent une Unité de Documentation et d'Information ouverte au public. Une proportion qui est loin d'être négligeable met à disposition une structure de conseil et vient en aide aux groupes et aux organisations qui partagent les mêmes objectifs. Seulement 30 % d'entre elles consacrent du temps aux activités de lobby ou à faire pression dans les espaces politiques et bureaucratiques où se prennent les décisions liées à leur

thèmes de travail. Même si ces activités ne sont pas directement payantes, et d'ailleurs beaucoup d'organisations ne les intègrent pas à leurs programmes, il est clair qu'elles pourraient devenir efficaces à moyen terme, soit pour diversifier les origines des ressources matérielles, soit pour obtenir le soutien de personnes situées dans les espaces de décision et travaillant sur des problèmes similaires. Le degré élevé d'engagement des membres à l'égard du projet collectif devient, dans ce cadre organisationnel, une ressource essentielle pour réaliser de manière efficace les objectifs du groupe. Plus de 90 % des ONG offrent des services directs à leur public, lesquels prennent la forme d'ateliers de formation, d'attention médicale ou psychologique, de conseils juridiques, de formation de groupes d'entraide ou de projets de développement pour la subsistance. L'esprit d'engagement et la loyauté des membres des ONG constituent un capital important pour ces organisations. Celles-ci bénéficient également de la présence de dirigeantes très dynamiques qui s'occupent d'organiser les femmes en fonction des divers intérêts, et qui obtiennent des ressources et des soutiens pour atteindre les objectifs fixés. Plusieurs organisations (56 %) ont obtenu des ressources qui leur permettent de rémunérer un personnel salarié à temps complet ou partiel. Ceci illustre un processus d'institutionnalisation des pratiques qui découlent des mouvements féministes et de femmes. La professionnalisation des adhérentes répond aussi à la nécessité de rechercher des soutiens et des ressources externes afin de conserver les postes rémunérés et de maintenir l'organisation en vie. Aussi le risque d'apparition de conflits pour le contrôle des ressources matérielles ou non matérielles peut être très élevé, tant au sein des organisations qu'entre elles. Parce que c'est la survie du groupe et, très souvent, celle des postes de travail de plusieurs personnes, qui sont en jeu dans ces conflits, il est indispensable d'élaborer des stratégies pour éviter les ruptures pouvant remettre en cause un projet et/ou des alliances qui sont indispensables dans l'espace politique. L'engagement et la loyauté constituent les ressources centrales des organisations, en grande partie parce que leurs objectifs coïncident avec les demandes de leurs adhérentes. Il est donc primordial que les groupes qui s'institutionnalisent prévoient des activités afin de conserver cette ressource non matérielle, qui est indispensable non seulement au moment de la formation mais aussi pour la continuité de ces organisations : restaurer l'esprit de corps qui leur procure une force unique en raison des enjeux identitaires. En somme, les ressources matérielles ne sont pas suffisantes pour sauvegarder la continuité de ces organisations puisque les ressources du mouvement social semblent être encore indispensables pour leur fonctionnement et leur stabilisation.

Ressources sociales acquises et identité

Les organisations peuvent être en apparence définies par les projets et les activités axées sur la lutte pour le changement ou pour l'amélioration de la condition des femmes, par leur structure interne ou par les ressources matérielles qu'elles contrôlent. Cependant, leur identité se forge également à partir des caractéristiques de leurs membres, qu'elles-mêmes ont construites et transformées. Il est donc nécessaire, pour comprendre l'émergence des ONG, de connaître certains traits distinctifs de leurs militantes, puisque ce sont elles qui mettent sur pied le travail collectif de formation et de développement de ces organisations. Le profil des militantes exerce une influence sur le type de relations qui s'instaureront avec d'autres acteurs sociaux et avec l'État, ainsi que sur des processus et des projets politiques plus vastes. L'étude approfondie réalisée dans dix ONG de femmes implantées dans le pays montre que si ces dimensions structurent chaque organisation de manière singulière, il est cependant possible de repérer des types d'ONG, soit parce qu'ils sont récurrents soit parce qu'ils manifestent clairement des processus spécifiques.

L'origine des militantes : les ressources avec lesquelles elles entrent dans le monde des ONG

Les ONG ne tombent pas du ciel. Leur création puis leur expansion reposent sur l'expérience antérieure de leurs militantes dans les modes de participation sociale, politique ou religieuse, ainsi que dans leur formation scolaire, leur culture et même leurs ressources économiques. Ainsi, la majorité des personnes qui construisent et contribuent au développement des organisations ont vécu une expérience personnelle de participation, même si quelques-unes, qui restent rares, adhèrent pour la première fois à une organisation collective. Les militantes sont des femmes qui, depuis qu'elles sont jeunes, ont adopté une attitude critique envers le système politique ou se sont élevées contre les inégalités sociales et économiques de la société mexicaine : elles ont antérieurement participé dans des lieux de dissidence, en militant directement dans des partis ou dans des courants opposés au régime, ou en offrant leur collaboration, en tant que membres de l'Église catholique, pour surmonter des situations qu'elles percevaient comme injustes. On peut en conclure que l'activité des ONG repose sur une tradition antérieure, sur des réflexions sociales, politiques ou religieuses, et sur une expérience concrète des modes de participation pour critiquer le régime en place. Il est important de signaler que l'expérience de ces modes de participation est normalement vécue dans des espaces différenciés des canaux officiels ; ils leur sont parallèles et ne s'y

opposent pas nécessairement. Ceci influe sur la socialisation des militantes et sur la formation d'une identité collective différenciée si on les compare aux femmes intégrées aux espaces corporatifs, et détermine sans aucun doute les expériences concrètes des organisations. Au-delà de l'influence qu'elle exerce sur la formation de l'identité des militantes, cette expérience leur confère également un bagage de ressources culturelles, politiques et sociales, avec lesquelles elles intègrent le monde des ONG. On peut donc affirmer que les personnes qui font partie des ONG constituent un univers particulier. Il s'agit d'un secteur très spécifique de personnes qui peut s'organiser, parce qu'il possède les ressources sociales, et parce qu'il est disposé à le faire compte tenu de la crise de représentation que traversent les partis politiques et d'autres espaces de médiation de la vie publique nationale. L'enquête appliquée aux ONG indique que les femmes qui saisissent leurs chances pour s'organiser de manière indépendante possèdent des caractéristiques spéciales. Il s'agit de personnes provenant de secteurs de la classe moyenne de la société mexicaine. Leur niveau d'instruction scolaire est très élevé par rapport à la moyenne nationale générale ou à la moyenne nationale pour les femmes. Parmi les militantes, 81 % ont poursuivi des études de licence, 4 % ont le niveau de maîtrise ou de doctorat et 12 % un niveau intermédiaire. En ce sens on peut parler d'une élite « éduquée », car il est probable que seules les femmes percevant des revenus élevés ou celles qui sont intégrées à un monde professionnel très spécialisé, comme celui des universités, aient atteint ces niveaux. Ce phénomène s'accentue si l'on considère que beaucoup de militantes travaillent en province, et que certaines d'entre elles, titulaires de maîtrises ou de doctorats, sont professeurs universitaires et/ou chercheurs ou haut fonctionnaires. Elles adhèrent à ces organisations pour contribuer à la cause des femmes et au développement de la société.

On peut donc conclure que les militantes qui intègrent les ONG sont dotées d'une instruction et d'un capital culturel qui sont mis au service d'une cause. Soulevons l'hypothèse que ces femmes très instruites n'ont probablement pas trouvé l'emploi qu'elles désiraient sur le marché du travail officiel, ou qu'elles n'ont pas obtenu les postes qui leur auraient permis d'exercer de manière autonome leur activité professionnelle. Ces femmes surdiplômées, qui souffraient en outre du manque de reconnaissance sociale, ont vécu cette situation comme un malaise, ce qui a stimulé leur intérêt pour créer ou pour intégrer une ONG. Quelle qu'en soit la raison, il est clair que les femmes trouvent dans les ONG un espace public de réalisation où leur collaboration est reconnue, à la différence de ce qui arrive dans les partis politiques ou dans d'autres organisations sociales, comme nous allons le voir. En somme, les membres des ONG proviennent dans leur grande majorité des classes moyennes très instruites du pays ; grâce à leur capital culturel et social, elles contribuent au développement de la cause des femmes et à la création d'espaces d'expression collective au sein de la société.

L'expérience antérieure comme facteur favorisant la participation dans les ONG

Les hauts niveaux d'instruction ne suffisent cependant pas à expliquer pourquoi ces femmes construisent un espace pour elles-mêmes. Leur expérience antérieure de participation, qui tend à leur faciliter la décision de créer une ONG ou de s'y affilier, est également importante. Cela étant, cette décision n'est certainement pas étrangère au fait que ces personnes entrent en rupture avec les organismes d'appartenance et les modes de participation antérieurs ; elle est aussi, sans aucun doute, liée à l'attrait du discours féministe qui les mobilise au point de les encourager à entreprendre une action aussi risquée qu'est la création d'une ONG. Bien que les biographies des membres des ONG soient hétérogènes, elles ont en commun une expérience antérieure de participation, laquelle semble fondamentale pour expliquer non seulement les origines mais aussi la continuité des ONG. Avant d'adhérer à une ONG, la majorité, voire la totalité des militantes, ont participé et se sont socialisées dans quatre secteurs bien spécifiques : 1) dans les communautés ecclésiales de base défendant la Théologie de la Libération de l'Église Catholique ; 2) dans les groupes et les courants semi-clandestins de gauche présents sur la scène sociopolitique jusqu'à la fin des années 80 (Ligne des Masses, Ligue Spartakiste, Association Civique Nationale Révolutionnaire, Démocratie Prolétaire, etc.) ; 3) dans les partis politiques de gauche tels que le Parti Mexicain des Travailleurs (PMT), le Parti Communiste Mexicain (PCM), le Parti Socialiste Unifié du Mexique (PSUM), et en particulier le Parti Révolutionnaire des Travailleurs (PRT) qui a reconnu très tôt le féminisme et fournit un corps important de dirigeantes pour la lutte féministe ; 4) les membres des ONG ont en dernier ressort participé à des groupes de réflexion sur le mouvement féministe, très souvent parallèlement à leur militantisme politique ou religieux. Les chemins à suivre pour que les ONG se stabilisent et parviennent à s'établir à long terme sont sinueux et parsemés de tant d'embûches que la plupart du temps, les projets de lancement d'une ONG échouent. L'une des ressources favorisant leur stabilité et leur continuité est sans aucun doute l'expérience acquise antérieurement par les femmes dans les modes de participation et grâce à laquelle la nouvelle organisation parvient à se structurer en plusieurs niveaux. En effet, l'expérience antérieure facilite la décision de participer et c'est elle qui, dans une certaine mesure, détermine les projets au nom desquels l'organisation se forme. L'expérience se convertit en un capital social et politique dans la mesure où, grâce à elle, les militantes contrôlent ou ont accès à des réseaux sociaux, et entretiennent des relations préexistantes avec des acteurs individuels et collectifs de la société et du système politique.

Les ONG comme noyau identitaire et centre de réflexion

Les activités dans une ONG ne constituent pas seulement un travail à temps complet : elles procurent aussi très souvent une telle satisfaction à leurs membres que celles-ci, une fois engagées, n'éprouvent plus le besoin de s'affilier à d'autres institutions. L'ONG procure à ses militantes une identité et, en tant que plate-forme d'action politique, leur donne une reconnaissance. Les relations qui s'établissent avec d'autres acteurs politiques et sociaux sont dès lors de meilleure qualité, du point de vue de la reconnaissance publique des femmes, ce qui ne serait pas le cas si elles étaient affiliées à des institutions politiques ou religieuses où les femmes participent comme des subordonnées. C'est pourquoi les militantes tendent, dans un premier temps, à s'éloigner de la vie partisane ou religieuse, en se consacrant à temps complet aux activités de l'ONG. La rupture avec les institutions antérieures d'appartenance implique des coûts. Mais l'important, au-delà des coûts, est de constater que ce moment constitue une opportunité, pour les militantes qui font cette expérience, de réfléchir sur ce qu'elles veulent être et sur ce qu'elles veulent faire. Le coût principal de cette décision réside sans doute dans la lenteur du processus même de décision, la rupture avec les groupes antérieurs d'appartenance ayant généralement impliqué l'adhésion à des modèles idéologiques très structurés. Opérer la rupture, c'était comprendre le malaise produit par l'exclusion ou la discrimination des sexes dans les espaces partisans, communautaires et ecclésiaux ; la rupture invitait à reposer ces problèmes à partir de questions liées aux nouveaux engagements identitaires et fondées sur une conception alternative de la participation à l'espace public. Il n'est pas inutile de remarquer que le machisme et l'autoritarisme des organisations politiques devenaient insupportables pour ces militantes, en particulier lors des moments conflictuels qui ont suivi les nombreuses réformes, les ouvertures et l'incorporation des mouvements de dissidence dans un système politique qui recherchait une nouvelle légitimité. Ces initiatives, qui ont obligé les secteurs d'opposition de gauche à redéfinir leurs structures partisanes ainsi que leurs formes de participation, ont aussi dévoilé l'autoritarisme politique et la discrimination envers les femmes.

C'est dans ce contexte que les membres des ONG contemporaines ont choisi, comme l'affirme une personne interrogée, « de créer des instances indépendantes des luttes internes des partis dans l'intention de créer quelque chose de nouveau », et, comme le soulignent plusieurs militantes, « de passer de l'utopie à la capacité d'aimer ce qui est possible » ; elles justifient ainsi les ONG comme la création d'espaces nouveaux où l'on redéfinit la conception de la politique, et où seulement certaines demandes du mouvement féministe, celles qui sont destinées à changer la vie des femmes, sont prises en considération. Bien qu'avec le temps, et surtout le poids des événements nationaux et internationaux, les tensions avec les

groupes antérieurs d'appartenance se soient adoucies, on peut ainsi affirmer que la rupture a créé un espace et un temps pour redéfinir l'identité personnelle et collective des femmes. Un témoignage illustre le contenu fortement identitaire de la nouvelle expérience des femmes dans les ONG et la redéfinition de leur rôle dans l'espace public : « Avant je luttais pour les autres, pour les pauvres, pour les paysans, pour les indiens, pour les laissés-pour-compte. Aujourd'hui, en luttant pour la femme, je m'inclue moi-même et ceci est primordial, non seulement parce que c'est une question de motivation personnelle mais aussi parce que cela me permet de me mettre en valeur. C'est une lutte pour moi-même qui se transforme en une lutte pour toutes les femmes et pour toute la société ». Les membres des ONG ont vécu des expériences diverses au cours de ce processus de rupture et de réflexion. Certaines femmes ont mis un terme définitif à leurs relations avec les partis ; d'autres ont maintenu leurs engagement politique et conçoivent le militantisme partisan comme un choix individuel et indépendant de la logique collective de l'organisation. Les chrétiennes ont en règle générale redéfini leurs relations avec l'Église, soit parce qu'elles considèrent la pratique religieuse comme une décision personnelle, soit parce qu'elle se mettent en communication avec des secteurs sensibles à la condition féminine. Le point commun de ces femmes est le fait d'avoir redéfini la politique : dans un cas, la politique envers les femmes ne se fait plus seulement au travers des partis ou du gouvernement, et dans l'autre, leur positionnement nouveau, que confère le féminisme, leur permet d'élaborer une conception de la politique fondée sur une autre rationalité. La religion catholique et les partis de gauche constituent ce que nous pourrions appeler, malgré leurs différences mais en raison de l'importance accordée à l'utopie, les deux Églises où les femmes ont acquis leur expérience antérieure. Cette expérience a marqué une redéfinition de la pratique politique, où ce qu'elles appellent « l'oppositionnisme » tend à être abandonné au profit de la négociation. Les personnes interrogées affirment que l'expérience antérieure leur a enseigné que « les prises de positions utopiques paralysent et qu'un certain pragmatisme est, dans les limites de l'éthique, nécessaire à la satisfaction des intérêts immédiats des femmes ». Un certain pragmatisme politique se met ainsi progressivement en place au sein des ONG, ce qui rapproche les militantes des nouveaux mouvements sociaux. Ceci ne remet cependant pas en cause le féminisme en tant qu'utopie : si les ONG s'investissent dans des objectifs conjoncturels et politiques, elles maintiennent aussi le projet culturel féministe qui confère une identité à leurs membres.

*
* *

La présence des ONG de femmes sur la scène publique nationale est un fait nouveau, et ses effets sont encore loin d'être connus. L'analyse globale des organisations implantées sur le territoire national, complétée de quelques études de cas plus approfondies, est encore superficielle. Les conclusions proposées doivent donc être discutées. Il est néanmoins important de replacer l'expérience des ONG de femmes dans le contexte critique du système politique. On peut affirmer dans un premier temps que les membres des ONG font, peut-être à leur insu, de la politique après la politique ; et ceci non seulement parce qu'elles ont réussi à trouver leur place au sein de l'espace public après avoir milité dans des partis et d'autres organisations orientées vers la politique, mais surtout parce qu'elles ont créé une communauté où des thèmes d'intérêt général sont discutés. Les ONG confirment par leur existence que la société se produit elle-même ; elles sont un exemple de la volonté et de l'esprit d'initiative des sujets. Ce qui est intéressant est le fait que les ONG constituent des espaces peu institutionnalisés si on les compare aux espaces de médiation traditionnels ; elles forment des lieux de recherche sans qu'il soit nécessaire de constituer une université, des lieux de débat sur des questions d'intérêt général sans qu'il s'agisse nécessairement du Parlement.

Les ONG font également de la politique parce qu'elles sont le lieu de rencontre des intérêts et des initiatives des secteurs populaires organisés avec des groupes dotés de compétence technique et professionnelle (juridique, sanitaire, comptable, économique, etc.) mise à leur disposition pour trouver des solutions. En ce sens, les ONG contribuent aussi à créer des politiques publiques. Si l'on tient compte de la crise à l'échelle nationale, il est probable cependant que les diverses fonctions remplies par les ONG répondent également aux demandes d'une classe moyenne instruite que les partis politiques ne parviennent pas à représenter correctement ; leur existence est enfin à mettre en rapport avec les problèmes de légitimité d'un système politique qui, malgré les réformes votées depuis vingt ans, ne parvient pas à se démocratiser. La visibilité et l'importance politique des ONG durant ces dernières années sont probablement la conséquence de la fragilité des agents politiques. Si la démocratisation de la sphère politico-nationale se renforçait – ce qui implique la légitimité d'acteurs politiques représentatifs, la présence d'un système juridico-institutionnel respecté et l'existence, au sein de l'État, de personnes dotées d'une compétence réelle dans les prises de décisions – leur présence serait probablement en déclin.

La démocratie implique avant tout la conquête d'un espace public où les conflits et les thèmes qui intéressent la société peuvent être soumis à un débat. Les ONG ne peuvent assumer ces fonctions. Tout comme le surplus de demandes vis-à-vis du système politique peut contribuer à l'ingouvernabilité, la déviation des fonctions publiques vers des espaces en

voie d'institutionnalisation tels que les ONG indique probablement une grave crise de légitimité. Quelles que soient les fonctions remplies par les ONG au sein de la société mexicaine, il est clair que celles qui se consacrent aux intérêts des femmes contribuent à sa démocratisation, dans la mesure où elles forment des plates-formes publiques qui donnent la parole et facilitent l'accès au système politique d'un secteur qui, comme celui des Indiens ou des enfants, en a été exclu.

Bibliographie

ALVAREZ Sonia et ARTURO Escobar (editores) (1992), *The making of social movements in Latin America. Identity, strategy & democracy,* Boulder, Westview Press.

EDER Klaus (1993), *The new politics of class Social Movements and cultural dynamics in advanced societies,* Londres, SAGE.

FRASER Nancy (1993), « Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente », dans *Debate Feminista,* año 4, volumen 7, mars, México, pp. 23-58.

FOX Jonathan et LUIS Hernández (1992), « Mexico, Difficult Democracy : grassroots movements, NGO's and local government », *Alternatives,* 17.

SAUCEDO Irma (1991), « El difícil camino a la individuación », dans *Hilos Nudos y Colores,* México, CICAM.

SPOERER Sergio (1990), « Las ONG'S latinoamericanas : democracia y cooperación internacional », dans *Gestión y políticas institucionales en Organizaciones no gubernamentales,* Perú, Desco.

STEIN Alfredo (1991), « Las Organizaciones no gubernamentales (ONG's) y su rol en el desarrollo social de América Latina », dans *Pensamiento Iberoamericano,* número 19, janvier-juin, Espagne, CEPAL.

TARRÉS María Luisa (1991), « Campos de Acción social y política de la mujer de clase media » dans Textos y Pre-textos, México, PIEM-COLMEX.

18

ONG et reconquête des rizières en Afrique de l'Ouest

Annie CHÉNEAU-LOQUAY

Dans les zones littorales de mangrove, en Afrique de l'Ouest, la construction de digues et de barrages dits anti-sel apparaît comme la seule solution relativement efficace pour éviter la salinisation des rizières ou récupérer celles qui ont été perdues sous l'effet de l'assèchement climatique. Depuis les années quatre-vingts, avec le désengagement de l'État, des intervenants extérieurs d'organismes non gouvernementaux se sont intéressés à ce domaine jusqu'alors plutôt réservé aux intervenants institutionnels. Les ONG trouvent là en principe un terrain d'élection puisqu'il s'agit de répondre au critère essentiel de tout développement : améliorer l'autosuffisance alimentaire de populations rurales mais aussi urbaines pour qui le riz est la denrée alimentaire de base. Cependant, les contraintes physiques, techniques, celles liées à la concurrence sont telles que leurs résultats en terme d'équipement du territoire et d'augmentation de la production apparaissent peu convaincants.

La conquête des rizières : un problème crucial permanent dans les « Pays de Rivières du Sud »

Dans les Pays des Rivières du Sud en Casamance au Sénégal, en Guinée-Bissau, en Guinée, où les rizières ont été aménagées par les paysans sur des terres conquises sur la mangrove et situées en aval, au dessous du niveau de la mer, leur protection par rapport à l'invasion des eaux salées a toujours été un problème crucial. Les techniques manuelles ancestrales d'aménagement et de maîtrise de l'eau à la base de la création des anciennes « civilisations du riz » Diola, Balante, Baga sont aujourd'hui

insuffisamment efficaces ou trop détériorées pour faire face à la perte de terrains envahis par le sel (Chéneau-Loquay, 1994-1995) :

– soit en raison de l'assèchement climatique qui sévit surtout dans la partie septentrionale, de la Casamance au Rio Mansoa en Guinée-Bissau, depuis une vingtaine d'années et qui modifie profondément l'écosystème ;

– soit en outre en Guinée-Bissau en raison des bombardements de digues lors de la guerre de libération nationale de 1965 à 1974 qui a provoqué la destruction de surfaces considérables que les différents programmes de récupération successifs n'ont pas réussi à compenser ;

– soit simplement parce que, au cours du temps, les savoir-faire se perdent dans des sociétés où la simple reproduction des systèmes sociaux traditionnels dans le cadre lignager n'est plus l'objectif de base. Le rôle de la production du riz a évolué ; elle n'est plus le gage de richesse, de considération, le support et le vecteur de tout le système d'organisation sociale ainsi que des croyances et des mythes même si les paysans demeurent très attachés à cette culture. L'exode vers les villes, la recherche de produits commercialisables, de travail rémunéré, d'autres types de consommation ont un impact négatif sur la production alors que les besoins ne cessent d'augmenter.

Ces différentes raisons peuvent se conjuguer mais la demande locale pour récupérer les rizières se maintient, tout particulièrement en Casamance (où on a estimé la perte des superficies liée à la sécheresse à quelque 150 000 hectares dans les années quatre-vingt (ISRA)), mais aussi en Guinée-Bissau et même en Guinée moins concernée par l'assèchement climatique mais où la libéralisation politique et économique semble offrir des opportunités pour commercialiser du riz.

Les aménagements hydro-agricoles possibles sont de deux types : les grands et les petits barrages. A partir des années quarante-cinquante en Guinée toutes les plaines littorales ont fait l'objet au moins d'études sinon de débuts d'aménagements dans le but de « faire de la Guinée le grenier de l'Afrique Occidentale ». Abandonnés après l'indépendance, ces aménagements font l'objet aujourd'hui d'un véritable mythe mais ils sont considérés comme beaucoup trop coûteux et aléatoires (Chéneau-Loquay 1991). Un seul site a été jusqu'ici équipé de grands ouvrages : celui occupé par le Président de la République. Une politique de construction de grands barrages a aussi été envisagée pour la Casamance et deux ouvrages ont été construits, dont le dernier, par les Chinois, fonctionne depuis 1991 mais les résultats se sont avérés très décevants pour des investissements extrêmement lourds et conçus pour des conditions climatiques bien meilleures. Bien que l'idée ne soit pas abandonnée, la tendance depuis une dizaine d'années est de construire plutôt de petits ouvrages simples et peu coûteux dont la gestion soit à la portée des populations concernées. Ce secteur des petits aménagements attire quelques ONG, alors que les interventions sont particulièrement délicates à réussir

étant donné la complexité du milieu physique et les difficultés d'une gestion à la fois collective et différenciée des ouvrages et des sols récupérés.

Des interventions délicates

Les études faites sur la pédogenèse des sols de mangrove depuis vingt-cinq ans (Viellefond, Marius, Montoroi *et al.* de l'ORSTOM) permettent de comprendre la complexité des processus de ce milieu physique très particulier, de reconnaître la validité des systèmes hydrauliques élaborés par les paysans au cours de cinq siècles et de mieux adapter les aménagements à leurs besoins et possibilités.

Les aménagements doivent prémunir contre deux écueils, la salinisation et l'acidification des sols. La salinisation se produit dans un polder si les apports d'eau douce par les pluies, la nappe phréatique, et le ruissellement ne sont pas suffisants. L'acidification (baisse du PH jusqu'à 2,5), rend le sol toxique pour toute culture si le dessèchement est trop important car les sols argilo-limoneux des vasières défrichés sur mangrove à rizophoras sont riches en polysulfures. Dans le système des polders paysans [1] que l'on trouve aujourd'hui surtout chez les Balantes du sud de la Guinée-Bissau, la maîtrise de l'eau est totale et globale et correspond à une chaîne depuis l'amont des plaines jusqu'à l'aval, depuis les bords du glacis côtier jusqu'aux axes de drainage. Dans les parcelles mises en valeur, l'eau peut à la fois être conservée et circuler (Marzouk Y., 1991).

Selon Max Moulon expert hydraulicien ayant travaillé en Guinée, les principes des travaux réalisés par les techniciens sur sols de mangrove, devraient être les mêmes que ceux des paysans essentiellement :

– en aménagement principal, la construction de digues et d'ouvrages permettant de protéger un périmètre contre l'intrusion de l'eau de mer, de retenir et d'évacuer l'eau de pluie mais aussi de faire entrer l'eau salée en saison sèche afin d'éviter l'acidification ;

– en aménagement secondaire, la ceinture de chaque parcelle ou groupe de parcelles de côtes voisines d'une diguette soignée, étanche, et équipée de modules permettant de drainer ou de maintenir le plan d'eau des parcelles à un niveau donné suivant les besoins (les troncs de rônier évidés ouverts ou fermés des paysans diolas ou balantes). Il est indispensable de munir les canaux secondaires et tertiaires de dispositifs régulateurs simples commandant des biefs successifs, afin de pouvoir maintenir des plans d'eau différents selon les cotes du terrain naturel et d'éviter l'assèchement des parties hautes et l'engorgement des parties les plus basses. Le réseau de drainage ne fonctionne bien que si les ouvrages bénéficient

1. Décrit en premier lieu par Paul Pelissier (*Les paysans du Sénégal*) dans les années cinquante.

d'un entretien permanent et si l'exutoire reste dégagé. Il faut enfin que l'ensemble soit gérable par les paysans concernés car la prise en compte des seuls aspects techniques ne suffit pas. Le respect de l'ensemble de ces principes devrait constituer idéalement le cahier des charges de toute entreprise intervenant dans ce milieu (Moulon M., 1984).

Face à la réduction des terrains disponibles depuis que persiste la sécheresse, les demandes d'aide pour reconquérir les rizières basses ont afflué auprès des services techniques d'encadrement de l'État dans les trois pays. En Casamance, le Programme intégré de développement de la Casamance (PIDAC), émanation de la société de mise en valeur de la région financé par l'USAID a construit 25 ouvrages de 1982-83 à 1986-87 avant de disparaître. En 1990 plus aucun ouvrage n'était fonctionnel (P.M. Bosc *et al.*, 1995).

Au même moment et selon des principes semblables en Guinée-Bissau, des ingénieurs hollandais issus du centre agronomique de Wageningen ont aussi construit quelques ouvrages après avoir effectué des études très complètes sur les divers plans, agronomique, hydraulique, sociaux. En 1990 dans les deux pays la plupart des ouvrages étaient hors d'usage ; le bilan des ingénieurs hollandais sur le fonctionnement de 39 barrages construits depuis les années soixante conclut sur un échec lié à l'extrême complexité du milieu physique et surtout aux facteurs sociaux (Wageningen, 1989). Les conditions à remplir sont donc connues, les difficultés et les échecs analysés.

Des intervenants de nature diverse

Face à une demande réelle des paysans, les réponses des intervenants se différencient en fonction de leurs origines, caractéristiques institutionnelles et modes de financement. Si tous affichent comme objectif de récupérer des rizières – par de petits ouvrages – en s'appuyant sur les organisations paysannes avec l'aide de spécialistes, les moyens mobilisés et l'échelle géographique des interventions sont sans commune mesure entre un projet d'aide bilatérale et une petite ONG. Sans prétendre à l'exhaustivité on peut classer les projets qui se situent dans ce domaine dans les trois pays en cinq catégories :

• les projets à gros budgets issus (et souvent vitrines) de l'aide publique au développement sont depuis la phase de libéralisation les intervenants les plus importants :

– un projet de la coopération technique française en Guinée, le projet d'appui aux actions villageoises (Paav Kapatchez) aménage depuis 1992 une grande vallée, avec la construction de petits ouvrages en cascade et touche une trentaine de villages. Financé par le FAC puis la Caisse française de développement dans une vallée particulièrement propice à la

culture du riz (Chéneau-Loquay A., Usselman P., 1991) il développe une approche globale « intégrée et contractuelle » (Brunner F., Souare S., 1997) qui concerne d'autres domaines en aval de la production du riz ; gestion des greniers, commercialisation, contrôle des troupeaux transhumants. Depuis 1997 ce projet pilote est appelé à jouer un rôle régional en étendant ses activités jusqu'à la proximité de Conakry, il n'a pas de concurrent dans sa zone d'action ;

– un projet financé par l'USAID à 90 % et par le gouvernement sénégalais, le PROGES, le projet de gestion des eaux du sud, concerne toutes les vallées de la région de Ziguinchor en Casamance. Une agence d'exécution internationale Louis Berger, dispose de moyens financiers importants (20 millions de US $ en 1988) pour réaliser des aménagements durables réalisables par des entreprises de travaux publics et tend à déléguer les aspects sociaux à des ONG sous traitantes ;

• les sociétés privées de type financier, avec l'exemple d'un projet dit « riz palmier » en Guinée littorale du Sud : créé par une société financière qui a obligation légale de faire du développement, ce projet alibi a réalisé l'aménagement d'une vingtaine de petits bas fonds entre 1991 et 1994, pour produire du riz dans les vallées et des palmiers en bordure avec de bons résultats la première année dans les sites les plus favorables et de multiples problèmes ensuite, liés aux contraintes techniques mais surtout en raison de l'ignorance totale d'un contexte social particulièrement complexe (A. Chéneau-Loquay, 1995). La plupart des aménagements, mal entretenus depuis le retrait du projet ne fonctionnent plus.

• les ONG « institutionnelles » :

– l'AFVP, financée par la coopération française, en Guinée intervient à petite échelle avec des techniques simples pour réaliser des barrages en terre avec les paysans mais outre les difficultés inhérentes au milieu, la technicité des intervenants, des jeunes en formation pour la plupart, laisse souvent à désirer ;

– le CECI financée par la coopération technique canadienne intervenait au début des années quatre-vingt-dix dans les mêmes zones que l'AFVP et la concurrence entre ces deux organisations annihilait leur crédibilité auprès des populations ;

• les grandes associations

– comme ENDA en Casamance et Guinée-Bissau, d'assise internationale, avec une assistance technique essentiellement locale, dont l'objectif est un développement de type intégré et communautaire et qui encadre en Casamance une douzaine de villages où sont construits des ouvrages mais base son action en priorité sur un processus de communication et de concertation à la base pour concrétiser l'action participative et globalisante de son action sur l'environnement sur le long terme (rapport ENDA) ;

• enfin les petites associations étrangères qui émanent de quelques personnes (une seule parfois) et se développent sur ce créneau au moyen de l'aide décentralisée au développement, celle des régions, des communes des associations caritatives. Ces ONG militantes peu nombreuses dans ce domaine très délicat des aménagements hydro-agricoles interviennent aussi surtout en Casamance depuis les dix dernières années.

C'est au Sénégal que les projets sont les plus nombreux et les plus anciens. Des enquêtes en Basse-Casamance dans le département de Bignona sur une quinzaine de sites équipés par des petites associations montrent la similitude des approches basées sur la « participation paysanne », mais des méthodes d'action différentes voire totalement opposées pour des résultats extrêmement divers avec l'impression constante d'un décalage entre la « demande » d'aménagements par les paysans et leurs capacités d'assumer cette demande. Cette distorsion souvent mal perçue par les intervenants joue sur la pérennité des réalisations techniques alors que s'installe sur ce marché le PROGES, opérateur d'un nouveau type, qui bouleverse la donne et remet en question les actions et la philosophie même des ONG.

En Casamance, des résultats peu probants

Au Sénégal, le 6e plan (1981-85) marque un tournant politique radical : un programme d'ajustement à moyen et long terme (PAMLT) prône la réduction de l'intervention de l'État dans l'agriculture et une nouvelle politique agricole (NPA) est définie en 1984. Malgré les échecs antérieurs, la priorité à la recherche de l'autosuffisance alimentaire est maintenue, le plan céréalier prévoit de produire 80 % de la consommation du pays en l'an 2000. La dissolution des organismes d'approvisionnement et d'encadrement en 1985 entraîne la suppression des subventions en moyens de production pendant cinq ans (Chéneau-Loquay A., 1994). C'est à ce moment-là que des ONG s'introduisent dans la zone pour prendre le relais du PIDAC et aménager les zones rizicoles. Le nouveau projet de développement rural pour la Basse-Casamance, le DERBAC, financé par l'État et la Banque africaine de développement mis en place en 1990, n'a plus comme objectif d'encadrer le monde rural mais de jouer un rôle de conseil technique, d'intermédiaire, de relais en rendant les paysans autonomes et acteurs. A partir de 1992, le DERBAC commence à reprendre d'anciennes digues du PIDAC en les renforçant par des apports de latérite mais en 1995 les financements cessent, l'État sénégalais n'ayant pas payé sa part, et les actions s'arrêtent ; il ne reste plus alors sur le terrain que trois ONG qui construisent des digues.

Tous les villages sont établis le long des vallées et deux types de sites sont concernés par de petits barrages écluses ; – les petites vallées étroites hautes, en doigts de gants, affluentes d'un réseau principal (Telloum, Nema, Ellol) – les vallées basses et larges des lits principaux, en pourtour de mangrove comme Elana, Affiniam, Diagobel qu'il faut entourer de digues de ceinture plus longues. Construits à la demande, ces ouvrages ne sont pas onéreux. Le coût de l'hectare protégé par un grand barrage (comme Guidel en Casamance) était égal à 152 fois celui d'un petit barrage dans les années quatre-vingt.

A partir de l'étude d'une quinzaine de sites avec des digues en terre dotées d'ouvrages régulateurs et de barrages de bolongs réalisés par ces ONG de 1988 à 1996, et au travers de discussions avec les villageois, on a pu constater que certains aménagements ne sont plus utilisables, et que les rizières récupérées ne sont pas utilisées au maximum loin de là comme le montre le tableau.

Les aménagements en bordure de mangrove sur vallée large nécessitent des travaux colossaux pour construire des digues qui ceinturent les rizières, comme dans les cas d'Affiniam et de Balandine, où les plus anciennes réalisations à peine terminées ont été endommagées. A Balandine, visiblement l'entretien de la digue qui s'est rompue dépassait les simples moyens des paysans. Le cas d'Affiniam apparaît plus complexe, l'ouvrage laissé ouvert ne jouait pas son rôle de protection.

Un autre cas, celui d'Elana, est apparu plus positif ; là on a utilisé des coquillages pour renforcer la digue de protection et conformément au système ancestral où la vision de la vallée est transversale, celle ci longe le marigot et les barrages sont multiples et de petite taille ce qui traditionnellement facilite la gestion de l'eau.

Ce système, qui reproduit celui du polder paysan est en principe le plus facile à gérer par eux quand, comme dans le système balante, les rizières sont aménagées en bandes allant pour une même famille de la lisière du plateau au marigot et que chaque bande « corda » bénéficie d'un accès direct à la digue munie de valves permettant de laisser entrer ou sortir l'eau. Mais ce savoir faire idéal semble s'être perdu en Casamance.

L'inconvénient majeur de ce système de ceinture des rizières est la longueur des digues à entretenir et toujours la nécessaire qualité des aménagements secondaires qui doivent être inter-reliés pour une efficacité maximale. Dans l'ensemble, les paysans craignent la fragilité des levées en terre, le courant parfois fort, et indiquent à leur manière que les seuls matériaux locaux ne sont pas obligatoirement adaptés.

Les aménagements de petites vallées étroites en amont, donnent de meilleurs résultats. Ces sites semblent plus appropriés aux forces réduites des petites ONG et des paysans mais encore faut-il qu'il pleuve suffisamment pour inonder les terrains protégés.

Sites visités	Type d'aménagement	Date	Résultat	Riziculture	Observation	Souhaits des paysans
Diatok	vallée transversale influence Affiniam	1996	protection	essais		autre digue avec gros moyens
Affiniam Boutem	barrage bras de marigot non terminé	1996	non terminé			
Affiniam Centre	mangrove digue de ceinture	1994	digue détériorée ouvrage ouvert	rien	à refaire	reprendre avec plus de moyens
Elana	id digue de ceinture, 4 km renforcée de coquillages	1994-95-96	protection	début de culture	à suivre	
Djounoum	barrage bras de marigot	1994	protection	peu de riz	prob. de gestion	
Diagobel	mangrove digue de ceinture	1993-94-95	protection partielle parties faibles	assez peu cultivé	continuer	travail long et pénible plus gros moyens
Djinoundie	digue enherbée pas terminée	1993-94	protection partielle	culture attelée	poursuivre la digue	garder les outils
Balandine	longue digue et plusieurs ouvrages	1988-89	aucune protection digue rompue	inutilisable		appui mécanique pour colmater la brèche
Talloum	vallée haute étroite digue renforcée de pieux	1991-92-93	3 barrages et digues efficaces	bien cultivé	réussite, surveiller les bovins	craignent la fragilité de la digue
Ellol	vallée haute étroite id.	1996	non terminé rehausser et contreforts			des pointes pour fixer les pieux
Nema	vallée haute étroite id.	1994-95		pas d'eau		des vivres pour travailler
Margoune Banny Sounaye	vallée haute étroite 3 barrages en cascade	1987 1988 1990	protection 800 ha protégés	assez peu cultivé		aménagement des bassins versants techniques de production nouvelles
Diatang	vallée haute étroite 2 barrages	1994	protection partielle	parcelles de démonstration	fuites d'eau portes fragiles	problèmes de gestion de la lame d'eau

Dans la majorité des sites observés on constate que les travaux d'entretien sont négligés alors qu'un travail considérable pour édifier de tels aménagements a été fourni par les paysans.

Les méthodes sont les mêmes pour les trois ONG étudiées : la réalisation par « investissement humain » de lourds travaux de construction constitue en effet le point focal de l'intervention, il est le gage de la « participation » et la concrétisation de la vitalité de la communauté. C'est à ce moment-là que peut jouer l'effet médiatique : le projet peut montrer ce qu'il sait faire : on reçoit les visites des bailleurs de fonds.

Pour l'une des ONG l'opération d'aménagement ne se réfère plus à une idéologie du « développement » mais renvoie au même code que l'aide humanitaire : la situation d'urgence qui appelle « le secours ». « Cette région du Sénégal est menacée de destruction à cause de la sécheresse si on n'intervient pas ». La rhétorique du dévouement implique celle de la participation. Appui sur des techniques simples mais efficaces, main-d'œuvre locale bénévole, matériaux trouvés sur place, participation financière des populations concernées sont les conditions de la réussite. « Jamais on a fait miroiter de promesses technologiques ; on a trop vu de ces actions généreuses mais catastrophiques » (article de la presse régionale française).

Mais les défauts de mobilisation sont courants ; on reconnaît que l'enthousiasme et l'émulation du début ne durent pas, les travailleurs s'absentent si le groupe de travail n'est pas encadré par une forte personnalité et surtout s'il n'y a pas d'apports extérieurs ; le village où la digue de ceinture est la plus impressionnante, plus de cinq kilomètres, a bénéficié de subsides pour la nourriture et les matériaux car c'est là que s'est implanté un centre social religieux. Ce sont plutôt les classes d'âge adultes et même les « vieux » qui travaillent. Les jeunes manquent mais on explique que si la digue est construite ils reviendront pour cultiver le riz.

En sus de leur travail les paysans doivent contribuer financièrement au projet : cotisations en nature pour la nourriture des travailleurs et celle des intervenants qui sont aussi hébergés et, même dans un cas, participation en espèces au coût des investissements (de 50 à 100 000 FCFA ; les bilans financiers font apparaître une participation au programme de 41 % pour les paysans).

Conformément au programme où les aménagements doivent être accompagnés de suivis, après la réalisation des ouvrages pendant l'hivernage suivant, les intervenants procèdent à des expériences de techniques de dessalement, d'essais variétaux sur des portions d'hectares.

Quelles sont les raisons des échecs ?

Des erreurs de conception des ouvrages et le manque de matériaux adaptés pour colmater les brèches dans les parties sableuses peuvent

rendre les aménagements inutiles puisque les terrains ne sont plus protégés. Un entretien constant est nécessaire ainsi qu'un apport de matériaux plus solides en certains points vulnérables or les ONG ont rarement (un cas) les moyens techniques et financiers de répondre à ces exigences.

On constate des difficultés dans la gestion des ouvrages. Elle repose en principe sur un comité ad hoc mais elle est en fait effectuée apparemment le plus souvent par une seule personne, un leader objet de sollicitations divergentes quant aux périodes d'ouverture et de fermeture des barrages. C'est sur ce problème qu'ont buté les différents projets ; car si cette technique des barrages écluses constitue un moyen relativement efficace pour utiliser au mieux la faible quantité d'eau douce disponible en saison des pluies, la gestion de l'ouvrage nécessite une négociation permanente entre les utilisateurs et beaucoup plus complexe que dans le système traditionnel. Dans une vision longitudinale de la vallée, chaque parcelle étant liée à l'ouverture d'une seule vanne, la convenance des périodes d'ouverture peut varier selon la position topographique des parcelles. L'efficacité dépend donc des aménagements secondaires et d'une gestion concertée.

Le manque de disponibilité en travail au moment opportun pour intervenir est le problème le plus grave dans une région qui souffre particulièrement de l'exode rural. Les jeunes sont absents en saison sèche et les adultes présents, peu nombreux, sont requis pour de multiples tâches. Or ce type de « développeur » qui ne bénéficie pas de gros moyens, continue à agir comme si la main-d'œuvre africaine était une ressource libre, dont on pouvait augmenter l'utilisation à volonté. Pourtant, en ce qui concerne les projets d'aménagement, d'autres expériences ont montré que l'on obtenait de meilleurs résultats en faisant appel à du travail rémunéré ; c'est le cas non seulement pour le PROGES mais aussi pour le projet de la vallée du Kapatchez en Guinée.

Les problèmes fonciers ouverts ou latents sont fréquents, les nouveaux terrains gagnés pouvant être objet de conflits entre familles, quartiers ou villages voisins : (cas de Balandine et de Kajinol, et entre les quartiers de Diatok). Les paysans ont fait allusion à plusieurs reprises au fait que les aménagements suscitaient la convoitise et que les propriétaires des terrains récupérés n'étaient pas prêts à les céder à d'autres qui ne s'étaient pas investis ; ceci peut expliquer la faible utilisation des rizières. Une réticence ou un refus de prêter les rizières peuvent être liés aussi à la politique de libéralisation qui préconise la propriété privée des biens fonciers. Ce n'est pas aussi sensible ici qu'en Guinée-Bissau mais la loi sur le domaine national va dans ce sens et les ruraux sont souvent mieux informés qu'il n'y paraît.

Les contraintes de temps et de financement amènent les petites organisations à multiplier les nouveaux sites d'aménagement au détriment du suivi de la désalinisation, de l'entretien et des aménagements secondaires sur les plus anciens ; on privilégie ainsi le côté spectaculaire des réalisa-

tions pour pouvoir obtenir de nouveaux financements. L'absence d'études préalables approfondies et de prise en compte de l'histoire du développement à travers les vestiges des anciens aménagements et la mémoire qu'en ont gardé les paysans, relève des mêmes exigences de rentabilité immédiate imposées par les bailleurs de fonds.

En outre, un certain désintérêt pour la riziculture malgré les affirmations contraires des paysans, semble se manifester, car on a constaté la faiblesse des superficies cultivées même après la désalinisation des rizières. Cultiver du riz n'est rentable qu'avec la main-d'œuvre familiale, si l'on ne compte pas le coût du travail. En utilisant uniquement le travail des associations qu'il faut nourrir et indemniser, le riz produit est apparu dans l'un des villages encadré deux fois plus cher que le riz importé. Les paysans pourtant se disent attachés à la production de riz et ont peu d'alternatives sur place. Dans le cas de la création de petits barrages simples surtout par des ONG militantes, il semble aussi qu'intervenants et paysans cherchent à retrouver une tradition perdue. Les paysans mythifient un retour en arrière, l'idéologie traditionaliste des uns et des autres se conjugue car ce ne sont pas des bénéfices matériels que les paysans peuvent extraire de ce type d'intervention.

Enfin, les petites ONG, surtout étrangères, n'ont pas non plus les moyens de bouleverser le contexte social en remembrant les terres alors que ce serait la solution technique la plus rationnelle pour mieux valoriser les espaces protégés. Les aménagements secondaires sont le gage de la réussite et pourtant c'est là qu'un projet peut le moins bien maîtriser les contraintes liées à la gestion du foncier ; c'est le paradoxe de devoir réussir sans pouvoir trop s'impliquer et donc sans contrôler le processus qui doit déboucher sur l'objectif de fond, l'augmentation de la production du riz. Cette situation est d'autant plus difficile à gérer que ces ONG sont insérées dans un contexte concurrentiel.

Un contexte concurrentiel

En effet, dans les villages visités, la principale demande concernait un allégement du travail par un apport de moyens plus sophistiqués. Or si deux des intervenants ont admis cette demande et font appel au besoin à des entreprises pour apporter des matériaux extérieurs et utiliser des moyens mécaniques, pelleteuses etc., c'est justement ce que refusent les responsables de la plus petite ONG, plus pauvres et persuadés que seul l'investissement humain et l'utilisation de matériaux locaux sont gages de l'appropriation communautaire et de la reproductibilité de tels aménagements. A chaque réunion, alors que les paysans connaissaient la philosophie de leur interlocuteur, ils ont fait allusion à un autre projet ; celui de l'USAID dont la démarche inverse va à l'encontre des pratiques des ONG et les menace dans leur survie même.

Le PROGES a une vocation d'équipement global du territoire puisqu'il est appelé à intervenir sur l'ensemble de la région de Ziguinchor. Ce projet d'aide bilatérale entre dans le cadre d'un programme stratégique national élaboré par l'USAID/Dakar pour la période 1992-97. Il réalise depuis 1992 des aménagements en utilisant des moyens techniques modernes, faisant appel à des entreprises de travaux publics et en rémunérant les manœuvres paysans qui travaillent sur leurs propres espaces (1 400 F CFA par jour dont 20 % revient au comité villageois de gestion). L'effet PROGES risque de détourner les paysans des autres projets moins bien dotés quand il réalisera la prochaine phase d'aménagements qu'il prépare sur 25 vallées.

C'est la première fois que, pour ce type de riziculture, la plus ancienne de toute l'Afrique, des investissements conséquents sont entrepris à la demande des populations locales (un coût de 150 000 à 250 000 F CFA l'hectare protégé selon les données du projet). Mais il faut encore que le processus d'accompagnement mis en place soit efficace. L'intervention propre du PROGES est essentiellement technique et il délègue aux ONG un rôle d'assistance et de suivi auprès des organisations paysannes (comités villageois et inter villageois de gestion des eaux) pour maintenir les acquis en matière de maîtrise de l'eau et parvenir à une augmentation de la production. Il faudra plus de recul pour apprécier les résultats concrets dans cette région de Ziguinchor mais déjà, comme pour les autres projets, se pose le problème de l'accompagnement. Les possibilités techniques et financières des organisations paysannes et des ONG ne sont pas à la hauteur des exigences pour une continuité des actions et devraient être renforcées reconnaissent les agents de ce programme (WADE et FAYE 1995)...

Une réussite exemplaire ?

Il existe un cas où l'aménagement de la vallée aurait induit un changement considérable dans la gestion de l'espace ; celui où une organisation paysanne créée localement, a bénéficié de conditions particulièrement favorables. Elle a été appuyée pendant dix ans par la même ONG française de recherche développement bénéficiant de financements sur la longue durée pour construire et suivre trois ouvrages et digues en cascade. Les aménagements sont entretenus et réparés par les bénéficiaires et l'association, le Cadef, a mis en place et formé des comités de gestion.

Selon Pierre Marie Bosc, chercheur au CIRAD, qui a suivi cette expérience, « Les barrages ont fait l'objet d'une véritable appropriation sociale. Il est significatif de constater que, globalement, les barrages construits par le Cadef depuis 1986 sont fonctionnels, entretenus et que les conflits afférents à leur gestion ont pu être réglés par l'instance de concertation

qu'est le Comité de gestion. La sécurisation de l'eau dans les vallées génère une demande en techniques nouvelles pour la production (diversification des variétés, labour, fumure organique, lutte phytosanitaire). Ces techniques nouvelles sont adoptées progressivement, dans un certain ordre, qui diffère de façon importante de l'itinéraire technique vulgarisé jusqu'à il y a peu, par les organismes de développement. Les changements qui s'opèrent dans les vallées aménagées ont des effets significatifs en termes de rendements même si ceux-ci peuvent encore s'améliorer de façon notable ».

Un atout essentiel pour cette réalisation a été la possibilité de prendre en compte la durée nécessaire pour que les innovations puissent se diffuser et être socialement appropriées et maîtrisées par les producteurs et leurs organisations.

Dans ce cas qui serait exemplaire, selon le même auteur « l'itinéraire technique d'amélioration de la riziculture auquel le Cadef aboutit est un processus séquentiel radicalement différent des paquets techniques proposés par le passé. Il repose sur la maîtrise progressive de différentes étapes logiques et illustre de manière concrète l'étroite imbrication des choix techniques individuels et collectifs avec les conditions organisationnelles qui les rendent possibles ».

Mais le cas du CADEF est exceptionnel et difficilement reproductible. La zone où il intervient apparaît comme privilégiée par rapport au reste du département. Le montant des ressources financières utilisées, les modes d'accès à ces ressources sont inconnus des services techniques de tutelle qui déplorent le manque de transparence des actions.

Quel est l'impact des ONG en terme d'aménagement du territoire ?

Le système de développement par les petits projets des associations non gouvernementales multiplie des interventions pointillistes à l'échelle locale, dont la plupart ne tiennent pas compte de leur intégration géographique, s'affranchissent de fait de toute tutelle de l'État et agissent en fonction de stratégies pas nécessairement convergentes avec celles des populations concernées. C'est particulièrement évident en Guinée où l'environnement administratif est « difficile ». Mais même en Casamance où l'État fonctionne mieux, les intervenants tiennent peu compte de leur environnement institutionnel. « Ils arrivent, ils travaillent sans voir qu'ils se complètent » dit un responsable de l'administration de tutelle. L'opacité de certaines interventions est déplorée, « on ne sait pas ce qu'il font ni comment ils obtiennent autant d'argent ». Les relations entre ONG et responsables des services publics sont rarement fluides. Une ONG sur les

trois étudiées fournissait le rapport régulier auquel toute organisation est légalement astreinte.

Il s'est créé des disparités entre des vallées équipées qui ont pu bénéficier d'apports extérieurs et d'autres qui n'ont pas su ou pu avoir accès à ces aides ; on connaît dans cette zone des villages vitrines où se succèdent depuis des années des projets parce qu'à l'origine un leader plus habile que d'autres a su drainer les financements suscitant l'envie des voisins. Les parties les plus éloignées de la route nationale ou de la capitale régionale sont délaissées des aménageurs comme l'arrondissement de Diouloulou.

C'est le mode même de développement par projet qui crée ces distorsions dans l'équipement des territoires en relation avec la faiblesse d'États qui n'ont pas les moyens financiers de répondre aux besoins des populations en infrastructures et équipements. Ce n'est pas un problème nouveau en Afrique mais la libéralisation accentue ces distorsions. Dans un pays comme le Sénégal jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, les agents de l'administration du développement rural jouaient encore leur rôle de conseil et de relais auprès du monde paysan, or il n'en est rien aujourd'hui ; ces interlocuteurs traditionnels quand ils n'ont pas complètement quitté l'administration, sont obligés de s'allier à des projets si ils veulent bénéficier de quelques moyens matériels, véhicule, essence, et cherchent à faire rémunérer leurs services. La nouvelle politique signifie très concrètement pour les populations un abandon d'un service public auquel le secteur privé ne peut pas se substituer. Dans un domaine aussi peu profitable que l'agriculture, ce sont les ONG qui occupent la place laissée vide. Les ONG prestataires de service peuvent chercher à s'investir dans l'ingénierie technique comme dans les exemples étudiés mais les États et les organisations internationales cherchent plutôt à les cantonner dans l'ingéniérie sociale ; ces ONG participent cependant de cette économie de marché ; elles ont comme les entreprises privées des contraintes d'emploi et si elles ne font pas de profit direct, elles doivent se vendre pour recueillir des fonds et se perpétuer. Très instables, plus concurrentes que complémentaires elles ne peuvent pas pallier l'absence d'une politique globale d'aménagements et de suivi de la production.

De manière plus générale, désormais après plus de vingt ans, la prolifération de projets tous azimuts forme système ; les populations rurales et les fonctionnaires ont appris à s'en servir. Dans bien des cas, la pérennisation des réalisations techniques devient un problème secondaire quand il est plus intéressant pour les promoteurs et pour les intermédiaires, de continuer un projet ou d'en faire venir de nouveaux ne serait-ce que pour perpétuer son propre système ; emploi, courtage. Pour l'État, l'accumulation de la dette en découle, en même temps que s'accroît son impuissance.

Bibliographie

BARRY B., 1986, Situations des aménagements hydro-agricoles des sols salés de Basse-Casamance. In « Aménagements hydro-agricoles et systèmes de production, actes du III[e] séminaire, 16-19 décembre 1986 », tome I, col. Doc. Syst. Araires, CIRAD, Montpellier, 6, pp. 241-252.

BOSC P.M., BERTHOMÉ J., MERCOIRET M.R., 1995, « Les processus d'innovation dans le cadre d'une ancienne société rizicole ouest africaine en crise : l'expérience du comité d'action pour le développement du Fogny (CADEF) en Basse-Casamance » in « Quel avenir pour les rizicultures de l'Afrique de l'Ouest ? Colloque CNRS-CIRAD Bordeaux, 4-7 avril (ouvrage à paraître, Annie CHÉNEAU-LOQUAY, Alain LEPLAIDEUR (dir).

BRUNER F., 1995, « Kapatchez : un projet entre les mains des paysans » in « Quel avenir pour les rizicultures de l'Afrique de l'Ouest ? Colloque CNRS-CIRAD Bordeaux, 4-7 avril (ouvrage à paraître, Annie CHÉNEAU-LOQUAY, Alain LEPLAIDEUR (dir).

CHÉNEAU-LOQUAY A. (1991), « Les aménagements hydroagricoles en Guinée, réalité des années cinquante, mythe des années quatre-vingt », (20 p., 2 cartes, 5 photographies) : Espaces Tropicaux du CEGET n° 2 1991, pp. 225 à 247.

CHÉNEAU-LOQUAY A. (1993), « Le développement de la riziculture de contre saison en Guinée littorale : une innovation paysanne » in « Innovations et développement rural dans les pays tropicaux » Dir. Pierre Vennetier, Espaces Tropicaux du CEGET n° 8, 1993.

CHÉNEAU-LOQUAY A. (1994), « Demain le riz ? », dans « Comprendre la Casamance », sous la direction de Barbier-Weisser F.G., édition Karthala, juillet 1994 , pp. 351- 383.

CHÉNEAU-LOQUAY A. (1995), « Les conditions de l'appropriation de l'innovation sont-elles réunies en milieu rural guinéen ? » in « Dynamismes temporels de l'innovation », volume 1 des actes du XIV[e] séminaire d'Économie rurale « Innovation et sociétés, quelles agricultures, quelles innovations ? », P. Byé et J. Muchnik éds, INRA, CIRAD, ORSTOM, 1995, 248 pages, pp. 140-151.

MARIUS C., 1985, Mangroves du Sénégal et de la Gambie. Écologie, Pédologie, Géochimie, Mise en valeur et aménagement. Trav. et Doc. ORSTOM, Paris, 193, 368 p.

MARZOUK Y., 1991, Histoire des conceptions hydrauliques étatiques et paysannes en Basse-Casamance, Sénégal, 1960-1990. In : « Savoirs paysans et développement », Karthala-ORSTOM, Paris, pp. 61-97.

Ministère du développement rural et de la pêche, Guinée-Bissau, Ministère des affaires étrangères des Pays-Bas, « Les barrages dans la riziculture de mangrove ; une étude sur l'efficacité des barrages en Guinée-Bissau », Université agronomique de Wageningen, SAWA, Utrecgt Pays Bas-1989.

MONTOROI J.-P., 1995, « La riziculture inondée en Basse-Casamance » (Sénégal). Contribution des petits barrages anti-sel à la réhabilitation des bas-fonds chimiquement dégradés par la sécheresse. in « Quel avenir pour les rizicultures de l'Afrique de l'Ouest ? Colloque CNRS-CIRAD Bordeaux, 4-7 avril (ouvrage à paraître, Annie CHÉNEAU-LOQUAY, Alain LEPLAIDEUR (dir.).

MOULON M., 1984, Rapport sectoriel : riziculture en Basse-Guinée. 8-23/11/84. 11 p. Min. Rel. Ext. CODEV et CCCE. Échanges et consultations techniques internationaux, Paris.

VIEILLEFON J., 1977, Les sols des mangroves et des tannes de Basse-Casamance (Sénégal). Importance du comportement géochimique du soufre dans leur pédogénèse. Mém. ORSTOM, Paris, 83, 291 p. + 1 carte.

WADE et FAYE, 1995, « Un système d'amélioration de la production rizicole dans les bas-fonds salés de la Casamance Maritime » in « Quel avenir pour les rizicultures de l'Afrique de l'Ouest ? Colloque CNRS-CIRAD Bordeaux, 4-7 avril (ouvrage à paraître, Annie CHÉNEAU-LOQUAY, Alain LEPLAIDEUR (dir.).

DEUXIÈME PARTIE

ÉCONOMIE

I

Les ONG et l'analyse économique

19

Pour une analyse économique des ONG

Alain PIVETEAU

La théorie économique, jusqu'à une époque récente, a opposé deux mécanismes de coordination des plans des unités économiques élémentaires[1] : le marché et l'État. Le premier, en permettant la confrontation de l'offre et de la demande, fournit un indicateur alternatif de choix sur lequel s'appuie chaque agent économique pour prendre une décision finale. L'incitation est donnée par le prix. La motivation des agents se confond avec la recherche de l'intérêt individuel. Sous les hypothèses restrictives de la concurrence pure et parfaite, le mécanisme généralisé du marché permet l'allocation pareto-optimale des facteurs de production. Le second s'appuie sur la présence d'inégalités et d'externalités dans les économies de marché. L'intervention économique de l'État se justifie par les défaillances ou l'inexistence de marchés. Elle oriente ou contraint les choix individuels en fonction d'une expression politique des besoins collectifs et produit des incitations adéquates par l'intermédiaire du plan, l'encadrement des prix et la mise en place de règles. Dans ce modèle étatique, la commande administrative et le contrôle permettent la coordination.

On retrouve donc l'opposition fondamentale entre deux traditions des sciences sociales [Boltanski et Thévenot 1991 : 40]. Avec la première, l'ordre ou l'équilibre sont inintentionnels et résultent de choix individuels. Avec la seconde, la mise en ordre est obtenue par le recours à la notion de collectif et à l'autorité. D'un point de vue sectoriel ces deux approches « découvrent » les notions de *privé* et *public*. Comment dès lors considérer et définir l'objet ONG quand ces organismes de part l'histoire, les motivations et les principes qui les animent semblent s'éloigner des mécanismes habituels envisagés par l'économie ? Quelle peut être la légitimité d'une analyse économique en direction d'organisations dont l'engagement décrit avant tout « une position éthique qui tente de marquer le réel en le transformant concrètement » [Dalbera, 1989] ?

1. Selon la définition de la coordination donnée par C. Ménard [1995 : 118].

Pour apporter quelques éléments de réponse, le présent papier propose de revenir sur les traits caractéristiques des ONG et de leurs opérations afin de discerner sur un plan théorique ce qui relève d'une spécificité.

Les ONG comme organisations économiques

Il est admis par tous les auteurs, comme par les acteurs eux-mêmes, que le terme ONG désigne une masse hétérogène d'organisations. L'impossibilité d'établir une définition commune [Husson, 1991 : 3], la faible pertinence des typologies proposées [Cernea, 1988 : 9-14], ainsi que la pluralité des dénominations retenues pour désigner cet ensemble flou témoignent de la diversité tant organisationnelle qu'opérationnelle du milieu. En aucune façon, il ne s'agit de proposer une énième définition des ONG, ni encore d'établir une nouvelle typologie. Par contre, en amont de ces deux préoccupations, il est utile d'identifier les « plus petits fondements communs » explicatifs et descriptifs de l'apparition des ONG dans la filière de l'aide au développement, pour établir, dans un second temps, ce que l'analyse économique entend par ONG.

Formes sociales séculaires et construction identitaire

En tant que formation sociale, les ONG ne sont en aucune façon un produit des années 60 ou 70, périodes d'un début de reconnaissance au niveau international. De telles organisations existent depuis plus longtemps que la majeure partie des gouvernements, bien que leur dénomination ait été initialement différente [Cernea, 1988 : 2]. Si l'appellation négative d'ONG – usuellement consacrée à tous niveaux avec, il est vrai, des acceptions parfois différentes [OCDE, 1990 : 8] – ne permet pas d'identifier précisément l'objet considéré, elle en ébruite insidieusement une des principales composantes : le rapport à l'État.

* L'aide privée : une initiative autonome

J.-P. Lewis [1979 : 46] rappelle que durant le XVII[e] et XVIII[e] siècles, les Britanniques « œuvraient » déjà en faveur de groupes sociaux et de minorités opprimés en fournissant une aide philanthropique aux missionnaires et aux écoles pour les indiens, les esclaves et « pauvres blancs » d'Amérique du Nord. En France, le XVII[e] qualifié de « Grand Siècle » eu égard à l'influence politique, diplomatique et culturelle de l'État monarchique, voit apparaître au même moment, au sein de la haute bourgeoisie et d'une

partie de la noblesse, un vaste mouvement de charité privée qui ne cessera de se développer au cours des siècles suivants [Lechervy et Ryfman, 1993 : 13-14]. Tocqueville dès 1840 mettait au jour la pierre angulaire de la démocratie en Amérique : le fait associatif [Tocqueville, 1951 : 145]. Ces initiatives collectives ou communautaires, tournées ou non vers la satisfaction de leurs auteurs, rendent compte d'une véritable tradition pluraliste d'auto-assistance dont les ONG sont l'expression contemporaine.

Au XIX[e] siècle, deux empreintes culturelles marquent de leur sceau les ONG telles que nous les connaissons [OCDE, 1988 : 18] : l'idéal démocratique et les valeurs libérales portées par la bourgeoisie occidentale ainsi que la projection, outre-mer, de la charité chrétienne traditionnellement axée vers le territoire d'origine [Lechervy et Ryfman, 1993 : 17]. Les églises tracent la voie d'une coopération que l'on peut qualifier, comme J. Tendler [1982 : 4] le fait en mettant au jour « les articles de foi » (*articles of faith*) des ONG, de « people-to-people ».

L'analyse chronologique des faits montre l'indépendance et la primauté d'une aide internationale privée par rapport à l'engagement des gouvernements. Il devient difficile de ne percevoir dans l'émergence de tels acteurs qu'une remise en cause de la légitimité du traditionnel « tête à tête » des États. L'antériorité d'actions collectives d'assistance issues de la société civile, tant dans les pays d'origine que sur la scène internationale, conduit à rejeter de telles analyses confinant à la *réaction* un mouvement social dont l'histoire révèle qu'il procède initialement de l'*action* indépendante et autonome. La fourniture et l'idée même de biens collectifs – en particulier dans les secteurs de la santé et de l'éducation –, comme celle de droits sociaux relèvent à l'origine de mouvements de la société civile ; ce que souligne Salamon (1987) dans sa théorie économique des relations entre gouvernement et secteur non lucratif [Enjolras, 1995 : 45]. Considérer la puissance publique ou le marché comme premières institutions productrices de ces idées revient à nier l'antériorité historique des innovations faites par les organisations non lucratives.

Aujourd'hui, le rôle de l'État et du marché dans les sociétés industrialisées atteste, pour partie, de l'incapacité des initiatives associatives et volontaires à satisfaire l'ensemble des besoins sociaux. On peut donc présupposer l'existence d'un certain nombre de limites intrinsèques aux opérations de développement des ONG. Plus précisément, la distinction entre l'émergence et la montée en puissance du phénomène associatif – dont font partie les ONG (voir point suivant) – tempère l'idée courante d'une substitution à sens unique entre État et ONG. Dans ce cas, plus qu'une possible subsidiarité entre ces types d'acteurs, l'histoire ancienne et contemporaine des ONG privilégie la thèse d'une complémentarité.

* La critique : élément de cohésion

Si la présence et l'émergence d'organismes non gouvernementaux ne jettent pas l'anathème sur le rôle des États, la montée en puissance des

ONG de développement, au cours des années 70, s'appuie, quant à elle, sur une critique souvent virulente du rôle de la coopération publique dans les deux précédentes décennies[2]. La cohésion qui en résulte repose alors principalement sur une même revendication de particularismes et de spécificité judicieusement contraires aux caractéristiques présupposées de la coopération publique.

Pour les ONG, les motivations réelles des politiques publiques – qu'elles soient bilatérales ou multilatérales – sont incompatibles avec la nature profonde d'une aide efficace au développement. Les États, du Nord comme du Sud, défendent des intérêts mercantiles, culturels et militaires [Dalbera, 1989 : 271] qui travestissent la raison d'être d'un mécanisme d'aide. La coopération s'établit suivant un axe gouvernemental qui met en rapport des organisations bureaucratiques de grande taille. Leur logique institutionnelle, l'exigence de contrôle, le faible intérêt pour les plus pauvres, voire même les tendances à la corruption sont autant de caractéristiques qui rendent inefficients les transferts monétaires censés favoriser la lutte contre la pauvreté et pour le développement [Tendler, 1982 : 12]. Enfin, le « grand » projet, outil privilégié de l'aide bilatérale et multilatérale, représente, pour les ONG, l'archétype d'une intervention parfaitement inadaptée coextensive d'un modèle de développement transféré.

La prééminence de cette critique dans le monde ONG participe à la construction d'une certaine cohésion en mettant au jour, par contraste, les forces de leur engagement sur les multiples terrains du développement. Face aux enjeux géopolitiques et aux multiples interactions qui « corrompent » l'aide publique et ses agents, les ONG répondent par l'altruisme de leur combat et le désintéressement de leurs membres. Aux réseaux gouvernementaux, principal support de transferts monétaires gaspillés ou détournés dans les méandres d'organisations de taille inadéquate, elles opposent une coopération de « population à population » que mettent en œuvre de petites associations – par rapport aux organes publics – issues de la société civile. Enfin, elles substituent aux solutions techniques, scientifiquement fondées dans le cadre d'approches par le haut, les « petits projets » censés correspondre à un modèle de développement conçu comme un processus susceptible de satisfaire les besoins essentiels et de permettre à l'homme d'entreprendre et de progresser par lui-même.

2. Les courants néo-marxistes et les encycliques sociales fondent principalement cette critique.

Pluralité des conceptions théoriques

* La recherche d'une spécificité : désaccord et confusion

N. Uphoff [1993 : 611-613] remarque que, dans les 30 dernières années, de nombreux travaux en sciences sociales ont identifié non pas deux mais trois principes théoriques pour obtenir l'accord. Un secteur se distinguant par un système propre de motivations et de comportements qui fondent l'accord, l'auteur en vient logiquement à mettre au jour l'existence d'un « tiers-secteur ». Cette approche permet selon lui de spécifier l'action des ONG en la situant dans l'univers des formes institutionnelles connues [*ibidem* : 614]. Le « tiers-secteur », auquel se réfère principalement l'action des ONG, dépend davantage du bénévolat et implique des processus de négociation, de discussion, de compromis et de persuasion. Les choix ne sont déterminés ni par l'autorité qui caractérise l'organisation bureaucratique, ni par la maximisation du profit et de l'utilité que décrivent les mécanismes de marché. Les décisions y sont prises en tenant compte à la fois du groupe et des intérêts individuels. Certes, cette typologie désigne des *idéaux types*. Les formes de l'accord ne sont pas exclusives au sein d'un même système. Mais pour N. Uphoff, la construction théorique en trois groupes de normes et comportements permet d'élever le secteur de l'action collective (secteur d'auto-assistance, secteur bénévole, de membres, participatif) au même rang conceptuel que le secteur de marché (secteur privé) et le secteur étatique (secteur public). Le débat État *versus* marché se complexifie avec l'insertion de la société civile.

La relation des individus aux organisations résume en quelque sorte le passage d'un secteur à un autre. Dans le secteur public, les individus sont citoyens, électeurs, contribuables, preneurs de services. Dans le privé, ils sont consommateurs, clients, bénéficiaires, employés. Dans le secteur de l'action collective, ils sont membres. Les organisations de services, qui regroupent les associations de charité, les PVOs (*private voluntary organizations*) – terminologie usuelle aux États-Unis pour désigner les ONG – relèvent alors davantage des principes de fonctionnement du secteur privé [*ibidem* : 613-615]. Ces ONG ne se distinguent plus d'une entreprise privée que par l'aspect de « not-for-profit » et perdent, en quelque sorte, dans la relation aux individus, l'alternative organisationnelle.

Pour B. Enjolras [1995] en revanche, la caractéristique majeure des organisations non lucratives – consistant à ne pas distribuer les profits – divulgue la raison première de leur existence qui, généralement, n'est pas d'ordre économique ou pas uniquement d'ordre économique. « Il s'en suit que toute théorie qui fait l'impasse de cette caractéristique court le risque de n'être que partiellement explicative du phénomène » [*ibidem* : 48]. L'auteur propose alors de distinguer l'organisation non lucrative d'autres formes, en lui reconnaissant la capacité à gérer les tensions entre plusieurs logiques de coordination au travers d'un mécanisme de compromis.

Appliquée aux ONG – ce que B. Enjolras ne fait pas –, cette approche permet de les singulariser par rapport à l'État et au marché. La contrainte de non distribution « résultant d'un choix volontaire et publiquement annoncé, constitue la spécificité, différenciant les organisations non lucratives des organisations lucratives et publiques, retenue par les économistes » [*ibidem* : 39]. Cette distinction par nature des objectifs ou plus simplement par la raison d'être, revendiquée par de nombreuses ONG, est placée aujourd'hui [Lechervy et Ryfman 1993 : 12] comme hier [Merle 1982 : 362] au cœur des définitions caractérisant les ONG.

Selon Cernea [1988 : 14-16], le concept « d'association bénévole »[3], défini de façon étroite par les sociologues, induit la caractéristique de « but non lucratif » (*not-for-profit*). Trop restrictif, il exclut les regroupements de personnes à la base qui cherchent, dans les pays en développement, à procurer et générer des bénéfices économiques pour leurs membres. Les organisations « orientées vers les services » (*service-oriented*) comme les associations d'usagers d'eau, ou vers la production (*production-related*) comme les associations pastorales, ne peuvent être exclues de la sphère des ONG. Elles sont clairement non gouvernementales et surtout font partie de la floraison de formes institutionnelles sur laquelle s'appuient principalement les ONG. M. M. Cernea propose donc de qualifier les premières, d'ONG économiques (*Economic NGOs*). Elles se différencient encore des entreprises privées par l'aspect « bénévole », défini cette fois-ci en rapport avec une forte tradition dans la littérature socio-anthropologique [*ibidem* : 14], comme « associations d'intérêts communs » (*common-interest association*).

Ces trois conceptions théoriques s'accordent sur un point. Elles perçoivent et cherchent à décrire des formes diverses mais spécifiques d'actions que ni les approches en terme de marché, ni le modèle étatique ne permettent d'appréhender pleinement. Si la spécificité des ONG est reconnue, elle est différemment localisée. Nous considérons ici que l'extériorité des objectifs caractérise la nature d'une ONG. C'est ce sens que prend l'appellation d'organisation à but non lucratif. En aucune façon, il ne s'agit de contester la recherche d'intérêts particuliers dans l'adhésion des individus comme d'ailleurs leurs conséquences souhaitées ou non sur les modes de fonctionnement et les choix opérés. Mais l'objectif affiché de l'organisation, qui regroupe *in fine* les membres participants autour de conceptions et valeurs communes, concerne des individus ou groupes extérieurs à la structure. Inclure les coopératives et les associations villageoises, tel que le pratique N. Uphoff sur un mode exclusif et Cernea sur un mode complémentaire, revient en fait à circonscrire autour de la notion

3. Terminologie retenue aux États-Unis pour caractériser les ONG : *Private and voluntary organization.*

d'ONG tout mouvement issu de la société civile et introduit une confusion.

Il ne s'agit pas d'ignorer la présence et l'importance, dans le système d'aide privée, d'organisations de base, de groupes coopératifs ou d'associations communautaires. Ils sont souvent l'interlocuteur ou le partenaire privilégié des ONG. A cause de cela, ils entretiennent un rapport spécifique – différent des ONG – au transfert financier ou de biens qui accompagne inévitablement l'aide. Ils se situent initialement, y compris face à la plus petite ONG locale active dans la zone, au bas de l'échelle des pouvoirs concernant l'aide. L'ambition affichée des ONG vise à conduire des mécanismes de coopération fondés sur des logiques aptes à corriger cet état de fait. Plutôt que de chercher l'accord selon les principes du marché ou de l'autorité – ce qui renforcerait les positions de pouvoirs respectives –, les ONG ambitionnent d'instituer – au sens de l'établissement de règles – dans le jeu interne (règles de fonctionnement, procédures de décisions, etc.) et externe (relations avec les bénéficiaires), une logique d'action basée essentiellement sur les principes de confiance et de solidarité afin de redonner du pouvoir, et par là de l'initiative, à ceux qui, dans la filière de l'aide, en sont dépourvus.

* Les ONG : organisations médiatrices de l'aide au développement

En conséquence, une première construction consisterait à isoler les ONG dans un *monde* commun ordonné par des *grandeurs* comme la solidarité, le désintéressement et la confiance. Il peut alors paraître déraisonnable ou illégitime de poser un regard économique sur leurs actions quand cette discipline retient pour principales *grandeurs* l'utilité, le bien marchand et l'efficacité en fonction desquelles sont qualifiés les êtres (personnes ou choses) étudiés et octroyés les *états de la grandeurs*. Dans le modèle des *cités* de L. Boltanski et L. Thévenot [1991], dont les catégories utilisées ci-dessus sont issues, les *mondes communs* désignent, dans la réalité, des cadres cohérents de principes, d'équivalences, de valeurs, bref les *grandeurs,* que les acteurs mobilisent pour justifier leurs actes. Inscrire les ONG dans une sphère commune de valeurs singulières, que représente par exemple le classement dans un tiers-secteur, revient à associer un *monde* à des groupes, voire à des personnes. La société serait alors constituée d'ensembles parfaitement indépendants et autonomes – les mondes – au sein desquels une action ne serait justifiable, et donc compréhensible, qu'en référence aux valeurs attachées à chacun d'eux. Les ONG entretiennent des rapports avec les États, les pouvoirs locaux, les entreprises. Elles interviennent sur les marchés, produisent et échangent. Leurs comportements et modes d'interventions sont modelés par l'environnement institutionnel, culturel et économique qu'elles rencontrent. En confinant *a priori* les ONG dans un système de valeurs propres que porteraient de façon exclusive leurs actions, on ne peut expliquer les assem-

blages évoqués ci-dessus mais surtout, cette configuration limite fortement la critique. La justification des actions n'est pas nécessaire et, partant, l'évaluation est inutile.

La situation dans laquelle sont engagés les acteurs détermine en fait la nature de l'épreuve en cours c'est-à-dire le monde dans lequel elle sera clarifiée. Dans les situations les plus pures, comme par exemple une cérémonie religieuse, il subsiste « un tohu bohu d'objets étrangers, un ensemble de bruits impertinents » [*ibidem* : 283] à la situation. La prégnance de la critique dans les sociétés s'explique par la possibilité qu'ont les personnes de faire sortir de la contingence ces *êtres* d'une autre nature. Le solutionnement des phases critiques, nécessaire à la poursuite de l'action, peut s'effectuer selon plusieurs modes que sont la justification (clarification du principe de l'accord), le compromis (les acteurs renoncent à clarifier les principe de leur accord) ou la relativisation (chacun s'accorde sur le fait que rien n'importe).

Dans un même espace, il existe donc une pluralité de formes d'accord possibles que l'*économie des organisations* se propose de prendre en compte. Qualifiée de « discipline en émergence » par C. Ménard [1995 : 118], elle recouvre une nébuleuse faite de plusieurs niveaux qui, selon P. Hugon [1992 : 195], se caractérisent par un éloignement progressif des théories standards. Le schéma walrasso-parétien d'une coordination par le marché des plans individuels d'agents rationnels, comme l'omnipotence des structures sur les choix des individus dans les approches marxiennes, s'effacent au profit de conceptions moins déterministes. L'organisation apparaît ainsi comme un mécanisme de coordination spécifique ou pour reprendre le propos initial comme une troisième famille de mécanismes en sus du marché et de l'État. Constituée d'une pluralité de participants en interdépendance, l'organisation est avant tout un collectif, une structure qui « lie les participants entre eux et modèle leur comportement » [Ménard 1995 : 25]. Ainsi, pour l'approche organisationnelle, les relations économiques sont le résultat « d'interactions d'agents individualisés ; mais ces relations sont médiatisées par des organisations ou conventions » [Hugon 1995 : 195].

Selon la définition d'une organisation donnée par S.-P. Robbins [Ménard 1995 : 14], une ONG peut être assimilée à « unité économique de coordination ayant des frontières identifiables et fonctionnant de façon relativement continue, en vue d'atteindre un objectif ou un ensemble d'objectifs partagés par les membres participants ». L'aspect collectif de la décision, la coordination hors marché, la capacité à modifier les règles du jeu ou une certaine flexibilité selon Ménard [*ibidem* : 18], sont autant de traits communs, non pas aux ONG, mais à l'ensemble des organisations. Les objectifs ou buts des ONG sont, en dernier ressort, l'élément principal sur lequel fonder la spécificité de tels organismes. H.A. Simon, dans sa théorie de l'administration, offre à l'économie des organisations une

réflexion fondamentale sur la notion d'objectif. Sans rejeter le schéma d'analyse « moyens-fin » propre à l'économie, il conteste la simplicité et l'unicité du but de l'action que retiennent traditionnellement les modèles économiques de comportement des agents. Les fins ultimes ou *valeurs* permettent en théorie d'évaluer, c'est-à-dire de choisir entre les conséquences supposées connues d'une série d'alternatives de comportements. Pour H.A. Simon, il existe non pas une chaîne moyens-fin, simple et clairement identifiable, mais une hiérarchie de moyens et de fins. Les objectifs plus fondamentaux d'une action (ou fins intermédiaires) représentent, en fonction du niveau considéré, soit une *fin* soit un *moyen.* Les décisions visent à atteindre ces objectifs opératoires. Elles décrivent des séquences moyens-fin qui « tirent leur force » d'une fin ultime sans s'y conformer pleinement. Les fins intermédiaires peuvent alors servir d'indices de valeur pour évaluer les alternatives.

Si les valeurs ultimes, telle que la solidarité, fortement mobilisées dans le discours des ONG, favorisent la construction d'une communauté de croyance, elles ne permettent pas de les distinguer d'autres opérateurs de l'aide. Elles décrivent un programme partagé par le plus grand nombre d'ONG qui consiste à introduire dans les pratiques de coopérations des relations éthiquement marquées. Mais ce sont les contraintes particulières qu'elles rencontrent et produisent, les exigences qu'elles cherchent à satisfaire qui permettent, sur un plan factuel, de les définir en tant que type particulier d'organisations. Les ONG de développement sont alors des organisations économiques dont l'objectif original ou l'ensemble des contraintes qu'elles cherchent à résoudre définit leur action comme une redistribution philanthropique de ressources, d'origine et de nature principalement privées, en faveur du développement. Les ONG sont des organisations médiatrices de l'aide. Elles se positionnent entre les donateurs et les bénéficiaires dont les intérêts et motivations interagissent sur ceux des ONG pour définir en acte leurs objectifs [4].

Les « petits projets » comme intervention économique organisée

Toutes les agences d'aide, qu'elles soient publiques ou privées, ont eu recours à une approche par projet. Certes, devant les échecs répétés des

4. M. Donsimoni [1995] en formalisant le comportement « humanitaire » des ONG montre dans quelle mesure, du fait de l'existence d'un égoïsme virtuel, l'efficacité (quantitative) de l'équilibre entre donateur et ONG est mis en cause par l'incitation de l'ONG à mentir ; incitation qui diminue avec la présence dans le jeu relationnel d'un donateur « pivot » apte à fournir des sommes considérables (organismes publics nationaux et internationaux). Cet essai théorique confirme le rôle du système de contraintes dans le choix des objectifs y compris lorsqu'il s'agit d'organismes dont la finalité possède des valeurs intrinsèques.

grands projets et la montée en puissance du problème de l'endettement, les priorités, les voies et les modes de l'aide ont subi des évolutions. On a ainsi assisté, à compter des années 80, à une augmentation de l'aide hors-projet. Mais, pour les pays du CAD (Comité d'aide au développement), les concours budgétaires, les rééchelonnements/annulations de dettes et les aides programmes se sont substitués principalement à l'aide alimentaire et à la coopération technique. L'aide par projet – hors assistance technique – représente ainsi, en 1989-1990, le principal type d'aide fourni par les pays membres soit, près de 70 % de l'APD. Les ONG inaptes, de par leur taille et leur philosophie, à procurer une aide macro-économique, adoptent le projet comme outil quasi exclusif de leurs interventions. Elles cherchent cependant à en modifier les modalités (en premier lieu la taille) et les orientations sectorielles (projets ruraux) par rapport à la coopération publique.

Aide par projet : traduction instrumentale d'un volontarisme externe

L'optique projet puise dans l'histoire du développement des pays du Sud ses caractéristiques intrinsèques qui, en conséquence, ressortissent au rôle prépondérant des agences d'aide et des États. Sans qu'on puisse parler pour le développement des sociétés occidentales d'une « approche projet », cette « ingénierie » fut utilisée puis abandonnée dans les grandes administrations et trouve aujourd'hui, au sein de l'entreprise, une nouvelle dynamique. Contrairement à ces situations, les projets de développement sont accueillis plus qu'ils ne s'inscrivent dans des identités sociales déjà constituées. Ils procèdent alors du jeu complexe entre acteurs du dedans et du dehors.

* Le volontarisme des « développeurs »

Le développement a longtemps été l'affaire de la puissance publique. J. Giri [1983 : 236], à propos des pays du Sahel, note ainsi : « Somme toute, dans les États indépendants comme du temps de la colonisation, le développement a toujours été conçu et organisé par la puissance publique ». Avant les indépendances, les initiatives de développement sont du ressort de l'administration coloniale. On peut à leur sujet difficilement parler de projets au sens défini par D. Gentil et M. Dufumier [1984 : 24] « d'une concentration de moyens sur un espace et une durée limités pour atteindre des objectifs bien définis ». La logique projet s'inscrit davantage dans les efforts entrepris par les nouveaux États indépendants et soutenus par l'aide internationale. Compte tenu de la faiblesse des moyens budgétaires dont disposent les nouveaux gouvernements, le financement du développement économique s'appuie sur des ressources externes. Le

projet apparaît alors comme « la forme spécifique qu'ont prise depuis toujours les interventions d'aide extérieure » [Freud 1988 : 65].

Il serait réducteur de ne se placer que du seul point de vue des bailleurs de fonds. Initialement, l'aide par projet était conforme au cadre général d'action des États récipiendaires. En théorie, la planification supposait l'élaboration d'un modèle de développement, la définition d'une stratégie de long et moyen terme, la mise en cohérence des actions et donc le contrôle et le suivi, à un échelon central, des réalisations. En principe, la liaison plan/projet permettait au États récipiendaires de conduire, au travers des ministères concernés, les divers projets financés par les agences externes. Les projets sont une composante essentielle de la planification : « Sans objectifs ou cadre macro-économiques, ni projets, il ne saurait y avoir de véritable planification de développement » [*ibidem* : 583]. L'intervention sous forme de projets favorisait également le contrôle des États bénéficiaires et la maîtrise d'une politique nationale.

Les caractéristiques ontologiques du projet satisfont subséquemment à l'environnement que l'on vient de décrire. Le projet se présente comme un schéma prévisionnel se traduisant, le plus souvent, par la confection d'un calendrier d'actions prévues et une estimation des budgets nécessaires. Il est une action envisagée pour des résultats escomptés [Zoller et Beguin 1992 : 70-71]. Il vise à partir d'un ou plusieurs objectifs exprimés avec plus ou moins de précisions à sélectionner de façon rationnelle les moyens adéquats. Le terme « projet » désigne alors cette action *ex ante* de projection et le processus d'aide à la décision qui s'instaure. Un projet de développement consiste donc « à prévoir la mise en œuvre coordonnée d'un certain nombres de ressources afin de réaliser une opération de développement » [Guillaumont 1985 : 135]. Aussi, le terme « opération » qualifie-t-il ce qui est ou a été effectivement réalisé.

L'aide par projet s'appuie sur deux principes. D'une part, elle est organisée autour d'une temporalité propre marquée par un début, un déroulement et une fin, qualifiée par P. Zarifian [1996 : 76] de « temps chronique ». Elle s'inscrit alors dans des contraintes de délais, rythmées principalement par les périodes de décaissement, censées à la fois aiguillonner la coopération et accélérer le développement. D'autre part, elle est porteuse d'un ensemble de règles, d'une ingénierie qui, bien qu'étant différente d'une agence à l'autre, possède en définitive la particularité d'être toujours du ressort de l'intervenant. En somme, le projet de développement est un outil pour préparer, rationaliser et faciliter l'insertion d'une aide extérieure. Il offre un cadre de travail et une institution d'accueil à l'assistance technique et légitime, par la même, sa présence. Il jouit d'une certaine autonomie. Mais il représente également l'unité élémentaire d'une politique de développement volontariste menée par l'État. En affichant des objectifs, en fixant des échéances et en prévoyant des moyens, l'État fait montre d'intentions. Les interventions peuvent être

sélectionnées, intégrées, et mises en cohérence par l'intermédiaire d'un plan. Cette double vocation fait du projet un lieu où s'exerce et se confronte le pouvoir des développeurs.

* L'interventionnisme des projets

Le développement étant une forme particulière de changement social et les projets ayant pour vocation affichée de promouvoir le développement, l'aide par projet porte l'objectif de provoquer, stimuler ou, dans une acception plus modérée, d'accompagner une modification des comportements des acteurs. Les projets sont des lieux au sein desquels sont mises en œuvre de nouvelles pratiques, transférées des techniques, dispensées des formations, octroyés des moyens financiers supplémentaires, etc., et à partir desquels s'opère ou s'accélère le changement. Le projet est un point de départ pour une diffusion plus générale d'une dynamique de développement.

Trois idées-forces se dégagent d'un rapide balayage de « l'outil-projet ». En premier lieu l'action par projet est mâtinée d'extranéité, conséquence de l'importance de l'aide dans le financement des économies en voie de développement. Il s'agit d'une dimension irréductible de tout projet de développement. En second lieu, le projet est une action encadrée, planifiée et volontaire qui conceptuellement s'écarte de la notion de marché autant qu'elle se distingue du « laisser-faire ». L'action par projet ne procède pas d'une régulation d'offre et demande par l'intermédiaire de prix. Le projet prolonge le rôle de la puissance publique qui en l'absence de marchés – ou de marchés efficaces – se justifie par l'existence de nombreuses externalités. Le cycle vertueux du projet réside alors dans un double mouvement d'internalisation : une première fois au sein de l'organisation projet ; une seconde fois, au sein des systèmes de productions que l'intervention de développement cherche à renforcer et développer. En troisième lieu, comme conséquence des deux précédentes remarques, la maturité d'une opération de développement – en particulier de développement rural – devrait se traduire par sa disparition. Les fonctions dévolues à l'organisation temporaire devraient alors être régulées par d'autres modes de coordination comme, dans le cas de projets agricoles, par les prix [Durufle *et alii* 1988 : 10] c'est à dire par le marché. On peut dans ce cas parler de « projets-relais ». Il s'agit de promouvoir le marché par le biais d'une toute autre organisation : le projet.

Petites opérations de développement : conceptions et définition

Les opérations de petite taille ont été adoptées par de nombreuses institutions. La Banque Mondiale, la Communauté Économique et Euro-

péenne ainsi que des coopérations bilatérales ont mis en place des outils budgétaires pour appuyer des projets de faible dimension. Le moins que l'on puisse constater c'est qu'il existe des intérêts objectifs pour des actions de faible envergure. Pour les ONG, dont il faut rappeler le rôle de pionnier dans la mise en œuvre de telles initiatives, le « petit projet » se présente comme la traduction au plan de l'action d'une rhétorique désormais classique qui alterne propos critiques et propositions alternatives.

Est-ce à dire, qu'en préalable à l'analyse, il existe une différence théorique entre un projet mené par une ONG et ceux pratiqués par d'autres agences d'aide ? Il subsiste au contraire de fortes similitudes. Le projet possédant des caractéristiques propres, la simple logique veut qu'elles soient préservées même lorsque l'instrument est entre les mains d'organismes non gouvernementaux.

* L'approche idéologique ou le retour à l'alternative

La présentation du « petit projet » en tant qu'outil alternatif de développement a été formalisée suite au travail collectif piloté en réseau par le groupe AMIRA (Amélioration des méthodes d'investigation et de recherche appliquées au développement).

Deux systèmes cohérents sont mis en opposition : l'un posséderait les tares de l'impertinence et l'autre les vertus de la pertinence [5]. En cherchant à adapter les systèmes productifs existants au modèle dominant, les « grands projets » relèvent d'un mode de développement *transféré* – selon la distinction établie par M. Penouil entre *développement spontané* et *développement transféré* [Penouil et Lachaud 1985 : 1-38] – où la dynamique visée tient peu compte des caractéristiques propres des espaces à développer. *A contrario*, la dimension modeste des projets répond à l'exigence d'alternative en se posant comme cadre permissif d'un appui et d'un renforcement des dynamiques locales existantes. Si le « grand projet » satisfait à des objectifs nationaux et sectoriels en cohérence avec une représentation de l'économie nationale au travers de la comptabilité nationale, le « petit projet » se veut l'outil d'une maîtrise décentralisée des choix et facteurs de développement.

Les « petits projets » puisent leur spécificité dans une référence au développement local et participatif. La taille modeste des opérations est dictée par l'existence d'un espace cohérent que l'on ne conçoit qu'à une échelle locale (terroir, micro-région). Un espace cohérent définit un lieu « où les forces sociales locales se regroupent autour d'enjeux localisés liés à l'utilisation d'un même potentiel de ressources économiques et

5. La *cohérence* fait référence aux liens logiques qui unissent les éléments de chacun des systèmes. La *pertinence* caractérise l'opportunité de chaque système face aux conditions requises pour appuyer une dynamique de développement – à partir de P. Cohendet et *alii* [1996].

sociales » [Lalau-Keraly et Prady 1987 : 18]. A cette échelle les populations sont soumises à des problèmes communs et l'hypothèse est faite qu'il existe une mobilisation sociale pour les résoudre. Lors du passage à une dimension locale le projet de développement perd donc l'artificialité qui le caractérise à des niveaux plus larges. Il appuie – autant qu'il s'appuie sur – l'expression par les populations de leur désir de participation.

L'envergure modeste des projets est présentée comme une conséquence directe d'une conception alternative de l'aide au développement. Celle-ci se fixe pour objectif d'accompagner et/ou de restaurer sans les conduire les logiques de fonctionnement et les dynamiques locales d'accumulation sans pour autant en briser la cohérence en les projetant, comme le font les « grands projets », dans des logiques productives qui leur échappent [*ibidem* : 16]. Le « petit-projet » possède les qualités requises pour une réapproriation par les acteurs locaux des conditions économiques, sociales et productives de la production. Il est l'outil – toujours externe – d'une promotion des groupes locaux organisés. Le microprojet doit être le garant d'un processus de décision ascendant initié par les acteurs de base (*bottom up decisionmaking*) contre-pied des processus descendant imposés par les administrations et la coopération publique (*top-down decisionmaking*).

Un ancrage efficace et objectif des réalisations à la réalité socio-économique, le soucis de la participation et de l'adaptation, la volonté de décentraliser les décisions et les choix ne sont plus, aujourd'hui, opposables aux modes de coopération publique et para-parapublique. Au contraire, ils font partie intégrante du langage de l'aide au développement commun à l'ensemble des agences. D'ailleurs, l'intervention ou l'appui à un niveau local paraît opportun – ou opportuniste selon le point de vue que l'on adopte – dans un contexte de retrait ou de contournement de l'État. La dichotomie établie par le groupe AMIRA n'a pas ou plus lieu d'être. A titre d'exemple, l'évolution des projets de développement ruraux mis en œuvre par la coopération française au Burkina Faso rend compte de la priorité accordée dès la seconde moitié des années 80 aux approches locales et à un mode de gestion décentralisé et débarrassé des lourdeurs administratives [cf. Y.-A. Fauré 1996 : 83-144]. La modeste dimension des projets n'est plus l'apanage de la coopération non gouvernementale. Les « grands projets » ruraux de la coopération publique sont décentralisés en une multitude d'opérations pensées, négociées, conçues et organisées à l'échelle locale. Ils prennent la forme d'une série de « petits projets » dont le financement est assuré par une structure unique.

En somme, les éléments constitutifs du « petit projet », présentés comme étant distinctifs d'une démarche propre aux ONG ou au secteur associatif, essaiment dans l'ensemble de la coopération. Pourtant, ces caractéristiques, si tant est qu'elles soient vérifiées, n'induisent pas nécessairement le succès d'une opération [S. Annis 1987 : 129]. Symétriquement, les projets peuvent relever d'une démarche *top-down,* être non par-

ticipatifs ou dépendants des gouvernements et atteindre pleinement l'objectif fixé initialement – J. Tendler [1982] le montre à propos d'actions ayant pour cible les pauvres –. L'établissement *a priori* de liens de causalités entre un modèle de projet et les résultats ne satisfait pas aux exigences d'une définition objective du petit projet. Économiquement, la « petite taille » d'un projet caractérise l'inexistence d'effets-prix sur les intrants qu'il utilise et les extrants qu'il produit [Zoller et Beguin 1992 : 71]. Ce choix des ONG se comprend d'abord en rappelant que toute organisation évolue dans un système de contraintes qu'elle cherche à solutionner. La faiblesse des moyens dont disposent les ONG en comparaison de la coopération publique éclaire bien évidemment l'option pour des actions modestes.

* L'approche interactionniste ou la négation du projet

L'angle de vue retenu ici s'écarte des considérations qui intéressent habituellement l'économie. Il est ancré dans ce que les tenants de ces travaux désignent par le terme de *socio-anthropologie du changement social et du développement.* Il convient cependant de s'y arrêter. Sans que ces approches ne soient développées autour d'un paradigme unifié, elles posent deux questions essentielles : comment expliquer les « dérives » entre un projet de développement et sa mise en œuvre ? Comment s'articulent contraintes et marges de manœuvre ? [Olivier De Sardan 1995 : 14]. La définition nominaliste du développement induit un intérêt tout particulier pour les opérations volontaristes de transformation du milieu social.

Le projet est conçu au travers d'une approche qui emprunte très largement à la sociologie de l'action organisée telle qu'elle est développée par M. Crozier et E. Friedberg [1981] sans toutefois s'y limiter ; l'éclectisme théorique de la socio-anthropologie étant une de ses principales composantes fondatrices. Comme les autres dispositifs de développement, le projet est un lieu d'affrontement « politique » [Chauveau 1995 : 46] entendu comme une confrontation d'acteurs. Chaque acteur possède, dans le jeu relationnel – qui s'instaure dans toute forme d'action collective – un premier type de pouvoir, celui qui définit sa marge de liberté. En dehors de ce pouvoir relationnel, certains disposent de pouvoirs institués liés à une position sociale particulière. Ces deux espèces de pouvoirs, celui de chacun et celui de quelques-uns [Olivier de Sardan 1995 : 174], s'enchevêtrent autour d'enjeux communs et définissent une *arène locale*. Une arène « est un lieu de confrontations concrètes d'acteurs sociaux en interaction autours d'enjeux communs. Elle relève d'un espace local ». C'est donc à partir de la construction de cette notion[6] que les projets de développe-

6. La notion d'*arène* tout en étant relativement proche de celle de *champ* chez Bourdieu s'en écarte par son caractère plus restreint – elle relève d'un espace local et non macroscopique comme chez Bourdieu – et par l'importance qu'elle accorde à l'interaction, au jeu « politique » conscient qui s'instaure entre les acteurs.

ment sont appréhendés et analysés. « Un projet de développement est une arène. Le pouvoir villageois est une arène. Une coopérative est une arène » [*ibidem* : 179].

Le projet est un enjeu, un phénomène social en soi, autour duquel s'agrègent des *groupes stratégiques.* Ces groupes ne sont ni figés, ni donnés *a priori* comme le laisse penser une autre notion habituelle en sociologie ; celle de *classe ou de groupes sociaux.* Ils se font et se défont autour de chaque problème et ressortissent au contexte plutôt qu'à la structure. Au-delà de ces dimensions variables et contextuelles, l'action de développement, pour ces auteurs, met en contact et provoque une confrontation entre deux systèmes de sens : celui du projet et celui des populations. Ces deux *mondes,* l'un constitué de savoirs technico-scientifiques et l'autre, de « savoirs populaires » techniques et non techniques, entrent en interaction dans un dispositif de développement. Il existe donc une logique des aménageurs et une logique des aménagés comme G. Sautter [1978] l'a depuis longtemps signalé. C'est la rencontre de ces deux logiques, toujours distinctes et agies par le « jeu » contextuel des groupes stratégiques, qui détermine – dans un sens descriptif – le projet. Dans la réalité de son fonctionnement social, un projet n'a pas d'existence propre ; il n'a pas d'existence en soi [Chauveau 1995 : 117]. Il y a autant de projets que de groupes d'intérêts ou d'interprétations de l'intervention extérieure du point de vue des enjeux locaux [*ibidem* : 46]. La *dérive* entre un projet, au sens de sa présentation institutionnelle – « sur le papier » –, et l'opération devient inéluctable. Elle est le produit, imprévisible, d'une confrontation des pouvoirs des acteurs locaux face aux ressources du projet, d'une appropriation indéterminée de l'opération par certains groupes stratégiques, d'un jeu embrouillé d'acteurs sociaux aux résultats inintentionnels, bref d'un écheveau de variables multidimensionnelles.

L'approche socio-anthropologique appréhende le projet de développement selon un point de vue de la totalité. Elle reprend le concept polanyien d'enchâssement de l'économique dans la vie sociale en général (*embeddedness*) et l'applique aux sociétés en développement. Sous certains aspects on retrouve ici la posture holiste défendue par C. Raynaut [1989] dans le cas du projet Maradi. Si ces deux approches s'accordent sur certains points, elles s'opposent néanmoins sur le plan de l'observation. Le « holisme » de la socio-anthropologie est d'ordre méthodologique et ne peut être dissocié de l'interactionnisme. Il entend prendre en compte simultanément les divers registres de la réalité tels que les acteurs sociaux les appréhendent ; « les phénomènes relevant classiquement de l'économie (...) ne peuvent être arbitrairement autonomisés et déconnectés de leurs dimensions sociales (...), culturelles et symboliques (...), politiques (...) ou *magico-religieuses* (...) » [Olivier De Sardan 1995 : 49]. On a donc affaire à une conception pluridisciplinaire du projet de développement. Chez C. Raynault, la nature holiste du changement social n'implique pas

en terme d'observation d'étudier simultanément toutes les dimensions de la réalité observée. Au contraire il s'agit de dépasser le constat que « tout se tient au sein d'un réseau d'interactions généralisées » et « d'isoler des champs de cohérence qui seront analysés en eux-mêmes » [Raynaut 1989 : 12-13]. Un même objet, le projet de développement en l'occurrence, peut et doit être soumis à différentes lectures. L'approche est alors inter-disciplinaire.

L'analyse économique d'un projet ne se reconnaît ni dans le « populisme méthodologique » [Olivier De Sardan, 1990], ni dans un point de vue de la totalité. Elle suppose simplement que les activités humaines dans les projets (la situation étudiée) relèvent d'un *monde* matériel et mettent en jeu des mobiles économiques qu'elle se propose d'analyser. Il convient alors, en accord avec cette réalité, d'appréhender le projet de développement sur la base de définitions préalables et provisoires certes, mais qui selon M. Mauss, limitent le champ de l'observation, permettent d'échapper à l'arbitraire et autorisent ainsi la critique selon des règles précises.

* L'approche organisationnelle ou l'affirmation du projet

Pour les méthodes d'évaluation économiques standards, un projet est défini principalement comme un investissement. M. Bridier et S. Michaïlof ne font aucune distinction, en dehors d'une question de vocabulaire, entre un projet de développement et un projet d'investissement. Pour ces auteurs, comme pour d'autres [Squire et Van Der Tak., 1985], un projet est un « ensemble complet d'activités et d'opérations qui consomment des ressources limitées (telles que main-d'œuvre, devises, etc.) et dont on attend (on = certains individus, groupes ou classes sociales ou la collectivité entière) des revenus, ou autres avantages monétaires ou non monétaires » [Bridier et Michaïlof 1987 : 1]. Un projet est assimilé à un choix d'investissements sous contraintes – de ressources, politiques et/ou sociales – qu'il convient de rationaliser *a priori*. Il en découle logiquement un ensemble de techniques d'analyse dont les controverses méthodologiques ne peuvent masquer un même ancrage conceptuel. De ce stricte point de vue économique, le projet de développement est considéré pour l'ensemble de la collectivité comme un investissement productif.

L'observation incontestable et incontestée d'un écart systématique entre le projeté et le réalisé ne s'explique pas qu'en terme de jeu politique et de rapports de force. Elle a trait à la rationalité limitée des acteurs – mise en évidence par Simon – qui, en conséquence, anticipent, prévoient et choisissent sur la base de conventions [7]. Considérer, dans ce cas, le pro-

7. Cf. J.-M. Keynes (1936), sur l'état de la prévision à long terme [Keynes, 1971 : 159-164].

jet comme un investissement ne présume pas d'une quelconque linéarité du processus mis en place. Une telle définition implique une approche en terme de consommation et de production de ressources et répond à une exigence tout à fait légitime. Elle concerne davantage le choix de projets que la réalisation de l'opération et vise surtout à rationaliser les décisions initiales qui, quelle que soit la souplesse laissée par la suite, produisent une certaine irréversibilité. Par contre, en privilégiant ce seul point de vue, elle rend difficilement compte de l'aspect collectif d'un projet, de sa nature initialement externe et du volontarisme, en terme notamment de transformation du milieu et de son environnement, qui a trait à cette entreprise.

Un projet de développement consiste bien à modifier le système de contraintes dans lequel évoluent les acteurs en vue d'un développement économique, c'est-à-dire d'une satisfaction accrue de leurs besoins fondamentaux qui, en soi, possède un caractère productif et a trait à une dynamique cumulative. Pour cela et quelle que soit sa taille, une opération de développement est un ensemble de ressources nouvelles, affectées selon des règles plus ou moins explicites, plus ou moins rigides, et en fonction d'objectifs affichés – le projet est porteur de sens – qui médiatisent et limitent le comportement d'agents actifs dotés d'intérêts, de motivations propres et de marge de manœuvre dont le caractère raisonnable s'exerce dans et en dehors des frontières temporelles et spatiales de l'intervention proprement dite.

Ainsi définie, une opération de développement est une organisation, un ensemble de dispositifs cognitifs collectifs de coordination dynamique dont le projet, sans en préfigurer parfaitement la forme, dessine pour une part, le champ du possible. Dans la définition initiale, il serait donc erroné, pour accorder une place de choix à l'interaction, d'ignorer le projet tel qu'il est présenté par les concepteurs. C'est un élément structurant de l'opération future qui, à ce titre, fait partie intégrante de l'opération. Le projet – et l'opération – de développement est donc une unité collective de décision au sein de laquelle des arbitrages, des compromis et des processus de rationalisation ont cours entre différents individus et groupes aux objectifs différents. Il relève bien de ce que P. Hugon désigne par l'expression de « communautés d'adhésion » qui seules concernent sans ambiguïté la théorie économique des organisations et sont justiciables d'analyses à partir de leurs fonctions, de leurs objectifs et de leur recherche d'efficience [Hugon, 1995 : 197]. L'opération de développement se distingue d'autres types d'organisations par sa fonction de relais et par un rapport particulier au temps – par exemple, l'objectif de survie ou de croissance souvent attribué aux organisations semble, avant toute observation empirique, peu pertinent. Enfin, définie comme une organisation à finalité développementaliste, elle retrouve sa dimension artificielle – par rapport au changement social – consubstantielle au volontarisme qui la

caractérise. En ce sens, elle est un artefact organisationnel de développement.

Les opérations des ONG ressortissent pleinement à cette définition. Elles se caractérisent par leur petite taille c'est à dire par l'inexistence d'effets sur les prix, par leur inscription dans un espace local et par une moindre dépendance vis-à-vis de financements d'origine publique. Les dimensions afférentes aux motivations spécifiques des membres, à une coopération « de population à population », à la volonté d'imprimer éthiquement le réel, ne peuvent être rangées parmi les caractères apparents qui seraient suffisamment sensibles et distinctifs pour « reconnaître, presque à première vue, tout ce qui est » opération non gouvernementale de développement. Est-ce à dire que l'éthique et les valeurs revendiquées par les ONG comme éléments constitutifs de leur démarche et donc de leurs opérations de développement sont définitivement rejetées de l'analyse ? La science n'est pas en mesure de discuter et de classer les valeurs. Elle ne peut juger de la dimension éthique d'une action et donc, *a fortiori,* la repérer. Par contre, la présentation et l'analyse des conséquences d'une action sont, selon A. Sen [1993 : 70-71], des éléments essentiels de la réflexion éthique même lorsqu'elle porte sur des actions ayant une valeur intrinsèque. L'étude des résultats et la critique, moins qu'une subjectivisation *a priori* de l'objet, sont en quelque sorte le mode possible d'une participation scientifique au délicat débat d'une « qualité » éthique.

Bibliographie

ANNIS S., 1987, « Can Small-scale development be a large-scale policy ? The case of Latin America », *World development, Development alternatives : the challenge for NGOs,* Supplement volume 15, Oxford, Pergamon Press, pp. 129-134.

BOLTANSKI L. et THÉVENOT L., 1991, *De la justification – les économies de la grandeur* –, Gallimard, 485 p.

BRIDIER M. et MICHAÏLOF S., 1992, *Guide pratique d'analyse de projets,* Economica, 302 p.

CERNEA M.M., 1988, *Nongovernemental Organizations and Local Development,* Washington, World Bank Discussion Papers n° 40, 63 p.

CHAUVEAU J.-P. (coord.), 1995, *Appropriation d'innovations et exclusion de groupes vulnérables dans les projets participatifs de développement rural en Afrique de l'Ouest,* document provisoire, FAO, division des ressources humaines et de la réforme agraire, multig., 142 p.

COHENDET P., JACOT J.-H. et LORINO P. (dir.), 1996, *Cohérence, pertinence et évaluation,* ECOSIP, Economica.

DALBERA C., 1989, « Quelles relations entre les ONG et les États du Nord ? », in *L'État du Tiers monde,* La découverte, pp. 271-275.

DONSIMONI M., 1995, *Du don à l'aide – Le marché de l'altruisme* –, L'Harmattan, 228 p.

DUFUMIER M., 1996, *Les projets de développement agricole – Manuel d'expertise* –, CTA-Karthala.

DURUFLE G., FABRE R. et YUNG M., 1988, *Les effets sociaux et économiques des projets de développement rural – Manuel d'évaluation* –, Ministère de la Coopération, collection méthodologie, 201 p.

ENJOLRAS B., 1995, « Comment expliquer la présence d'organisations à but non lucratif dans une économie de marché ? : l'apport de la théorie économique », *Revue française d'économie,* volume X, 1, pp. 37-66.

FAURE Y.-A. 1996, « Des actions AVV aux projets PDRI-HKM et PDRG », in COBEA/FASEG/ORSTOM, *L'efficacité de l'aide française au Burkina Faso,* étude financée par le Ministère de la Coopération, rapport provisoire, pp. 83-144.

FREUD C. 1988, *Quelle coopération ? Un bilan de l'aide au développement,* Karthala, 270 p.

GENTIL D. et DUFUMIER M., 1984, « Le suivi-évaluation dans les projets de développement rural : orientations méthodologiques », Paris, amira, brochure n° 44, multig., pp. 7-99.

GIRI J., 1983, *Le Sahel demain ? Catastrophe ou renaissance ?,* Karthala, 215 p.

GUILLAUMONT P., 1985, *Économie du développement / Dynamique interne du développement,* tome 2, 605 p.

HUGON P., 1995, « La méso-économie institutionnelle et l'agriculture africaine : le cas de la filière coton », in Griffon M. (éd. scientifique), *Économie institutionnelle et agriculture,* Actes du XIII[e] séminaire d'économie rurale, sept. 1992, CIRAD, pp. 193-210.

HUSSON B. (dir. par), 1991, *Recherche pour la diversification & la contractualisation des rapports entre les ONG et les institutions publiques,* étude pour le compte de la Commission Coopération au Développement, Lyon, Ciedel, multig., 81 p. + annexes.

KEYNES J.-M., 1971, *Théorie générale – de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* –, Petite bibliothèque Payot (1[re] éd. angl. : 1936), pp.159-176.

LA TAILLE (de) M., 1981, « Évaluation de projets et politiques de développement », in amira, 1983, *L'expérience des projets, les résultats de l'histoire,* Paris, notes de travail, pp. 4-16.

LALAU-KERALY A. et PRADY G., 1987, *Les petits projets et l'évaluation – une question d'angle de vue* –, Paris, amira, brochure n° 53, multig., 153 p.

LECHERVY C. et RYFMAN P., 1993, *Action et solidarité internationale,* Hatier Optiques sociales, 80 p.

LECOMTE B. J., 1986, *L'aide par projet : limites et alternatives,* OCDE, Études du centre de développement, Paris, p. 147.

LEWIS J.-P., 1979, « Coopération entre organismes publics et organisations non gouvernementales », in OCDE, 1983, Centre de développement, Paris, Bulletin de liaison entre instituts de recherche et de formation en matière de développement, n° 10 nouvelle série, pp. 44-48.

MÉNARD C., 1995, *L'économie des organisations,* La découverte, Collection Repères, 126 p.

MERLE M., 1982, *Sociologie des relations internationales,* Dalloz, p. 362.

OCDE, 1988, *Des partenaires dans l'action pour le développement : les organisations non gouvernementales,* Direction de la coopération pour le développement, Paris, éd. de l'OCDE, 177 p.

OLIVIER DE SARDAN J.-P., 1995, *Anthropologie et développement – Essai en socio-anthropologie du changement social –,* APAD-Karthala, 221 p.

PENOUIL M. et LACHAUD J.-P. (ss. dir. de), 1985, *Le développement spontané,* Pedone 303 p.

RAYNAULT C., 1989, « L'opération de développement et les logiques du changement : la nécessité d'une approche holistique – l'exemple d'un cas nigérien – », *Genève-Afrique,* vol. XXVII, n° 2, pp. 6-38.

SAUTTER G., 1978, « Dirigisme opérationnel et stratégie paysanne, ou l'aménageur aménagé », *l'Espace géographique,* 4, pp. 223-243.

SEN A., 1993, *Éthique et économie,* PUF (1re éd. angl. : 1991), pp. 1-83.

SIMON H. A., 1985 (trad. française), Administration et processus de décision, Economica, Tendances actuelles, 322 p.

SQUIRE L. et VAN DER TAK G., 1985, *Analyse économique des projets,* Banque Mondiale, Economica, Paris (1re éd. angl. : 1975), 164 p.

TENDLER J., 1982, *Turning private voluntary organizations into development agencies : questions for evaluation,* Washington, A.I.D. Program evaluation discussion paper n° 12, U.S. Agency for International Development, 151 p. + appendix.

TOCQUEVILLE A. (de), 1951 (trad. française), *De la démocratie en Amérique,* tome second, Paris, éditions M. Th. Genin, librairie de Médicis, p. 145.

UPHOFF N., 1993, « Grassroots organizations and NGOs in rural development : opportunities with diminishing States and expanding markets », in *World development,* volume 21 number 4, Oxford, Pergamon Press, pp. 607-622.

ZARIFIAN P., 1996, « L'émergence de l'organisation par processus : à la recherche d'une difficile cohérence », in *Cohérence, pertinence et évaluation,* ss. la dir. de P. Cohendet, J.-H. Jacot et P. Lorino, ECOSIP, Economica, pp. 75-86.

ZOLLER H. G. et BEGUIN H. 1992, Aide à la décision – l'évaluation des projets d'aménagements –, Economica, 301 p.

20

La relation donateur/ONG : le jeu du don

Myriam DONSIMONI

Devant le constat d'échec relatif de l'aide publique au développement, il est légitime de porter un regard attentif aux actions des ONG dont les répercussions apparaissent plus « efficaces ». Il ressort des études sur les déterminants de l'aide publique au développement (Frey et Schneider) que les motivations principales des acteurs concernés (Banque Mondiale pour l'aide multilatérale, États-Unis pour l'aide bilatérale) relèvent d'intérêts politiques, commerciaux ou stratégiques. Si cela peut apporter quelques éléments explicatifs à l'inefficacité de ce type d'aide, il peut être opportun de s'interroger, de la même manière, sur les motivations qui régissent les interventions des organisations caritatives et de réfléchir sur le comportement optimum à adopter en faveur des populations les plus pauvres.

Les ONG n'agissent pas seules. Elles sont un intermédiaire entre le donateur et les populations défavorisées. Le processus d'aide se décompose donc en deux étapes : l'étape du don qui met en relation donateur et ONG et l'étape de l'aide qui met en relation ONG et PVD. Schématiquement la première étape est perçue de façon plutôt quantitative, la seconde de façon plus qualitative. Seule la première étape sera abordée ici.

La relation de don qui s'instaure entre le donateur et l'association ne doit pas demeurer un acte de simple générosité passive ; elle doit constituer une véritable stratégie. Pour être « efficace », le donateur doit se poser la question suivante : quel comportement dois-je adopter vis-à-vis de l'ONG pour qu'elle retransmette la plus grosse part possible de mon don aux populations pauvres ? S'instaure alors entre les deux agents un mécanisme d'interactions issues des différentes stratégies qu'ils adoptent en fonction de leurs motivations respectives.

Pour comprendre et expliquer le comportement d'un donateur, y déceler la part d'altruisme et les motivations qui l'accompagnent, l'économiste

doit sortir du cadre classique de la théorie micro-économique traditionnelle car il se heurte à deux lacunes majeures : la prise en compte des interactions stratégiques entre agents y est très pauvre ; les agents sont censés avoir tous une information parfaite.

Il est essentiel de repérer dans la « panoplie du nouvel économiste » le ou les accessoires les plus adaptés à la formalisation de la pratique du don et à sa transformation en aide. Il convient tout d'abord de cerner le don et de le situer dans son contexte.

Le don

Le don : un système économique

Considéré par les anthropologues comme un « phénomène social total », le don est, pour l'homme d'affaires un « produit » qui s'échange sur le marché de la solidarité. « Je vais vous parler d'un produit de rêve. Il n'a aucun prix établi à l'avance. Le client paie ce qu'il veut et peut payer pour ce produit. Aucun inventaire n'est requis mais on n'est jamais en rupture de stock ; on obtient un paiement cash à la commande et le crédit n'a pas cours. Aucune expédition de ce produit n'est nécessaire car le client en profite déjà avant qu'on ne reçoive la commande : il suffit de quelques attentions pour que le client continue de l'acheter année après année et augmente sa commande lorsque cela lui est demandé. Enfin, s'il aime tout particulièrement ce produit, il peut léguer sa fortune à l'entreprise qui le lui offre. Ce produit, c'est le don dans tout ce qu'il offre comme satisfaction morale ». Tel fut le discours tenu par le responsable d'une entreprise de collecte de fonds aux États-Unis (Andrew F., 1976).

Une des définitions de la science économique classique est qu'elle a pour sujet l'allocation des biens « rares et utiles », le don est un moyen de celle-ci. Il est même plus qu'un simple transfert de capitaux, de biens ou de services. Il s'accompagne de relations sociales, d'attitudes et sentiments qui engendrent d'autres sentiments, attitudes et comportements. « Chaque transfert par don a une utilité directe, une utilité affective et une utilité d'établissement de relation sociale ». S.C. Kolm (1984) a bien su distinguer trois systèmes économiques complémentaires : « celui du marché régi par l'intérêt, celui de la planification régi par la contrainte et celui du don ». Le don est donc un système économique ; il est régi par la satisfaction morale. Par son geste, le donateur doit maximiser sa satisfaction morale, sinon il ne restera pas donateur. Afin que son don se transforme en aide, il doit accompagner son geste d'un certain altruisme ou d'un altruisme certain. Don et altruisme ne vont pas forcément de paire ; le *potlatch* ou « don de rivalité » en est une bonne illustration.

Don et altruisme

Howard Margolis (1984) distingue deux types de comportements altruistes. Le bien-être induit par le simple fait de collaborer définit « l'altruisme de participation » (concept quantitatif), tandis que celui engendré par la satisfaction d'avoir contribué à l'amélioration d'un état correspond à « l'altruisme des biens » (concept qualitatif). La motivation du donateur, c'est-à-dire la raison qu'il se donne d'agir, doit être l'amélioration du sort d'autrui. Sachant que les besoins engendrent la motivation, autrui doit être susceptible de satisfaire un besoin et, par là même, de devenir une motivation. Adam Smith affirme pour sa part que « quelqu'égoïste que l'homme puisse être supposé, il y a évidemment dans sa nature certains principes qui le font s'intéresser au bon sort des autres, et rendent leur bonheur nécessaire au sien, bien qu'il n'en tire rien que le plaisir de le voir ».

Le donateur, lorsqu'il fait une contribution à une association caritative n'a pas toujours « le plaisir de voir » justement le sort de l'autre s'améliorer. La relation qui s'instaure par le don entre lui et l'association est donc basée sur la confiance. De ce fait, un des critères de préférence du donateur, face aux différentes associations, est le pourcentage effectivement consacré par elles aux populations pauvres ou au développement. Il retiendra vraisemblablement celle dont les frais de fonctionnement sont les moins élevés. L'efficacité de l'association du point de vue du donateur sera essentiellement mesurée en termes quantitatifs.

Les arguments de la théorie des jeux, de la théorie des incitations et de la théorie des contrats vont soutenir le raisonnement qui va suivre. Ces théories permettent d'approcher toute la complexité des comportements stratégiques des agents au sein des liens institutionnels qui définissent les possibilités de leur action. La théorie des incitations examine l'ensemble des moyens qui peuvent inciter les agents à révéler leurs préférences et leurs informations privées. La théorie des contrats décrit les conditions d'échange lorsqu'il existe des contraintes informationnelles et la théorie des jeux est une théorie de la décision en incertain.

Modélisation de la relation donateur-association

Les travaux de Gary Becker (1981) sur l'altruisme ont fortement inspiré notre démarche. Becker pense que l'altruisme contribue favorablement au bien-être dans la famille mais joue un rôle défavorable sur le marché. Il considère qu'une personne est altruiste envers une autre personne si sa fonction d'utilité dépend positivement du bien-être de cette

personne. Ce raisonnement a servi de base à notre modèle. Celui-ci met en parallèle les fonctions d'utilité des deux « joueurs » et permet l'observation du jeu d'influences qui s'établit en fonction des motivations et de l'évolution des contextes. Le mécanisme doit aboutir à un point d'équilibre qui correspond à une négociation d'où découleront les termes d'un contrat optimal.

Fonctions d'utilité

Soit D, le donateur, dont la fonction d'utilité est la suivante :

$U_D (S, x)/Y = S + y$

S est la consommation privée du donateur, x est l'aide reçue par les populations des pays en voie de développement, Y correspond au budget du donateur ; y est le don alloué à un organisme caritatif (C).

La motivation du donateur est représentée par x, l'aide transmise aux PVD. Si l'utilité qu'il retire de l'aide est nulle, il n'agit pas particulièrement pour voir le sort des plus pauvres s'améliorer, mais plutôt pour le bien-être qu'il ressent d'avoir fait quelque chose pour l'autre, sans se soucier réellement de son sort. Il n'est pas responsabilisé. C'est ce que Howard Margolis appelle « l'altruisme de participation ». Par contre, si le donateur n'est pas indifférent à ce qu'il advient de son geste et accorde de l'importance à ses répercussions concrètes, il adopte un comportement que H. Margolis qualifie « d'altruisme des biens ».

Soit un organisme caritatif C, dont la fonction d'utilité est la suivante :

$U_C (G, x)/ y = G + x$

G est la consommation privée de l'association,

y est le don de D à C,

x est l'aide retransmise.

La somme allouée par C est considérée égale à ce que les populations aidées reçoivent effectivement ; G correspond au montant conservé par C pour ses frais de fonctionnement[1]. Il peut s'interpréter également comme le coût du don ou le prix du service que rend l'ONG en tant qu'intermédiaire[2].

---

1. Les sondages donnaient pour 1985, les estimations suivantes : sur 100 francs,

– 14 sont allés à l'action en France même : 1 pour les bourses d'étude et les stages ; 2 pour les immigrés ; 3 pour l'information/promotion ; 5 pour la collecte de fonds.

– 14 ont servi à couvrir des frais de fonctionnement : 8 pour la rémunération du personnel, 5 pour les frais généraux.

– 72 ont été consacrés à l'action dans les pays en développement ; 48 en Afrique, 10,5 en Asie et 10 en Amérique latine. La moitié de ces fonds est consacrée aux actions de développement ; le quart aux opérations d'urgence. La Croix Rouge Française gardait à une époque 70 % des dons qu'elle recevait, pour ses frais de fonctionnement, en raison de graves problèmes de gestion.

2. Antoine Vaccaro, ex-directeur du développement à Médecins sans frontières, envisage les choses sous un autre angle : « Nous pouvons démontrer (...) que pour 100 francs

L'observation des fonctions d'utilité de C et D dévoile les influences opposées qu'exercent x et y sur les satisfactions respectives des deux agents. Pour le donateur, y est négatif puisqu'il représente une diminution de la somme dont il dispose pour lui ; x est positif et caractérise la motivation dans sa décision de donner y. Pour l'association, y est bien sûr positif, puisque c'est le don qu'il reçoit de D et x est négatif – c'est ce que C consacre à l'aide au développement –, mais il est simultanément positif, puisque l'association a pour motivation primordiale l'amélioration du sort des PVD.

Dans le modèle, les motivations de l'association sont représentées d'une part par *G* qui correspond à la motivation égoïste et d'autre part par *x* qui figure la motivation altruiste. Si $G = 0$, on se trouve dans une situation où C est purement altruiste ; sa motivation principale est x. Son comportement ne sera égoïste qu'à partir du moment où l'utilité qu'il retire de G est supérieure à la satisfaction qu'il a d'aider les PVD. Un comportement strictement égoïste ne peut s'envisager puisque, par définition, une association d'aide existe parce qu'elle est altruiste.

L'originalité de ce modèle repose sur l'ambivalence, dans les fonctions d'utilité, entre égoïsme et altruisme. Pour reprendre les données du modèle économique de Pareto, l'ONG et le donateur peuvent être considérés comme des « individus altruistes » qui échangent sur le marché de la charité en s'y comportant comme des égoïstes. Cela conduit à considérer le double critère sur lequel repose le comportement de l'homme : un purement égoïste et un autre social, moral ou altruiste. W. Pareto distingue, pour chaque individu, son « ophélimité » et son « utilité ». L'ophélimité concerne le bien-être individuel, l'utilité concerne son bien-être et celui des autres. « Si la fonction d'utilité d'un individu est une fonction croissante de l'ophélimité de quelqu'un d'autre, cela exprime de l'altruisme » (S.-C. Kolm, p. 316).

L'ophélimité du donateur est $U_D(S)$, son utilité : $U_D(S,x)$. La fonction d'utilité est une fonction croissante de l'ophélimité des populations aidées (A) : $U_A(x)$. De même, l'ophélimité de l'association est $U_C(G)$ et l'utilité, $U_C(G,x)$, est une fonction croissante de l'ophélimité de A. C et D sont donc altruistes. Il est important de définir les conditions qui vont permettre à cet altruisme virtuel de s'exercer de la manière la plus rationnelle, au profit des pays en voie de développement. Le don (x), envoyé à ces pays, joue un rôle ambigu dans l'utilité de C, puisqu'il est à la fois négatif et positif. Il est nécessaire que le donateur rationnel agisse de telle sorte que l'altruisme de l'ONG prenne le pas sur son égoïsme virtuel.

---

donnés, nous n'envoyons pas 70 ou 60 francs, mais bien 150 francs. La valeur de ce qui va sur le terrain doit inclure les salaires que toucheraient nos médecins bénévoles, s'ils étaient, par exemple, employés par l'ONU. Il faut ajouter la valeur réelle des médicaments qui nous sont donnés, les billets d'avion à prix réduit. Et puis pour chaque 100 francs apportés par un donateur nous pouvons déclencher une aide de la Communauté Économique Européenne de 30 %.

Mécanismes des interactions

Les interactions entre les deux joueurs s'enchaînent au fur et à mesure des différentes stratégies adoptées, jusqu'à l'obtention d'un équilibre. L'association et le donateur, supposés rationnels, se comportent de telle sorte que soit maximisée leur satisfaction. Le donateur va tout faire pour que la quantité d'aide (x), allouée aux PVD, soit la plus grande possible, et l'organisme caritatif C pour que (G) soit le plus grand possible.

On s'attend par conséquent à des comportements de rivalité entre eux. Quelles seront donc les influences réciproques entre les deux agents ? Plusieurs cas de figure doivent être envisagés pour apporter des éléments de réponse et déterminer la situation la plus efficace, c'est-à-dire celle qui porte à son maximum la quantité d'aide (x) allouée aux PVD, compte tenu bien évidemment du don (y) de départ.

Les programmes des deux joueurs sont les suivants :

– Pour le donateur $P_d = \{Max_{S,y}\ U_d\ (S, x)/Y = S + y\}$

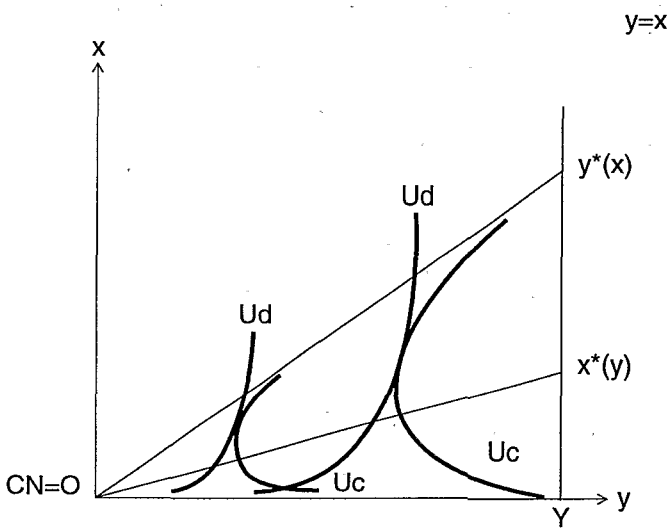
avec S la consommation privée du donateur et Y, y, x les notations utilisées précédemment.

– Pour l'association $P_c = \{Max_{G,x}\ U_c\ (G, x)/y = G + x\}$

avec G la consommation privée de l'association.

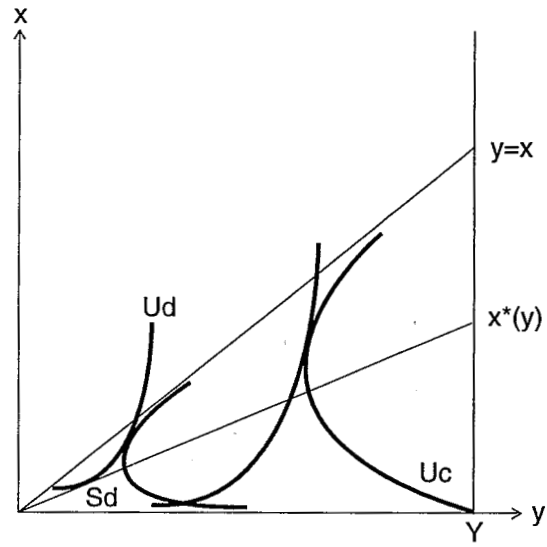
Proposition 1 : L'équilibre de Cournot est tel que (x,y) = (0,0)

Preuve : Pour le donateur, la solution est triviale, pour tout x, y = 0 car il n'existe aucun lien connu pour lui entre x et y. Pour l'association, ce que l'auteur appelle sa courbe de réaction est plus simplement sa fonction de demande en bien x qui correspond à sa fonction d'offre humanitaire x = h(y) et qui est aussi l'expression de la courbe d'Engel de l'association.



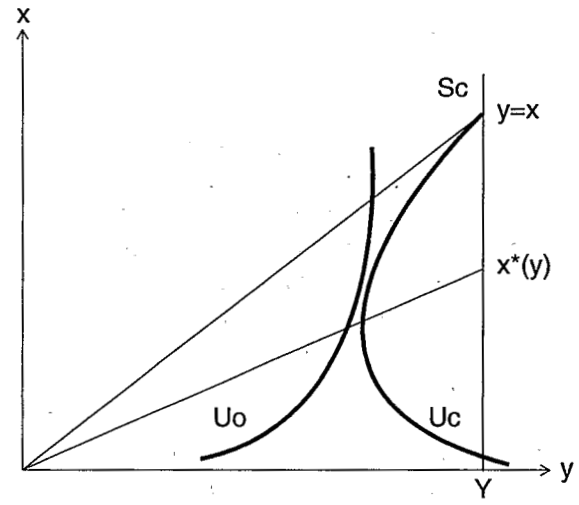
Proposition 2a : L'équilibre de Stackelberg lorsque le donateur est leader est tel que (x, y) = (x*, y*) avec x* et y* positifs.

Preuve : Pd = Max Ud (S, x)/Y = S + y et x = x (y), x (y) est la fonction de réaction de l'association (meilleure réponse de C pour un niveau donné de y fixé par D).



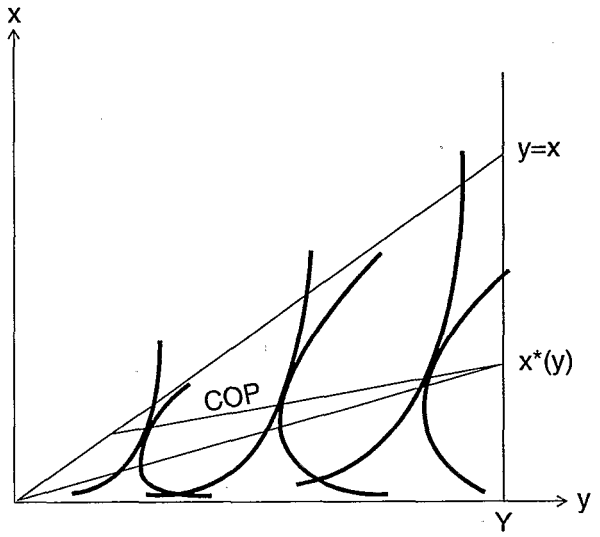
Proposition 2b : L'équilibre de Stackelberg lorsque l'association est leader est tel que (x, y) = (x*, Y).

Preuve : Pc = Max Uc (G, x)/y = G + x et y = x, y = x est la fonction de réaction du donateur (meilleure réponse de D pour un niveau de x fixé par C).



Proposition 3 : Si les deux joueurs décident de coopérer, ils ont intérêt à choisir les points (x, y) situés sur la courbe des contrats ou courbe optimale de Pareto.

Preuve : Pd = Max Ud (S, x)/Uc = Uc et Pc = Max Uc (G, x)/Ud = Ud



A ce point du raisonnement, l'équilibre semble atteint. Mais la contrainte nécessaire pour obtenir cet équilibre peut remettre en cause la stabilité de la situation et conduire l'un des joueurs à la tricherie. Il convient donc de compléter et d'affiner l'analyse en introduisant dans le raisonnement le mensonge et les problèmes de morale qui l'accompagnent. L'article de référence est celui de S.J. Grossman et O.D. Hart (1981 et 1983).

L'altruisme et la morale dans le don

L'association et le donateur doivent fonder leurs comportements sur une morale rationnelle acceptable par les deux parties. Lorsque le donateur menace l'association, dans la situation qui se révèle la plus efficace, il n'est apparemment pas altruiste à son égard, à moins de se référer à la définition sociobiologique du comportement : est altruiste ce qui favorise l'évolution. Dans ce cas, il lui permet de mieux se situer par rapport à la concurrence et la conforte dans son rôle d'acteur du développement. L'ampleur de son évolution sera déterminée à partir de la comparaison de sa situation de départ (avant l'intervention du donateur) et de sa situation à l'arrivée (meilleure efficacité de son action dans les PVD). Contribuant à une meilleure image de marque de l'ONG, le contrôle qu'elle subit aug-

mente d'autant la confiance des donateurs et, par conséquent, leurs dons. Il s'avère finalement que l'attitude du donateur est favorable à l'association. La contrainte permet alors d'éviter les effets « antiproductifs » des structures d'interaction.

En agissant ainsi vis-à-vis de l'association, le donateur adopte un « comportement moral ». Cette morale, décrite dans les thèses de Jean-Jacques Rousseau et d'Émile Durkheim (« La division du travail », p. 214) se définit comme une dévotion aux autres, subordination à la fois naturelle et volontaire de l'individu à la société dans laquelle il vit. C'est une morale qui trouve sa logique dans des réalités très précises et trop présentes : la misère et la pauvreté. C'est cette morale qui s'accompagne d'actes et de gestes conditionnés par des scrupules, des mauvaises consciences, des situations sociales, politiques, économiques et historiques particulières. Si l'on reprend la thèse de Francesco Alberoni et Salvatore Veca (« L'altruisme et la morale », p. 84) selon laquelle « la morale est l'union de l'altruisme et de la raison », le donateur manifeste à la fois son altruisme par le don et sa raison par le contrôle qu'il exerce sur le comportement de l'association. « L'altruisme sans la raison est aveugle et inefficace. » Le donateur, pour rester dans la moralité, ne doit intervenir par la menace que dans le cas où l'ONG n'a pas un comportement moral (altruiste et raisonnable). Par la menace, le donateur fait appel à la raison de l'association ; tous deux parviennent alors à un consensus. Celui-ci servira de règle, de principe, et même d'impératif auquel les deux parties devront se résoudre pour attester de la moralité de leur conduite.

Le nouveau comportement de l'association est certes moral, mais il est guidé par la « morale du devoir ». En effet, il a agi contre sa propre nature, contre sa propre spontanéité sous la contrainte de la menace. Quelquefois, la morale peut se substituer à l'altruisme en agissant « comme si » (Alberoni, Veca, p. 77). L'augmentation de l'aide qui en résulte, constitue une part non volontaire du don. La distinction établie par Serge-Christophe Kolm (p. 68) entre la « force », « l'échange » et le « don » peut être reprise ici : l'association accepte d'augmenter son aide aux pays en difficulté, car en « échange », elle recevra plus d'argent de la part du donateur. Ce ne sont plus des motivations altruistes qui le poussent à cet acte. D'autre part, la décision de l'association d'investir plus pour elle (c'est-à-dire : $y - x > x$) peut avoir des buts tout à fait louables. L'investissement pourra porter sur des éléments qui joueront en faveur de son efficacité (personnel plus qualifié) ou de son image de marque (publicité) et aura pour conséquence une augmentation des dons. La motivation de départ doit être altruiste, et l'investissement « égoïste » constituer le moyen raisonnable qui permet de passer de l'altruisme à la morale pour atteindre l'efficacité.

L'explication d'un acte passe par la définition et la compréhension de ses motivations c'est-à-dire des intentions de l'acteur. C'est justement

cette intention qui donne à l'acte sa valeur morale. Mais si, à partir de ce point d'équilibre, le donateur continue d'utiliser la menace et entrave, de ce fait, la liberté de l'association au-delà des limites de l'acceptable, il n'aura plus un comportement moral. La menace ne se justifie que dans la mesure où ses intentions sont bien l'amélioration du bien-être des populations pauvres. Si l'intérêt personnel entre en jeu, les bases rationnelles du consensus sont brisées et avec elles, celles d'une aide efficace. Pour déjouer une contrainte supérieure à celle justifiée par le contrat, l'association peut être tentée de tricher. Elle va mentir en ce qui concerne la somme qu'elle fera réellement parvenir au Sud. Cette somme sera alors inférieure à celle prévue par le contrat, l'association s'attribuant la différence. Quelles seront les conséquences d'un tel comportement dans cette situation où se mêlent altruisme et mensonge ?

En situation d'information complète de la réaction de l'autre, l'équilibre Pareto-efficient est la règle. Les relations entre les deux agents sont gérées par le contrat implicite, issu de règles acceptées comme efficaces. Mais si ce contrat basé sur la confiance est brisé par l'apparition de tricheries, on débouche sur une situation d'asymétrie de l'information. L'information concernant la réaction d'un agent est alors imparfaitement communiquée à l'autre agent. Imaginons une ONG qui, mécontente de la menace que fait peser sur lui le donateur[3] prétend coopérer dans le jeu, mais qui, en réalité, agit comme bon lui semble, en fonction de ses préférences. Elle peut, par conséquent, mentir sur le montant du don effectivement transmis, et annoncer une aide (x) supérieure à celle réellement consacrée au développement. Le donateur se trouve dans une situation d'information imparfaite : il agit sous les contraintes (y - x) et x, ignorant que les contraintes réelles sont en fait (y - x*) et x*, avec $x^* < x$.

Il importe alors d'examiner les répercussions d'une asymétrie de l'information sur l'efficacité de l'aide et de mettre à jour les conditions dans lesquelles l'association n'est pas incitée au mensonge ou à la tricherie pour définir enfin un contrat optimal. Notre raisonnement est guidé par les travaux de S.J. Grossman et O.D. Hart (1981 et 1983).

Reprenons le raisonnement au point d'équilibre de Stackelberg S_D – où le donateur est le leader –. Pour que le jeu continue, l'association, qui joue en premier, doit maintenir des relations (courriers, bulletins d'information, etc.) avec le donateur. Celui-ci décidera à son tour de poursuivre le jeu ou d'en sortir. Plusieurs situations sont possibles :

• S'il reste dans le jeu, sa fonction d'utilité sera la suivante : U_D (S, M), S étant sa consommation privée (S = Y - y) et M correspondant à la relation, instituée par le don, entre le donateur et l'association. Le donateur

3. Ce sentiment est plausible en raison de l'ambiguïté des répercussions de « x » sur l'utilité de C.

tire une certaine satisfaction de sa participation au jeu et est motivé pour continuer. Il est raisonnable de poser $M > 0$.

• S'il sort du jeu, sa fonction d'utilité sera alors : $U_D (Y, R)$ avec Y correspondant à la totalité de son budget (le don est nul), et R correspondant à sa relation avec l'association. Par contre, cette relation n'est pas instituée par le don qui n'existe plus. R peut être positif, négatif ou égal à zéro. $R > 0$ correspond à la satisfaction que le donateur retire du don des autres : il n'a rien donné, mais d'autres ont donné pour lui, et les pays pauvres ont été aidés sans qu'il ait eu à faire le moindre effort. $R = 0$ dénote une totale indifférence du donateur et une rupture de relation avec l'association et la sphère humanitaire. $R < 0$ concrétise le sentiment de culpabilité du donateur, et il est fort probable qu'à une telle situation succède rapidement un don qui rétablira une relation ($M > 0$) avec l'association.

De la même manière, deux types d'utilité peuvent être distinguées pour l'association :

• $U_{CM} (y - W_M)$ avec W_M son « paiement » au donateur quand celui-ci donne,

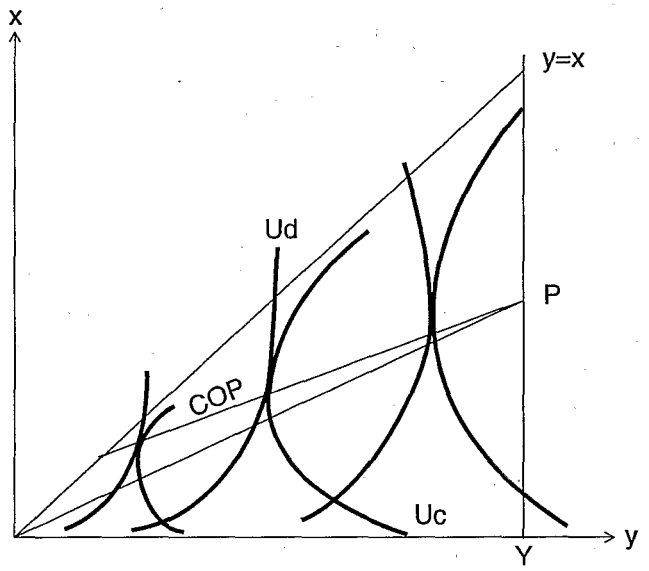
• UCR $(- W_R)$ avec W_R son paiement au donateur quand celui-ci ne donne pas.

Poser M constante constitue une condition évidente à la bonne foi de l'ONG. Faire varier M en fonction de y, témoigne en revanche d'un souci de l'ONG de présenter la réalité en flattant le donateur. Mais elle peut aussi modifier la réalité et tricher sur les informations transmises. Elle va alors prétendre donner x et ne donner en réalité que x*, avec bien sûr x* plus petit que x. Il existe alors deux « paiements » de l'ONG au donateur : Mx quand l'utilisation du don y correspond effectivement aux termes du contrat, et Mx* quand l'ONG triche et prétend avoir alloué une assistance supérieure à celle réellement répercutée sur le terrain.

Posons k la différence entre les deux paiements : $Mx - Mx^* = k$; k symbolise le mensonge. Le contrat optimal sous asymétrie de l'information est tel qu'il existe un couple (Mx*, k) qui maximise la fonction d'utilité de C. On aboutit à une nouvelle situation où l'association est devenue le leader puisqu'elle maximise son utilité en connaissant le comportement du donateur. Le mensonge lui a permis de renverser les rôles, brisant ainsi l'équilibre précédemment établi et rendant la situation « inefficace ».

Si le don reçu par l'association est supérieur à son paiement au donateur, elle ne sera pas tentée par le mensonge. Dans le cas contraire, le mensonge sera d'autant plus gros que la différence entre les deux sera grande. Si les deux s'équivalent, l'association sera neutre vis-à-vis du mensonge. Donc, plus le don (y) est grand, moins l'association est tentée de tricher. Le schéma suivant représente la contrainte de crédibilité, c'est-à-dire la surface entre la position préférée par l'association, x (y) et la courbe des contrats. A la valeur Y, la contrainte disparaît ; l'association n'est plus tentée de tricher et, par conséquent, k s'annule. Ce constat per-

met d'orienter le choix d'un optimum vers un y le plus grand possible et un x situé sur la courbe de réaction de C (point P sur le graphique).



Résultats

Deux logiques consécutives semblent s'imposer à la réalisation d'une stratégie optimale. La première nécessite un créancier dont la puissance financière permet l'allocation de montants considérables. La seconde, en fonction du degré d'information réciproque, autorise alors – par l'importance du don – le marchandage et réduit au minimum les dérives éventuelles.

Le donateur a un rôle primordial car son consentement à donner est tel qu'il peut inverser le sens de la décision de l'ONG. Pour emprunter la terminologie usuelle en théorie des incitations, on peut dire que ce donateur est un « pivot ». Compte tenu du rôle stratégique qu'il joue, son geste a des répercussions sur le comportement des autres donateurs qui seront plus confiants. Ainsi, la fonction d'utilité du donateur « pivot » s'identifie à la fonction d'utilité globale. Le choix judicieux du montant du don permet de parvenir à la réduction voire même à l'élimination de tout risque d'aléa moral. Le donateur change donc le comportement de l'ONG et par là même, il modifie l'utilité de tous les donateurs. Cependant, la vigilance du donateur pivot doit s'appuyer sur des contrôles. La mise en place de ces contrôles fait apparaître une nouvelle problématique : le contrôle ne doit pas coûter plus cher que les dérives éventuelles.

Comportements observés : les tendances

Le profil du donateur « pivot » se rapproche de celui du « gros » donateur. Celui-ci peut être un organisme privé ou public. L'actualité avalise ce constat dans la mesure où le mécénat de grandes entreprises privées est de plus en plus fréquent et la collaboration entre ONG et institutions publiques nationales ou internationales de plus en plus active.

Coopération ONG/Institutions publiques

* Une dépendance créatrice

L'orientation actuelle de l'aide au développement tend à favoriser l'alliance entre financement public et intervention privée sur le terrain. En effet, les ONG trouvent un soutien croissant auprès des instances publiques nationales et internationales, qui entendent inciter à l'expansion des initiatives privées en matière de développement. Cela traduit le succès des ONG qui sont parvenues à se faire reconnaître des pouvoirs publics comme des relais efficaces, des acteurs à part entière de la coopération, parfois associés à la définition même des politiques.

Une certaine vigilance s'impose toutefois : les instances publiques ne doivent pas s'approprier la cause humanitaire pour intervenir sur un plan politique. Ceci est plus particulièrement vrai au niveau de l'aide publique nationale. En ce qui concerne une collaboration avec une instance internationale de développement, les risques sont moins grands et il semblerait même que la crainte joue en sens inverse. En effet, dans une Directive du manuel opérationnel d'une collaboration avec les organisations non gouvernementale, la Banque Mondiale cite la politisation des ONG parmi les contraintes inhérentes à cette coopération : « Certaines ONG associent leurs objectifs de développement à des objectifs politiques ou religieux qui peuvent empêcher dans une certaine mesure la Banque de collaborer avec elles tout en sauvegardant ses relations fondamentales avec ses gouvernements membres ».

Les associations, actuellement confrontées à l'impossibilité d'élargir le « noyau dur » de leurs donateurs sont, pour leur part, très favorables à un soutien public. Dans ce contexte, se profile une ligne de conduite qui conditionne l'efficacité de l'action. Il convient d'en signaler l'occurrence et les répercussions.

• Les fonds privés collectés auprès des donateurs particuliers restent affectés aux besoins de fonctionnement de l'association et aux cas d'urgence. Ceci confère aux associations leur autonomie, leur caractère « non gouvernemental » et attise leur dynamisme et leur esprit de compétition dans la recherche de nouveaux financements. Réserver ce rôle aux fonds

publics constituerait une fonctionnarisation des associations, et transformerait ces structures légères et rapides en groupements lourds et peu malléables.

• Les fonds publics, attribués en fonction d'un accord de coopération, doivent être exclusivement utilisés pour des projets de développement. Les termes de l'accord doivent aborder tous les types de problèmes susceptibles de se poser : nature, cible et durée du projet, attitude à adopter en cas de guérillas ou coups d'État, position vis-à-vis du gouvernement du pays aidé, conditions du partenariat avec les populations locales, etc.

Les risques de dépendance sont bien sûr présents, mais la concertation entre les acteurs doit laisser espérer qu'une dépendance éventuelle sera créatrice et orientera les actions dans le bon sens.

* Processus d'ajustement et approche humanitaire

Comme toutes les politiques de redressement économiques, les programmes d'ajustement structurel (PAS), notamment en Afrique, ont ajouté des sacrifices supplémentaires, à court terme, dans une situation économique déjà profondément dégradée. Le mécontentement qui en résulte est une source potentielle de violence sociale qui tend à vider les programmes de leur substance et à les rendre inopérants. La Banque Mondiale a introduit, au cours des années 80 la notion « d'ajustement à visage humain ». La Banque Mondiale, dans cette optique, a envisagé clairement une collaboration plus soutenue avec les ONG pour améliorer l'efficacité des nombreuses opérations qu'elle appuie et assurer un développement soutenable.

Entreprises privées et ONG

Actuellement se met en place une coopération plus établie entre associations et entreprises privées. La notion de « mécénat d'entreprise » se rencontre de plus en plus souvent dans les propos de responsables d'associations. « Transformez l'humanitaire en un support de communication interne et externe de l'entreprise et il devient au goût du secteur privé professionnel » !

Un nombre désormais important d'investisseurs américains estime que le profit n'est pas inconciliable avec un comportement éthique. L'investissement éthique connaît depuis ces dernières années un développement qui force l'attention. En effet, plus de 350 milliards de dollars sont gérés dans cette optique. Des services spécialisés ont été créés dans certains établissements bancaires. Ils retiennent deux critères de base : la profitabilité et l'utilité sociale. Les investissements d'utilité sociale se dévelop-

pent maintenant en Europe (SICAV Nord-Sud Développement de la Caisse des Dépôts).

Les ONG ont évolué, faisant évoluer leur environnement. Ce sont de véritables entreprises qui peuvent se faire concurrence, et qui, comme les sociétés commerciales, ont recours aux outils du marketing social et à la publicité pour se faire connaître. Les techniques de collecte de fonds en France se rapprochent à grands pas de celles utilisées aux États-Unis (Duluc, 1990).

« Aux États-Unis, à chaque seconde d'horloge, ce sont 16 000 de nos francs qui tombent dans le grand tiroir-caisse de ce que tout le monde appelle, sans fausse honte, le *charity business* ».

Conclusion

La première chose qui vient à l'esprit quand il s'agit de formaliser un comportement humanitaire est la notion d'altruisme. Mais les motivations qui régissent les relations entre un donateur et une association dépassent le cadre de l'altruisme pur et, du fait de l'existence d'un égoïsme virtuel, sont placées sous le signe du jeu des influences, du marchandage, et même de la menace. La modélisation de ces mécanismes nécessite le recours aux concepts de la théorie des jeux, de la théorie des contrats et de la théorie des incitations. Plusieurs situations ont été envisagées, chacune aboutissant à un équilibre. L'inefficacité de l'équilibre de Cournot-Nash et le caractère non viable de la situation où l'ONG est le Stackelberg-dominant, conduisent à rechercher les circonstances dans lesquelles l'équilibre – non motivant où le donateur est le leader – peut être relevé jusqu'à un optimum au sens de Pareto, la stratégie la plus « efficace ». Le marchandage se révèle nécessaire ; mais avec lui apparaît le risque d'une certaine frustration de l'association, l'incitant alors à mentir. Le passage de l'équilibre de Stackelberg à l'équilibre de Pareto ne peut s'envisager que si des montants substantiels accompagnent le marchandage. Seul l'engagement d'un donateur « pivot » peut contribuer à dissuader l'association de mentir, grâce à des sommes considérables. Il conditionne ainsi « l'efficacité quantitative » de l'aide.

Actuellement les « gros » donateurs les plus actifs dans la coopération avec les ONG sont les organismes publics de développement, nationaux et internationaux. Parmi eux, la Banque Mondiale, la Communauté Européenne, l'ONU, constituent des partenaires de choix. En effet, ils apportent, par leur soutien aux ONG, une caution morale non négligeable, d'une part, auprès de l'ensemble des donateurs, et d'autre part, auprès des gouvernements des pays en développement. Les orientations actuelles

favorisent ce type de coopération : de plus en plus, les Institutions Internationales s'orientent vers une coopération avec les ONG. Allier les moyens financiers des premières aux compétences des secondes s'avère un compromis favorable à l'optimisation de l'aide humanitaire. Il importe toutefois que soit redéfini un service public de coopération.

Si l'on considère qu'une aide doit s'adresser directement aux populations défavorisées, les acteurs les mieux placés pour cela sont les ONG, l'aide publique au développement, pouvant difficilement ignorer les canaux officiels. Une politique de solidarité plus ambitieuse s'est mise en place ces dernières années, grâce à une collaboration plus active entre aide publique et aide privée. C'est dans les secteurs traditionnels de la santé, de l'éducation et de l'agriculture que les ONG ont un rôle complémentaire à jouer ; et c'est là, pour elles, un défi majeur !

Le processus optimum d'aide au développement s'articule autour de deux axes précis :

• coopération accentuée avec les organismes internationaux de développement : ceci implique, en plus du soutien financier, le cautionnement, par des instances influentes, des idées et actions des ONG auprès des pouvoirs en place dans les pays d'intervention ;

• maintien des spécificités de chaque ONG sur le terrain : dans ces conditions, la politique d'intervention des ONG peut tout à fait s'intégrer dans les grands axes de la coopération au développement, sans pâtir de problèmes d'absorption ou de dépendance.

Notre expérience souffre de plus d'un siècle de critiques de la charité. Il convient donc de bien séparer le don de la charité, « car le don n'est pas la charité ». Celle-ci n'en est qu'une des formes chrétiennes, à laquelle il faudrait opposer le *potlatch* ou la toute laïque bienfaisance. Cette attitude de dévalorisation du don s'enracine dans la longue critique de la charité et de la bienfaisance à travers laquelle se sont constituées les notions modernes de justice, de solidarité et de droit. « La souffrance de la victime rappelle qu'il n'y a plus d'homme, et de droits de l'homme, si l'homme doit se réduire à n'être que le sujet d'un État, quel qu'il soit, démocratique ou pas. Par sa souffrance, sa détresse, son silence, la victime témoigne non seulement pour elle mais pour tous, comme d'un principe général du droit des hommes qu'il n'y a plus d'hommes ni de droits, s'il doit se réduire au citoyen. Cette distinction est de principe : c'est elle qui fonde le droit d'assistance humanitaire comme un droit de l'homme, comme droit fondamental. C'est précisément ce principe que font jouer et qu'effectuent les pratiques modernes du don ».

Bibliographie

ADDA J. et SMOUTS M.-C., « La France face au Sud : le miroir brisé », Paris, Karthala, 1989.

ALBERONI F. et VECA S., « L'altruisme et la morale », Paris, Ramsay, 1989.

ANDREW F., « Fund Raising ? Marketing for Human needs », D.M.A., Milestone Report, 1976.

BECKER G., « Altruism in the family and selfishness in the market place », Econometrica, vol. 48, n° 189, février 1981, pp. 1-15.

BRAUMAN R. (sous la direction de), « Le tiers-mondisme en question », Paris, Olivier Orban, 1986.

CONDAMINES C., « L'aide humanitaire entre la politique et les affaires », Paris, L'Harmattan, 1989.

DESCHAMPS Louis, « L'investissement éthique ; vers une réconciliation de l'économique et de l'éthique », Futuribles, octobre 1988, pp. 39-45.

DONSIMONI Myriam, « Les facteurs déterminant le volume et l'orientation de l'aide des ONG françaises en 1985 », mémoire de DEA, 1987.

DONSIMONI Myriam, « Politique de stabilisation et instabilité politique », *Ajustement et Développement : l'expérience des pays ACP,* étude réalisée pour et en collaboration avec la Communauté Européenne par le CERDI sous la direction de P. et S. Guillaumont, Economica, 1994.

DONSIMONI Myriam, « Du don à l'aide : le marché de l'altruisme », Bibliothèque du Développement, L'Harmattan, Paris, 1995, 228 p.

DONSIMONI Myriam, « Du donateur au bon usage du don », *Défis Sud : Le magazine d'action pour le développement,* n° 23, mai-juin-juillet 1996, Bruxelles.

DULUC J.C., « États-Unis, Champions du Charity Business », Faim-Développement magazine, décembre 1990, n° 73, pp. 12-13.

DURKHEIM E., « Sociologie et philosophie », Paris, PUF, 1967.

GODBOUT J.T., « L'esprit du don », Éditions la Découverte, Paris, 1992.

GROSSMAN S.J. et HART O.D., « Implicit contracts, moral hazard and unemployment : models of labor market equilibrium », *American Economic Review,* 1981.

GROSSMAN S.J. et HART O.D., « Implicit contracts under asymmetric information », *Quaterly Journal of Economics,* 1983.

HOLZER B. et LECHERVY C., « L'aide privée en Europe : mythes et réalités » dans Acteurs d'un autre développement, Projet, septembre 1989, pp. 102-112.

KOLM S.C., « La Bonne Économie : la réciprocité générale », Paris, PUF, 1984.

MARGOLIS H., « Selfishness, altruism and rationality, a theory of social choice », Chicago, the University of Chicago Press, 1984.

PARETO W., « Il massimo di utilita per una colletivita in sociologia », article paru en 1913 dans *Giornali degli economisti.*

21

L'analyse coût-efficacité appliquée aux actions sanitaires des ONG

Marie-Pierre ARZELIER et Catherine COKER

Selon Sachs (1995), l'existence des ONG[1] est légitime si l'on considère qu'il est nécessaire d'améliorer les conditions sanitaires sans attendre les effets positifs d'une croissance du PNB par habitant (théorie de la percolation). Dès 1985, Leisinger (1985) posait le débat en ces termes : « Est-il moralement acceptable d'attendre des années pour que le "développement" améliore le niveau de vie général et insiste sur des stratégies indirectes et compliquées alors qu'il serait possible de répondre à des besoins flagrants, simplement, rapidement et directement ? ». En répondant négativement à cette question, nous admettons que l'intervention des ONG est une réponse à des situations d'urgence. Pourtant, dans un contexte de raréfaction des ressources et en tenant compte d'un objectif de développement économique, cette justification ne paraît pas suffisante.

Il paraît nécessaire d'estimer la valeur de leurs interventions et d'interroger l'efficacité de leurs actions. L'importance des ONG dans la filière de l'aide au développement accroît l'intérêt de soumettre leurs opérations à des évaluations économiques. Le choix d'une méthode n'en est pas pour autant défini. Habituellement, les analyses coût-bénéfice sont utilisées afin de déterminer l'efficacité de différentes actions. De telles approches sont-elles adaptées aux interventions des ONG et, plus généralement, prennent-elles en compte l'objectif d'un développement économique et sanitaire ? Les réflexions qui suivent se limitent à l'évaluation des actions sanitaires dans les pays en développement, les travaux dans ce domaine étant rares.

---

1. La dénomination d'ONG a été récemment abandonnée en France au profit de celle d'ASI : Association de Solidarité Internationale ; l'ancien terme étant le plus usité, nous le conserverons cependant pour la suite de notre texte.

Toute évaluation intègre un processus multidimensionnel (technique, socio-économique, politique...) et fait appel à des jugements de valeur. Définir *a priori* l'efficacité d'une action ONG exige que leur soit assigné un rôle. Après avoir présenté la nature des interventions ONG dans les PED, nous montrons qu'une approche coût-efficacité leur est applicable sans permettre, dans le long terme, l'intégration de ces opérations.

Interventions des ONG : contexte de privatisation ou volonté de responsabilisation des agents économiques ?

Il existe actuellement un consensus sur le fait que les ONG joue un rôle dans la coopération au développement en aidant les populations négligées ou hors d'atteinte des politiques nationales de développement. Les moyens d'atteindre ces objectifs, communément admis comme étant incontournables, sont sujets à controverses : deux courants s'affrontent.

L'action des ONG : autonomie et dépendance

Un premier courant considère l'engagement des ONG dans les programmes du secteur public comme une stratégie pour réduire l'inefficacité de la bureaucratie et renforcer le rôle du secteur privé. Ce premier courant est répandu parmi les organisations internationales puisque ces dernières pensent que les ONG peuvent compenser la réduction de la taille du secteur public (en partie financée par des programmes d'ajustement structurel) en exécutant des programmes qui relèveraient normalement de la responsabilité des gouvernements.

Pour le second courant, les ONG désirent précisément prendre une place dans la conception et le contrôle des projets. Dans ce cadre, l'intervention des ONG est un moyen de rendre le processus de développement plus transparent et les populations plus actives. Cette conception du rôle des ONG n'est pas de rigueur actuellement. En effet, selon les méthodes de travail et la philosophie adoptées par une ONG, le rôle des gouvernements du Nord (moyens de financement) peut être plus ou moins directif (voir tableau 1). Ainsi, lorsque les ONG obtiennent des fonds des gouvernements occidentaux, des conditions y sont généralement liées. La définition du rôle joué par les ONG en matière d'urgence ou en vue du développement s'inscrit dans un débat sur l'autonomie entre ONG et États-donateurs, deux acteurs dont les conceptions en matière de coopération économique et sociale peuvent diverger.

Tableau 1

Différentes possibilités d'action des ONG selon l'origine du financement

Approche	Initiative	Tâche de l'ONG	Origine du financement
Programme	ONG	Exécuter son propre programme	ONG et gouvernement
Projet	ONG	Exécuter son propre programme après approbation du gouvernement	ONG et gouvernement
Fenêtre	ONG et gouvernement	Exécuter son propre programme dans un cadre gouvernemental	ONG et gouvernement ou gouvernement
Quango (quasi-ONG)	gouvernement	Agir comme sous-traitant des projets du gouvernement	gouvernement

Source : adapté de Bossuyt et Develtere (1995).

Dès lors qu'il est admis que les interventions des organismes supranationaux et des acteurs publics ne doivent pas entrer en conflit avec des objectifs de long terme (développement), il est nécessaire d'inscrire le rôle des ONG dans le cadre du second courant. En fait, alors que les grands modèles proposés au Tiers monde ne s'exprimaient qu'en termes de retard et de croissance macroéconomique dont les effets positifs se répercuteraient sur les pauvres, un discours nouveau émane de la communauté des ONG. L'idée principale est que la pauvreté résulte d'une distribution imparfaite des ressources et d'un rapport de force inégal, tant sur le plan national qu'international. Dans la lignée d'un Nouvel Ordre Économique Mondial, une nouvelle génération d'ONG apparaît. La nature de la pauvreté devient politique ; le but recherché est le développement soutenable. Ceci contribue à accentuer la reconnaissance de leur rôle fondamental dans tout processus de développement.

De nouvelles stratégies de développement

Les actions des ONG sont désormais à placer dans un contexte permettant à chaque participant au développement de jouer pleinement son rôle dans des sociétés à structures diversifiées. Étant amenées à devenir des acteurs incontournables de l'aide au développement, les ONG, ou plus exactement leurs actions, doivent être soumises à des évaluations écono-

miques. La raréfaction des ressources externes consacrées aux pays africains, la remise en cause de l'aide au développement émanant des institutions de Bretton Woods et une prise de conscience collective des lacunes et/ou limites d'une action gouvernementales renforcent cette exigence.

Les ressources financières des ONG sont en diminution. Depuis quelques années, la crise économique aidant, le nombre de donateurs privés diminue. La lassitude du public face au nombre croissant de sollicitations se trouve clairement résumée par la notion d'« aid fatigue ». Dans ce contexte, précédée par une communication « misérabiliste » auprès des donateurs, l'image d'une population assistée et passive a tôt fait de renvoyer dans la contingence les efforts des populations à prendre en charge leur développement. Dans les années 60, les Nations unies, la CNUCED, et le comité d'aide au développement avaient, à tour de rôle, fixé à 1 % du PNB la part des transferts des pays économiquement avancés vers le Tiers monde. Les deux décennies suivantes voient cet objectif révisé à la baisse pour être fixé à 0,7 %. Or, en 1989, le CAD estimait que pour la totalité de ses membres, le rapport Aide publique/PNB était de l'ordre de 0,35 % ; le même niveau qu'en 1975. A ces limites quantitatives, s'est ajoutée une critique des motivations de l'aide publique œuvrant autant par intérêt commercial (exportations de biens et services), politique, etc., que par souci humanitaire (Vitarelle, 1987). L'enjeu pour les ONG peut alors consister à promouvoir une nouvelle conception de l'aide au développement. Il s'agit en ce cas d'aller au-delà de l'intervention d'urgence et de favoriser la mobilisation des populations locales en vue d'un développement économique et social, adaptés au contexte local.

Les approches globales (recours à des grands projets ou à des productions ne tenant pas compte des tissus locaux, des traditions ou mêmes des besoins réels) n'ayant pas permis de résoudre le sous-développement, l'alternative peut résider dans la réalisation de petits projets axés sur un groupe humain restreint dont on s'efforce de respecter les habitudes de vie. Dans cette perspective, il s'agit de mettre fin à la contre-productivité de l'aide traditionnelle, qu'elle soit bilatérale ou multilatérale. La priorité est ainsi donnée à des projets tenant compte des habitudes de production et des dynamiques locales afin de favoriser l'implication des populations concernées.

Ce faisant, les objectifs sont multiples : répondre à des situations d'urgence, éviter les engrenages de la déculturation, demeurer le plus autonome possible par rapport aux intérêts des multinationales, des réseaux politiques, etc. C'est dans ce cadre que s'inscrit l'intervention des ONG dont l'impératif ultime est de rechercher l'efficacité maximale avec des moyens financiers réduits.

Dans le cadre de démarches visant à optimiser l'allocation de ressources rares – et ce, plus particulièrement depuis le début des années 80, où les disponibilités financières se font plus rares – l'évaluation écono-

mique paraît pertinente. En pratique, si l'évaluation *ex ante* fournit un critère rationnel de choix de projets, elle suppose généralement qu'un ensemble d'hypothèses permettant le calcul soient posées. Or, ces hypothèses, une fois le projet mis en œuvre, sont le plus souvent réfutées. Dès lors, l'évaluation *ex post,* validant l'efficience du projet lorsque ce dernier est réalisé, semble plus crédible.

Évaluation des interventions des ONG : deux cadres temporels

L'évaluation d'un programme de santé est une comparaison explicite de différentes alternatives en terme de coûts et de conséquences. Autrement dit, l'évaluation économique associe à la mesure des coûts, les résultats médicaux obtenus. Elle démontre l'efficacité ou l'inefficacité d'un programme relativement à d'autres programmes. Cette optique de l'évaluation économique passe par différentes étapes correspondant à la notion d'efficience économique. Dans le langage courant, est efficiente la production de services de santé qui contribue effectivement à améliorer l'état de santé des patients.

L'analyse coût-efficacité définit comme efficiente la production de services à moindre coût dont l'efficacité a été démontrée ; on évalue alors le surcroît d'efficacité provoqué par un surcoût. Autrement dit, l'action optimale dans ce cas, est celle qui maximise l'output santé sous contrainte budgétaire ou qui minimise le coût à production donnée.

Dans le cadre d'une analyse coût-utilité, cette définition peut être complétée : sont efficients les services médicaux produits à moindre coût et rapportant le plus en terme d'amélioration de la santé et de bien-être collectif. L'analyse ne doit pas alors se faire uniquement en terme quantitatif, mais également en terme qualitatif (qualité de vie supplémentaire par exemple, ce qui est illustré par le concept QALYs (Quality Adjusted Life Years)). Cette définition de l'efficience d'un programme de santé est inadaptée aux pays en développement africains, souvent caractérisés par une faible satisfaction des besoins de santé.

Dans le cadre général d'une analyse coût-bénéfice, l'efficience consiste à produire des services efficaces à des coûts et à des quantités telles que le bénéfice marginal pour la collectivité soit égal au coût marginal (coûts et avantages mesurés en unités monétaires).

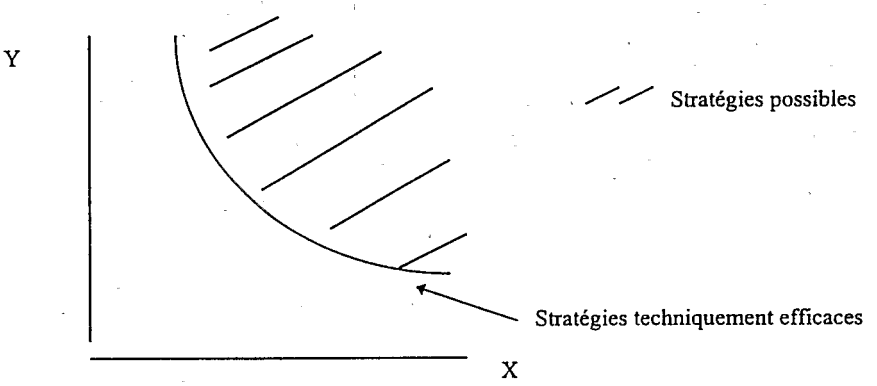
Les deux points suivants discutent de la pertinence de tels outils d'évaluation selon que l'on se place dans une perspective de court terme ou de long terme.

Quelle analyse de court terme ?

Le but est d'utiliser de la meilleure façon possible les ressources permettant de maintenir ou/et accéder à un certain niveau de santé. L'évaluation est en fait un jugement de valeur sur des actions afin de pouvoir éclairer une prise de décision (Constandriopoulos, Champagne, Pineault, 1989). Quel est le niveau de santé additionnel (calculé en années et en qualité de vie) par rapport à un niveau de ressources données (calculé en personnel, équipement...) ?

L'évaluation dans le domaine de la santé nécessite d'utiliser certains concepts et méthodes, aussi bien médicaux qu'économiques. Parmi le nombre de stratégies possibles, il s'agit de choisir celle utilisant le moins d'intrants possibles pour produire le même niveau d'extrants. Explicitons ce point : soient X et Y deux inputs de santé (par exemple le personnel et le matériel disponibles). Ils peuvent être utilisés de façon différente pour produire la même unité d'output santé. Parmi ces possibilités, il en existe qui sont plus économes en input (en prenant également en compte le prix des inputs). Ces stratégies seront préférées, puisque « technologiquement efficaces » (Lebrun, Sailly, 1992).

Stratégies permettant de produire une unité de santé



Le total des coûts des soins de base comprend les salaires du personnel médical et paramédical, le coût de la formation, le coût des transports, le coût de l'entretien, le coût des actes médicaux (traitements...). Les ressources sont les budgets disponibles, les disponibilités en capital humain (personnel, temps disponible...), les disponibilités physiques (lits, appareillages...).

Dans l'analyse néoclassique, tous les effets sont mesurés de façon monétaire (notions de capacité à payer, de surplus du consommateur...). Le processus utilisé est le suivant :

– identification des coûts et bénéfices,

– choix d'une unité monétaire commune et quantification de la première étape,

– choix d'un horizon de temps et d'un taux d'escompte ; la valeur du temps est prise en compte par le taux d'actualisation, puisqu'une unité monétaire aujourd'hui vaut plus qu'une unité monétaire dans un an.

Cette analyse est caractérisée par quelques axiomes de base (Munda, Nijkamp, Rietveld, 1995) :

– rationalité des décisions permettant une maximisation de l'utilité,

– transitivité de la structure des préférences,

– possibilité d'une réduction en terme monétaire des critères quantitatifs et qualitatifs,

– non prise en compte des générations futures.

Une analyse coût-bénéfice inclut les coûts tangibles et intangibles. Les coûts sont composés du « hardware », « software », maintenance, service, personnel. Les coûts tangibles peuvent être quantifiés en valeur monétaire (coût des équipements ou des services). Ils sont récurrents (maintenance, salaire, loyers, services contractuels) ou non récurrents (investissement initial, nouveaux équipements, études initiales, services contractuels). Les coûts intangibles sont plus difficiles à prendre en compte, mais peuvent être déterminants quant aux résultats finaux. Par exemple, la perte de temps due à l'apprentissage de nouvelles connaissances est un coût intangible.

Une analyse coût-bénéfice vise à optimiser l'allocation des ressources rares pour atteindre la contribution maximale au bien-être des pays en développement. Clements répertorie une approche, appelée LF, évaluant le résultat de chaque projet de façon isolée et une approche ECBA (Analyse Coûts Économiques-Bénéfices) permettant, contrairement à l'approche précédente, de comparer des projets en exprimant coûts et bénéfices en termes monétaires. La justification d'une telle analyse réside dans la maximisation de l'utilité, l'idée étant de distribuer le plus grand nombre de biens au plus grand nombre de personnes [2].

L'approche ECBA analyse le développement par le biais d'indicateurs telle que la croissance du revenu par tête. Or, cette approche ECBA compte comme bénéfice 1 dollar que ce soit un millionnaire ou un pauvre qui s'en saisisse. Les niveaux d'utilité et leur variation ne peuvent être comparés d'un individu à l'autre, ceux-ci devant être classés en fonction de leur revenu. Il est possible d'affiner l'approche ECBA en pondérant différemment les bénéfices selon les populations touchées (DS-ECBA) ; les ménages étant préalablement classés.

Généralement (Glewwe, Van Der Gaag et Van Der Gaag, 1990), la pauvreté est définie comme étant une variable discrète (pauvreté ou non). Une ligne de pauvreté est tracée en fonction d'un indicateur de bien-être (en général le revenu par tête ou niveau de consommation mesurée en

2. Rawls (1971) a précisé que deux types d'utilité peuvent être maximisées : maximisation du bien-être total ou du bien-être moyen.

unité monétaire). Les conditions auxquelles doivent faire face les ménages appartenant à cette ligne de pauvreté sont, par exemple, la malnultrition des enfants du fait d'un mauvais environnement, les membres du ménages souffrant de diarrhées, malaria, Sida suite à de mauvaises conditions sanitaires, etc.

L'analyse CAPA (capabilities approach) paraît plus intéressante a-priori. Elle tient compte de plusieurs aspects. En effet, viser la réduction de la pauvreté signifie davantage que l'augmentation du revenu des ménages pauvres. Pourtant, dans le cadre de l'évaluation d'une action ponctuelle émanant d'une ONG (intervention d'urgence), l'approche CAPA semble trop large. L'action des ONG, telle qu'elle a été définie précédemment, ne vise pas à élargir les choix donnés à une population en termes d'amélioration de son bien-être (liberté, santé...) mais à fixer comme élément prioritaire un facteur de bien-être (par exemple la santé) et améliorer dans le court terme ce seul élément. L'approche CAPA diffère de l'ECBA par le poids qu'elle alloue aux différents bénéfices. L'ECBA assigne comme valeur aux bénéfices leur prix (de concurrence ou estimés) reflétant leur rareté, de sorte que c'est la volonté de payer des consommateurs qui est prise en compte. A contrario, CAPA fait référence à la contribution des différents bénéfices au bien-être des individus n'ayant pas atteint un minimum « vital ». Finalement, aucune de ces deux approches ne convient véritablement à l'évaluation d'une intervention d'ONG dans le court terme.

Dans le court terme, il nous apparaît qu'une évaluation d'action d'ONG, ayant des objectifs précis, doit passer par une approche LF permettant de vérifier que les résultats attendus d'une intervention sont bien atteints. L'intérêt d'une telle démarche (communément adoptée par l'agence américaine internationale de développement (USAID) depuis 1971) est qu'elle nécessite une définition précise du cadre de travail (environnement des objectifs à atteindre comme par exemple l'indépendance alimentaire), des objectifs à atteindre (augmentation des surfaces cultivées et fertilisation des sols), des moyens utilisés pour atteindre ces objectifs (amélioration de l'irrigation...), ainsi que des coûts et des hypothèses.

Dans le cadre d'une intervention d'ONG, l'analyse LF peut s'accompagner d'une évaluation coût-efficacité, qui vise à minimiser les coûts d'une action, les objectifs étant fixés. Il s'agit alors de comparer des actions menées vers des populations cibles identiques et ayant un objectif final semblable (par exemple, l'amélioration de la santé des enfants dans une zone géographique donnée).

Mais une analyse de ce type reste réductrice. Selon la Banque Mondiale, le développement apparaît comme un élargissement des choix donnés aux populations en matière de santé, d'éducation, de niveau de vie et même de liberté politique. Si l'on garde comme référence le développement, l'analyse doit joindre des considérations de long terme. Il s'agit

moins de s'intéresser à l'impact d'un programme sur une population restreinte qu'au rôle qu'il peut jouer sur l'ensemble de la population par le biais de ses retombées économiques, psychologiques (mobilisation et autonomisation des agents) et sociales. Il semble prioritaire de se concentrer sur la possibilité de mener de telles analyses.

Intervention des ONG : quid du long terme ?

Le rôle des ONG face aux institutions d'État est parfois vu par le grand public sous un axe dichotomique non gouvernemental/gouvernemental, efficacité contre bureaucratie, altruisme versus intérêt, souci du bien-être des hommes opposé aux enjeux économiques et politiques. Cette opposition doit être dépassée et replacée dans une problématique sensiblement différente. Les ONG ont aujourd'hui un rôle à jouer aux côtés des gouvernements (du Nord comme du Sud). L'approche en terme d'exclusion doit laisser place à une réflexion sur la complémentarité.

Le rôle des ONG ne se cantonne plus à mettre en place des micro-projets comme elles pouvaient le faire il y a une trentaine d'années et/ou à faire essentiellement de l'aide humanitaire et d'urgence. Il s'agit d'orienter les relations économiques et politiques internationales. L'intervention des ONG doit être placée dans un contexte d'autonomisation des populations locales vis-à-vis des prêts extérieurs sous conditionnalité. Cette idée d'autonomisation est à replacer dans le long terme et recoupe le thème d'un élargissement des possibilités et choix qui s'offrent aux populations. Par exemple, l'action sanitaire préventive et/ou curative d'une ONG isolée est dépendante de la qualité de l'environnement (eaux microbiennes, habitations insalubres, carence d'installations sanitaires de base, mais aussi attitudes des familles au niveau alimentaire, hygiène et autres). L'impact de telles opérations risque de n'être que de portée limitée sur la population visée.

La réussite ne peut s'obtenir au niveau local et se développer dans le cadre d'une stratégie à long terme que s'il existe :

– une stratégie se basant sur l'action communautaire,

– des résultats visibles afin de préparer des actions ultérieures,

– une mise en place de priorités, du fait du resserrement des contraintes financières.

Certains de ces avantages sont réversibles et recèlent des inconvénients. Ainsi, la priorité donnée aux petites réalisations, à l'enracinement dans des espaces réduits, peut créer des situations en contradiction avec une logique nationale correspondant à une vision globale du développement. La juxtaposition de projets locaux reste une solution transitoire mais en aucun cas une stratégie de long terme.

Dès lors, l'intervention d'une ONG doit être évaluée dans le long terme. L'évaluateur doit vérifier que l'action menée n'est pas incompatible avec les programmes des autres intervenants (organismes internationaux, autres ONG, acteurs locaux). Si les ONG sont des éléments-clés de l'amélioration du bien-être des populations au niveau local, elles peuvent aussi être vues comme des instruments concourant au développement économique en général pourvu que leurs actions soient suffisamment concertées, le tout étant alors supérieur à la somme des parties. Cette coordination des interventions est d'autant plus importante que les stratégies de développement humain mettent l'accent sur l'importance d'une multiplicité d'institutions pour l'amélioration de la condition humaine : autorités centrales et locales, marché et société civile (c'est-à-dire processus politiques démocratiques, ONG, organisations locales de base, associations religieuses et professionnelles...). Mais il s'agit aussi de prendre en compte l'idée de développement portée par les ONG : autonomisation ou augmentation des choix qui s'offrent aux agents et amélioration du capital humain. Par exemple, l'action des ONG sur la morbidité et la mortalité peut influer des variables-clés du développement économique tels que les taux de consommation et d'épargne (perspectives d'avenir améliorées) ou encore les niveaux de productivité.

Les ONG participent donc au processus de développement économique. Par exemple, le travail comme facteur de production, est source de croissance. Sa disponibilité, sa composition, participent des rythmes de croissance (théories néoclassiques, de la croissance endogène...). Une fois répertoriés les facteurs sur lesquels les ONG sont susceptibles d'agir, il s'agit de s'interroger sur la nature des indicateurs à utiliser dans le cadre d'une évaluation économique de long terme. La réflexion sur la pauvreté semble passer maintenant par la théorie du développement humain[3] (bien que cette dernière ne s'applique pas seulement aux pays pauvres). La notion de développement soutenable fournit elle aussi des indications pour intégrer le long terme dans l'évaluation économiques des opérations ONG.

Conclusion

Il existe donc, en plus des critères humanitaires, des critères économiques qui permettent de placer les actions des ONG dans un contexte de recherche de la croissance économique. Ainsi, le niveau microécono-

3. On peut se référer concernant la mesure du développement humain aux nombreuses publications et controverses concernant l'IDH (indicateur de développement humain).

mique (action des ONG) a un impact au niveau macroéconomique (développement économique), du fait des interrelations entre variables-clés. Les résultats des ONG ne sont donc pas à prendre en considération uniquement au niveau local (comme dans les analyses coût-avantage) mais également au niveau macroéconomique.

Ainsi, dans une perspective de court terme, en considérant qu'une ONG travaille sur des populations particulières et a des objectifs précis, nous avons montré que l'évaluation de son action doit passer par deux approches complémentaires : approche LF et analyse coût-efficacité. Mais, par ce biais, nous négligeons le fait que l'ONG est un acteur du développement.

Il peut ainsi être nécessaire de replacer l'action des ONG dans un contexte plus large, du fait de la multiplicité des relations existant entre les acteurs. Cette prise en compte peut se faire de plusieurs manières. D'abord, l'intégration de l'action des ONG aux stratégies et besoins de développement peut être améliorée par exemple à l'appui d'informations fournies par un outil tel que l'Indice de Développement Humain (IDH) du PNUD. L'IDH comprend le log du PIB par habitant, calculé en pouvoir d'achat réel, jusqu'au seuil de pauvreté international, le taux d'alphabétisation, et l'espérance de vie à la naissance. On ramène ces données disparates à un dénominateur commun en mesurant l'écart entre le meilleur et le moins bon résultat. On obtient ainsi un classement des pays. On peut noter que cet indicateur fait cependant l'objet de controverses : on reproche au revenu moyen par habitant de masquer les inégalités ; on objectera que l'IDH comprenant plus d'un indicateur est meilleur que le seul revenu moyen... En effet, il ne peut y avoir de moyenne élevée quand les exclus sont trop nombreux, la hausse d'un indicateur peut toujours être considérée comme un progrès. Le PNB comme indicateur de bien-être économique à long terme est criticable dans la mesure où le bien-être n'est pas uniquement déterminé par la richesse économique, mais par la santé, la qualité de vie, etc. Le revenu national peut être dépensé d'une manière telle que cela n'ajoute rien au bien-être. Par ailleurs, cet indicateur ne tient pas compte des travaux ménagers et des activités bénévoles. Aussi, désormais, pour mesurer le bien être, se tourne-t-on vers des indicateurs tels que la comptabilité matérielle des ressources naturelles par exemple. Enfin, il apparaît souhaitable que ces activités s'insèrent dans une optique de long terme, représentée par la notion de développement durable ou soutenable.

Bibliographie

ANAND S., SEN A. (1993), « Human development index : methodology and measurement », *Occasional papers* PNUD, n° 8.

BEBBINGTON A., FARRINGTON J. (1993), « Governments, NGOs and Agricultural Development : Perspectives on Changing Inter-organisational Relationships », *The Journal of Development Studies,* vol. 29, n° 2.

BOSSUYT J., DEVELTERE P. (1995), « Le financement des ONG ou le dilemme entre l'autonomie et l'identité », *Le courrier,* n° 152, pp. 76-78, juillet-août.

CLEMENTS P. (1995), « A Poverty-Oriented Cost-Benefit Approach to the Analysis of Development Project », *World Development,* vol. 23, n° 34.

CONSTANDRIOPOULOS A.P., CHAMPAGNE F., PINEAULT R., (1989), « Évaluation d'une intervention : un cadre général de référence », dans D. MISCHLICH et S. HOLM éds., *L'école par le menu : méthodes et pratiques en éducation nutritionnelle,* ENSP, Paris.

DUCASSET P. (1989), « Une nouvelle chance pour le Tiers monde », *Revue Après demain,* avril.

FOURNIER P., POTVIN L. (1995), « Participation communautaire et programmes de santé : les fondements du dogme », *Sciences Sociales et Santé,* vol. 13, n° 2.

GLEWWE, VAN DER GAAG P., VAN DER GAAG J. (1990), « Identifying the poor in developing countries : do different definition matter ? », *World development,* vol. 18, n° 6.

LEBRUN T., SAILLY J.-C. (1992), « La santé a-t-elle un prix ? », *Reflets et perspectives de la vie économique,* mai-juin 1992.

LEISINGER K.M. (1985), « Grande pauvreté, mauvaise santé », *Forum du développement,* mai.

MUNDA G., NIJKAMP P., RIETVELD P. (1995), « Monetary and non-monetary evaluation methods in sustainable development planning », *Économie appliquée,* tome XLVIII, n° 2, pp. 143-160.

RAWLS J. (1971), *A theory of justice,* MA : Harvard University Press, Cambridge.

SACHS I. (1995), « Le quantitatif et le qualitatif – Quelques questions sur les enjeux et les limites de la mesure du développement », *Revue internationale des sciences sociales,* n° 143, mars.

STREETEN P. (1995), « Le Développement humain : le débat autour de l'indicateur », *Revue Internationale de sécurité sociale,* n° 143, mars.

VITARELLE G. (1987), *L'État du Tiers monde,* La découverte.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (1987), *Our common future,* Oxford University Press, Oxford.

22

La dynamique des ONG : une approche interactionniste

Hélène CARRÉ et Hassan ZAOUAL

Dans le cadre des relations entre les ONG et l'économie du développement, un des principaux problèmes est l'adaptation de l'action de ces organisations aux réalités de terrain, tant au plan technique (nature de l'aide apportée) qu'à celui, organisationnel, de la façon dont cette aide est dispensée. Les ONG se sont développées au sein d'un environnement spécifique. Dans les années 1970, elles ont suivi la tendance générale de l'économie du développement, avec une approche souvent réductionniste. De nombreux projets de développement, initiés par les ONG du « Nord » ont alors échoué. Ils ne respectaient pas les exigences du milieu récepteur.

Nous passerons en revue leur évolution, en insistant particulièrement sur le monde paysan et ses tentatives d'organisation. L'examen des expériences d'échecs nous permettra d'énoncer certaines hypothèses quant aux conditions d'efficacité et de viabilité de projets de développement. Nous tenterons ensuite de les illustrer par une expérience originale de développement initiée par des ONG : les groupements Naam au sein de l'ONG Six S au Yatenga[1]. En nous aidant de la démarche de l'ONG Enda Tiers monde au Sénégal, nous chercherons à mieux comprendre les ressorts du succès relatif de ces expériences par une analyse en termes de motivation et de participation.

1. Région du Burkina Faso.

Les pratiques du développement revisitées

Pour mettre en évidence les leçons tirées des expériences de développement depuis les années 1960, nous commencerons par évoquer les politiques de développement et leurs erreurs, puis nous présenterons la démarche des ONG, enfin nous émettrons quelques hypothèses à partir des constats d'échec.

Les limites du développement transposé : l'exemple des politiques agricoles de développement

Un rapide panorama de l'évolution des politiques de développement, en Afrique de l'Ouest, est révélateur des tendances successives de l'économie du développement. Le début des indépendances (début des années soixante) fut marqué par l'expansion des administrations de développement et la mise en place systématique de politiques sectorielles de développement, avec un accent particulier mis sur l'agriculture et l'exploitation des ressources naturelles (Ndione, 1993, pp. 63 et suiv.). Ces orientations, selon Ela (1983, p. 63), ont favorisé l'émergence d'une « classe exploiteuse interne ». De même, les observations de Balandier (1971 p. 277) révèlent que la vie politique « n'apparaît guère comme le révélateur d'une structure de classes constituées, mais plutôt comme l'instrument d'une classe en formation ».

A la fin des années soixante, les politiques de développement passent par des opérations d'encadrement commercial (développement des cultures d'exportation, diffusion de thèmes techniques liés à la modernisation agricole) et des opérations d'animation, visant le transfert d'informations, et basées sur une vision « humaniste » du développement. Bien souvent, les animateurs étaient étrangers au village, et leur approche, faute de se baser sur une connaissance profonde de la population locale, tendait au misérabilisme.

Dans les années soixante-dix apparaissent les projets de « développement intégré », prenant en compte les questions de santé, d'éducation, de commerce et d'infrastructures. Ils présentaient l'intérêt d'être des programmes complets. Cependant, les projets étaient conçus de façon externe au milieu d'accueil. Par exemple, on a cherché à remédier aux problèmes de production en introduisant une nouvelle technologie du travail agricole. Cette solution exogène n'était pas toujours adaptée à la situation.

Enfin, à partir du milieu des années soixante-dix, devant l'échec de telles politiques, le modèle participatif reprend le devant de la scène. A partir du rejet de la forme non participative « s'institue sur un mode théologique, l'approche participative » (Chauveau, 1994, pp. 25-54), avec la

magnification des vertus communautaires et égalitaires des sociétés rurales africaines. Cependant, toutes les expériences n'ont pas favorisé une participation effective de la population. Le plus souvent, elles masquaient une volonté d'asservissement de la population paysanne aux objectifs de l'État.

L'évolution des politiques de développement a suivi celle de la pensée dominante du développement économique, s'éloignant, apparemment, de plus en plus d'un développement calqué sur les pays les plus avancés, mais ne parvenant jamais, sur la période 1960-1980, à se baser véritablement sur les potentialités intrinsèques des milieux et des populations concernés. Parallèlement, le rôle des ONG, de plus en plus important, a parfois procédé d'une vision trop restreinte de la réalité des sociétés réceptrices.

Les ONG reproduisent le complexe des développeurs

Aujourd'hui, les ONG contribuent à l'émergence ou la survie des organisations populaires qui, si elles sont efficaces, sont des garantes de la participation. Ces formes d'organisations les plus récentes sont encore vulnérables : « des dissensions internes, des répressions étatiques, des changements de conjoncture économique, des abandons de supports financiers ou techniques extérieurs peuvent très bien faire disparaître, au moins temporairement, ces dynamiques et ces potentialités » (Gentil & Mercoiret, 1991). Le risque d'une emprise des associations par les institutions dont elles dépendent existe toujours[2]. Au-delà de l'emprise par une institution extérieure, le poids de l'ONG, elle-même, qui supporte financièrement ou techniquement les organisations paysannes n'est pas négligeable et bride parfois les initiatives ou masque les conflits internes. Les tentatives de mise en place d'organisations paysannes, pour ne s'en tenir qu'à cet aspect de l'action des ONG, révèlent que la volonté populaire n'est pas toujours prise en compte.

Avant que les développeurs ne le fassent, les ONG se sont intéressées aux groupements (Lavigne Delville, 1992, pp. 327-343), influencées en cela par l'idéologie tiers-mondiste et par le mythe du communautaire dans les sociétés rurales africaines. Elles ont donc insisté sur la gestion collective des innovations ou sur le travail collectif. Le groupement était devenu un but en soi, sans que l'on s'interroge sur son fonctionnement réel. L'exemple des champs collectifs que relève Philippe Lavigne Delville est

2. Daniel Descendre en donne un exemple avec l'ONG burkinabè, la FONADES. Elle est née dans un contexte relié au monde et aux valeurs chrétiens, créant ainsi une certaine dépendance vis-à-vis de *l'Église*. De plus, l'ONG collabore à la politique de développement mise en place par l'État, ce qui implique un possible danger de récupération (Descendre, 1991 p. 272).

édifiant à cet égard. Pour certaines ONG, les champs collectifs sont un symbole de la tradition communautaire villageoise. Elles considèrent donc leur existence comme une preuve de motivation pour l'action collective et en font une condition d'intervention. En réalité, le travail collectif à but productif n'existe au sein de l'unité de production que de façon ponctuelle. On constate donc un absentéisme et une faible productivité sur les champs collectifs considérés en fait comme un « tribut à verser » pour recevoir l'aide des ONG. Par contre, certains groupements dynamiques ont récupéré le principe du champ collectif. En ce cas, il devient un lieu où faire acte de présence, où exprimer concrètement son adhésion au groupement et au projet. Par ailleurs, il faut garder à l'esprit la signification politique que peuvent prendre les groupements aux yeux des ONG. Les ONG sont anti-étatiques dans leur philosophie. Elles sont donc plus favorables à l'auto-gouvernance paysanne et à de véritables structures privées, parfois perçues comme de vraies représentantes de la société civile.

Les ONG, tout comme les développeurs qui ne voient dans les groupements qu'un outil pour gérer la technique, font l'impasse sur l'organisation en tant que mode d'action collective. Daniel Descendre (1991, p. 276) montre que certaines ONG restent éloignées de la réalité paysanne : « alliées en esprit » du milieu paysan, ses représentants sont des « cols blancs en esprit » qui cherchent le plus souvent à renforcer leur pouvoir ; un changement global, respectant la réalité de la vie quotidienne, nécessiterait des responsables qu'ils « fassent corps » avec les paysans.

Même si les ONG ont opté pour une approche apparemment de plus en plus participative, leur appréhension des problèmes de la population « réceptrice » s'avère en réalité assez conformiste. Cette erreur est à la base de l'échec de nombreux projets. Pour dépasser ces expériences, il est nécessaire d'en tirer leçon en tentant de réfléchir à une méthode de travail mieux à même de profiter pleinement à la société concernée, une méthode qui puisse prendre en compte la « pluralité des cheminements et trajectoires » (Hugon, 1991, pp. 339-363).

Échecs des projets : une erreur féconde

Dans les années quatre-vingt, et bien plus encore dans les années quatre-vingt-dix, les politiques agraires ont été modifiées suite à la prise de conscience de l'échec des politiques axées sur la marginalisation et l'exclusion des producteurs paysans ou sur leur subordination étroite. A la lumière de l'expérience de trois décennies d'économie du développement, force est de constater que le développement ne s'impose pas. Les explications sont légion. Outre les différences structurelles (économiques, politiques), il ne faut pas négliger l'importance du facteur culturel. Selon H. Zaoual (1996, p. 184), « l'imposition du concept de développement

n'apporte (...) pas le développement en raison de la relativité culturelle des mythes sur lesquels il repose ». L'ignorance du fonctionnement interne d'une société et de ses connaissances propres (le « savoir indigène », dixit H. Zaoual) conduit à une approche trop réductionniste pour être efficace. Comme le soulignait F. Rachline[3], « Aujourd'hui, l'économie est une science qui ne pense pas. Plus elle avance, plus elle se rétrécit ».

Les échecs constatés de la plupart des politiques de développement doivent être considérés comme une « erreur féconde », susceptible de générer un nouveau progrès (Zaoual, 1996 p. 353). Une réinterprétation de ces échecs s'impose donc pour étudier les régularités des pratiques sociales et mettre en évidence les formes de coordination particulières d'une société (le marché n'étant pas la seule forme de coordination). Pour pouvoir les mettre à jour, encore faut-il connaître les sociétés concernées. Pour ne citer qu'un exemple, Arturo Warman remarque que les études sur la paysannerie sont de plus en plus rares du fait, notamment, de la crise qui touche les pays en voie de développement. Cependant, on assiste depuis quelques années à une certaine reprise des travaux sur le terrain. Warman relève une initiative intéressante. De plus en plus, les organisations paysannes définissent elles-mêmes l'objet des recherches appliquées allant parfois jusqu'à les financer (Warman, 1988). Cette démarche, enrichissante du point de vue des connaissances et de leur avancée, permettra une action appropriée de la part des ONG. Les organisations paysannes se trouvent crédibilisées et plus directement satisfaites, car leur volonté est respectée.

Relations croyances-connaissances-comportements : leçons de micro-expériences africaines

Le but de cette section est de mettre en évidence les ressorts de la relative réussite, notamment par rapport aux mesures prises dans le cadre des politiques étatiques, des actions menées par les groupements Naam. Après avoir présenté les conditions économiques dans lesquelles les groupements se sont multipliés, nous tenterons, par le biais d'une approche en termes d'organisation, d'en comprendre les modes de coordination. Nous évoquerons enfin les fondements symboliques sous-jacents et leurs limites.

3. Cf. « Un entretien avec François Rachline ».

Contraintes liées à l'activité agricole et revitalisation des groupements Naam

Le Yatenga, situé dans la zone soudano-sahélienne, est l'une des régions les plus vulnérables du pays. La sécheresse apparut à la fin des années 1960, s'intensifia dans les années 1970 et 1980. Elle eut pour principales conséquences d'aggraver trois risques climatiques déjà existants : le raccourcissement de l'hivernage utile sous le minimum nécessaire (soit deux mois et demi à trois mois) ; l'apparition pendant l'hivernage de longues séquences sèches, néfastes aux semences ; les contrastes d'une pluviométrie par taches. Face à la régression climatique prolongée, les nouvelles espèces installées pendant la phase humide, de 1931 à 1960, furent trop fragiles entraînant, entre autres, une réduction du stock semencier. La régénération naturelle devint aléatoire et on assista à un appauvrissement variétal et à une régression des qualités productives et nutritives du couvert végétal. L'*érosion* éolienne et hydrique joua pleinement dans cet environnement au couvert végétal dénudé, l'abandon de certaines techniques de régénération renforçant la tendance.

A cause de conditions de survie plus difficiles et d'un système d'exploitation consommateur d'espace, l'équilibre entre la population et son environnement est menacée par une triple dynamique de destruction :

– extensification de l'exploitation des ressources naturelles (un corollaire particulièrement alarmant en est l'altération en quantité et en qualité du stock de terres) ;

– désorganisation des équilibres socio-écologiques anciens à cause de l'introduction de nouvelles techniques et de l'intégration à l'économie d'échanges monétaires ;

– effets cumulatifs de la famine et de l'assistance démobilisatrice, précarité des revenus et faible capacité à investir, migration des populations (Rochette, 1989, pp. 408 et suiv.).

Le problème de base de l'agriculture au Yatenga est donc sa fragilité, liée à l'érosion des sols et à la désertification. A partir du milieu des années 1980, les gouvernements sahéliens ont fait des efforts dans ce domaine. Ils optent pour une approche globale, multisectorielle, participative et orientée vers le long terme. En général, la désertification a eu pour effet d'accroître les connaissances techniques sur l'environnement et sa préservation. L'environnement devient un milieu sensible à protéger. Il s'agit de l'affaire du village. Cette mutation contribue à l'organisation du monde rural que traduit par exemple l'émergence progressive des groupements Naam.

L'origine de leur revitalisation date de 1961. A l'époque, l'État voltaïque instaure l'Éducation rurale, une formation technique parallèle au système scolaire classique, ayant pour but de scolariser les enfants de 12 à 16 ans. Le cycle d'études au centre dure trois ans. Pour que ce pro-

gramme soit pérennisé, des groupements post-scolaires sont créés afin de permettre aux jeunes de vivre et travailler ensemble en restant en contact avec les services techniques. Tournés vers l'avenir, ces groupements s'appuient sur des associations traditionnelles, les Kombi-Naam – associations temporaires de jeunes gens et de jeunes filles de même groupe d'âge qui, une à deux fois par semaine, vont travailler dans les champs des villageois qui en font la demande (Ouedraogo, 1990, pp. 31-40) –. Un conseiller de l'Éducation Rurale est chargé de passer dans les villages pour sensibiliser la population et inciter le chef de terre à octroyer un terrain au groupement. L'ancrage de ces groupements dans des pratiques locales (traditions associatives, désignation de membres d'honneur, etc.) doublé d'un objectif de réduction de l'immigration massive facilitent l'intégration de ces structures au sein de la population paysanne.

Confrontés à de nouveaux besoins de financement, ces groupements commencent à mobiliser des ressources privées en provenance d'ONG pour compléter les fonds publics. En 1975 Bernard Lecomte et Bernard Lédéa Ouedraogo (cofondateurs de l'ONG Six-S[4]) mettent en évidence la nécessité d'optimiser la période de la saison sèche. Dans cette optique, l'association internationale Six-S, constituée en 1976 en tant qu'association internationale de droit suisse, soutient l'activité des groupements désormais structurés au sein de la FUGN[5].

Modes de coordination au sein des groupements Naam : une approche par les organisations

La philosophie des Naam est celle d'un développement généré par les paysans. Au départ, ceux-ci décident de former un groupement, soit parce que les succès rencontrés par les autres groupements du village les y ont encouragés, soit parce qu'ils ont été sensibilisés par un animateur. Les théories des organisations et des ressources humaines vont nous aider à mettre en évidence les ressorts de la motivation des acteurs – ici les paysans – à agir en vue d'un objectif commun.

Comme le soulignent Crozier et Friedberg (1977), toute organisation est un construit social destiné à résoudre des problèmes d'action collective. Son existence suppose un minimum d'intégration des comportements des acteurs sociaux concernés qui poursuivent des objectifs divergents. Les organisations instituent donc des jeux structurés dont la nature et les

4. Six-S = Savoir Se Servir de la Saison Sèche au Sahel.

5. Les jeunes des GJA devinrent des adultes et continuèrent leurs activités communes. Les groupements se sont alors regroupés au niveau local (Union), régional (Inter-Union) et national. L'Union des Fédérations des Groupements Naam (UFGN) est reconnue juridiquement par l'État depuis 1978. Elle devient en 1989 la Fédération des Unions de Groupements Naam (FUGN).

règles indiquent une série de « stratégies gagnantes » possibles. A partir de là, rien n'est « écrit » ni décidé arbitrairement par l'organisation. Il reste une part d'incertitude et des marges de manœuvre. Le concept d'organisation préserve l'autonomie des agents.

Les règles influencent les décisions collectives en limitant leurs écarts par rapport aux objectifs fondamentaux de l'organisation (Ménard, 1993 : ch. 2). Elles sont le produit de l'activité humaine et constituent une contrainte extérieure aux décisions individuelles (Reynaud, 1994). Elles renvoient à un système de légitimité. Ces règles doivent être en accord avec la « philosophie » de l'organisation et de ses participants. Il s'agit moins d'une contrainte fixée une fois pour toutes que de processus de régulation qui, par l'action collective, permettent la création, la transformation et la disparition des règles. Selon la théorie des organisations, les choix économiques ont un caractère essentiellement collectif. Un ensemble de règles plus ou moins formalisées facilite le processus de prise de décision.

La prise en compte de ces processus remet en cause la rationalité substantive mise en avant par la micro-économie conventionnelle. Selon cette dernière, tout individu, face à un problème donné, inventorie une liste complète des actions possibles et sélectionne, par des procédures mathématiques, la meilleure solution. Il agit en appliquant cet optimum calculé. Simon (1969) récuse cette vision et montre que la prise de décision est un processus au cours duquel le problème et sa solution sont construits en même temps. Il critique donc le concept de stratégie optimale : il est en effet très rare de se retrouver dans une situation avec un seul critère de décision ; si tel est le cas, l'individu a alors rarement la capacité cognitive de traiter les milliards d'informations et de solutions possibles. Simon oppose donc à la rationalité substantive la rationalité procédurale. L'être humain conduit correctement sa raison en reliant sans cesse ses intentions et ses perceptions au contexte dans lequel il raisonne.

Ce principe éclaire la démarche des Naam où les interactions entre les différentes formes de savoir sont primordiales. Lors des réunions des membres du groupement, les paysans exposent les problèmes qu'ils rencontrent dans leur activité et cherchent ensemble des solutions. Quand ils ont besoin d'une assistance, technique par exemple, ils en parlent aux animateurs de l'Union du village. Ceux-ci pourront trouver une solution locale au sein de l'Union ou intercéder auprès de la Fédération.

Une première source d'innovations réside dans les discussions entre paysans. Quand une innovation émerge dans un groupement, elle est communiquée à un animateur qui en fait part à l'Union. Elle sera ensuite diffusée au niveau de la Fédération. Souvent, des visites entre les Unions sont organisées et permettent aux participants de partager sur le terrain les problèmes et les solutions. Dans le cadre d'une dynamique de changement technique, cette circulation de l'information est une source d'amé-

liorations, d'échanges, d'apprentissages par interactions, d'adaptations et d'innovations incrémentales. Elle favorise l'endogénéisation des techniques et enrichit le système technique. On a affaire à une dynamique créative créée grâce à l'émulation[6], concept primordial chez les Mossi (ethnie majoritaire au Yatenga). Badini (1994, p. 136) rappelle que pour l'adulte, un acte est motivé par l'espérance d'une vie sociale accomplie. Ainsi, l'esprit de compétition est encouragé, non dans le but de nuire aux autres, mais dans une optique d'efforts et de persévérance pour parvenir à égaler ou dépasser les autres. Cet aspect se retrouve dans les règles qui assurent le fonctionnement des groupements. Elles laissent une place de choix aux initiatives individuelles de créativité.

Les innovations générées par les paysans, en accord avec leur environnement, touchent à différents domaines : la conservation des eaux et des sols, le reboisement, la sécurité alimentaire, la mise en place de nouvelles cultures (Carré, 1995, pp. 103-116). L'intensification de l'usage de la terre passe dans ces groupements par la combinaison de changements de techniques et de méthodes d'exploitation dans le but d'améliorer la qualité de la terre. La motivation des paysans à s'engager dans de telles activités est largement tributaire du système foncier en vigueur. Les Naam essaient de mettre en place des systèmes de contrats de bail entre les chefs de terre, les propriétaires terriens et les exploitants. Cette contractualisation permet aux paysans de sécuriser l'accès à la terre pendant une période suffisamment longue pour pouvoir rentabiliser des investissements en travail, en temps et en capital. Il s'agit d'une action visant à améliorer les conditions d'exploitation. Au niveau de la fédération, quinze cellules techniques assurent la coordination et fournissent, selon la demande des groupements, une aide technique aux paysans.

Une deuxième source d'innovations est constituée par une sensibilisation et une formation initiées par le haut. Cette formation n'est pas à sens unique. Les chantiers-écoles sont l'occasion de réflexions collectives sur les possibilités d'amélioration des techniques existantes et permettent de faire circuler l'information sur les nouvelles techniques. On voit ainsi toute l'importance du phénomène organisationnel comme vecteur d'information et de réflexion créatrice de solutions adaptées à la situation. Un « processus d'invention collective » (au sens de Silverberg, 1991) est mis en place, par les interactions entre les récepteurs et les offreurs de la technique.

D'autres cellules sont moins spécialisées. La cellule « agro-économie » recouvre ainsi un champ d'activités assez large. Elle a conclu en juin 1994 un protocole d'accord avec l'INRA (l'Institut National de Recherche

6. Badini reprend pour le concept d'émulation la définition de G. Mialaret, *Lexique, Éducation*, Éditions PUF, 1979, p. 81 : « attitude complexe qui vise à égaler ou dépasser les performances d'autrui au sein du groupe. La compétition qui en résulte peut stimuler le groupe ».

Agronomique) pour faciliter la vulgarisation des résultats de la recherche. Ceci constitue une troisième source d'innovations, directement connectée au réseau institutionnel de recherche-développement. Ici, comme le préconisait Kristensen (cité par C. Freeman, 1991, pp. 222-223), l'action de l'État en matière d'innovations est relayée efficacement par des « structures intermédiaires » pour en assurer la diffusion au sein de la population. Ces cellules techniques, étroitement reliées aux Unions à travers le pays, n'apportent pas de solutions « miracles » ou exogènes. Elles informent et sensibilisent leurs interlocuteurs sur les problèmes éventuels et les risques. Elles contribuent ainsi à élargir le champ de connaissances des paysans.

Dans cette structure innovante, l'information permet de faire des choix techniques adaptés à une situation particulière, de prendre conscience de la possibilité d'agir sur l'environnement, de réduire l'incertitude liée à une faible connaissance de l'environnement et de ses « réactions » et, finalement, d'améliorer la technique elle-même par une diffusion au sein du système. La formation proposée par la Fédération crée un environnement plus favorable et réceptif. En reprenant l'analyse d'Amendola et Gaffard (1986), la ressource humaine, capable d'inventer et de rendre effectives différentes solutions pour différents problèmes, est enrichie. La « technological capability » est autant améliorée par le développement de savoirs et de compétences nécessaires pour acquérir, assimiler, utiliser, adapter, changer et créer de la technologie, que par le renforcement des compétences techniques et du contexte institutionnel ou organisationnel (S. Lall, 1993).

La capacité à traiter l'information est une variable clé de l'efficacité de l'organisation. Le type d'organisation détermine la capacité à gérer l'incertitude (Aoki, 1984). Au sein des Naam, on relève une certaine autonomie décisionnelle aux différents niveaux susceptibles de traiter l'information et un traitement de l'information là où elle arrive (ce qui nécessite de la part des participants une formation initiale et une capacité d'adaptation et d'apprentissage). Ces caractéristiques, selon l'approche d'Aoki, permettent une réaction rapide à condition qu'une culture commune assure la cohésion du groupe. Les règles, établies dans le respect de certaines conventions, forment en conséquence un « cadre commun qui permet l'action » (Boltanski cité dans Dortier, 1994).

Dans le cadre des Naam, on s'éloigne de projets qui, sans procurer le développement escompté par les « développeurs », participent « sans le vouloir à la désintégration du tissu relationnel de la société » (N'dione, 1994, pp. 17-19). Comme le souligne H. Zaoual, à l'opposé de la simplicité des modèles et des projets, les sites sont des complexités faites de structures enchevêtrées, modernité-traditions-ruralité-urbanité. Le succès observé des Naam passe par le respect de l'ensemble du site et la valorisation des acteurs locaux (Zaoual, 1995, pp. 442-445). Le système de

motivation a des ancrages sociaux et culturels qui conditionnent l'adhésion effective de la population à des idéaux communs basés sur des fondements symboliques très puissants.

Les fondements symboliques des systèmes de coordination et leurs limites

Parmi ces fondements, trois ont joué un rôle primordial dans la construction du système de coordination des Naam : la culture organisationnelle, l'autorité, et le mythe fondateur.

L'examen du rôle de la culture organisationnelle et du système de représentation de l'organisation montre dans quelle mesure l'appartenance à l'organisation influencera le comportement de l'agent, sa motivation et sa mobilisation au sein de l'organisation. Il faut commencer par définir ce concept. Selon E. Schein (1985), il s'agit de la « structure de valeurs de base qu'un groupe a inventées, découvertes ou développées, en apprenant à surmonter ses problèmes d'adaptation externe ou d'intégration interne, valeurs qui ont suffisamment bien fonctionné pour être considérées opérationnelles et, à ce titre, être enseignées aux nouveaux participants en tant que façon correcte de percevoir, de penser et de réagir face à des problèmes similaires ». Ce raisonnement de la culture « instrument » est fondé sur une culture que l'on peut manipuler : l'organisation a une culture. Cependant, cette approche mérite d'être complétée, car la culture d'organisation est nécessairement tributaire de la macro-culture environnante, dont elle porte l'empreinte. Une autre approche considère que l'organisation est une culture. Elle comporte diverses orientations (Crozier & Friedberg, 1977). Selon la perspective utilitariste, la culture est un petit nombre de connaissances dont chacun se sert pour prédire le comportement des autres et défendre ses intérêts. Selon la perspective cognitive, la culture organisationnelle est un schéma de référence commun qui guide l'action de ses membres. Selon la perspective symbolique, enfin, ce sont les facteurs sociaux qui sont les plus influents. Les sociétés et la culture sont des systèmes de signification formés dans l'interaction sociale.

Il est difficile de trancher entre ces diverses conceptions. Il serait sans doute hasardeux et réducteur de privilégier une approche plutôt qu'une autre. La culture propre aux Naam est fondée à la fois sur des aspects techniques (le savoir paysan en mouvement) et sur des symboles liés au système traditionnel (héritage des Kombi-Naam).

L'autorité du président fondateur est un autre ciment important des Naam. Ce concept d'autorité est une base importante de motivation. Pour pleinement le comprendre, il faut d'abord prendre la peine de s'intéresser à la civilisation des Mossi. Un des éléments majeurs de la croyance moaga réside dans un régime d'inégalité intrinsèque entre les hommes,

qui est à la base de la vie sociale. L'autorité, en tant que pouvoir de se faire obéir, est fondamentale dans tous les rapports sociaux. Elle donne une influence qui s'impose aux autres du fait d'une situation sociale ou d'un mérite particuliers (Badini, 1994, pp. 110-116). Au sein de la FUGN, la figure de Bernard Lédéa Ouedraogo, le président fondateur force l'admiration, voire la crainte, de la part des paysans et animateurs. Son pouvoir charismatique est indiscutable. Quand il est dans son bureau, il y a toujours des gens des villages qui lui rendent visite, de façon quasiment rituelle. Malgré l'existence de nombreuses cellules techniques, quand un projet ou une idée doivent être discutés par les villageois, cela transitera, nécessairement semble-t-il, par le président fondateur. Il est unanimement reconnu pour son parcours méritoire. De simple paysan, il est devenu conseiller à l'Éducation Rurale, puis a créé les Six-S et la FUGN qui ont lancé un élan au Yatenga et dans une bonne partie du Burkina Faso.

Cet aspect est primordial chez les Mossi : ils préfèrent se débrouiller seuls pour réussir et attachent une grande importance à l'effort et à la volonté. Il leur semble nécessaire de déployer une action énergique, des forces physiques, intellectuelles et morales pour obtenir un résultat et le mériter (Badini, 1994, pp. 117-120). Le président fondateur semble tenir son autorité du mérite lié aux efforts qu'il a fournis, outre le fait qu'il soit issu du milieu paysan. Cette autorité s'impose aux individus car le rapport d'autorité n'est pas un consentement volontaire entre des individus indépendants mais une subordination essentielle et indiscutable à un supérieur. Son aura est encore renforcée par l'intelligence dont il fait preuve dans ses actes.

L'intelligence, le yam en mooré, doit être comprise en tant qu'intelligence pour bien faire, c'est-à-dire la capacité à résoudre un problème social ou individuel (Badini, 1994, pp. 185-193). Elle passe par la compréhension et implique la faculté de prévoir. Elle s'exprime par une disposition mentale qui se démarque des sentiers battus, ou un agencement original d'un ensemble de moyens déjà existants : une certaine créativité en quelque sorte. L'intelligence n'est pas le propre de chacun et elle est plus nécessaire à certains niveaux sociaux qu'à d'autres. L'intelligence est donc une source de pouvoir et de légitimité. Le savoir-faire et le sens de l'à-propos dont a fait preuve Bernard Lédéa Ouedraogo tout au long de son parcours viennent appuyer encore son autorité et sa crédibilité.

Le respect qu'inspire sa faculté d'adaptation est sous-tendu par une conception « eudémoniste et utilitariste » de la connaissance chez les Mossi (Badini, 1994, p. 101). Elle implique que le bonheur détermine toute conduite humaine ou en constitue la fin, d'une part, et que le critère d'appréciation d'un acte ou d'une connaissance, d'un savoir-faire, sera le bienfait matériel et social quasi-immédiat qu'il procure : « seul ce qui est utile est vrai ». Ainsi, la connaissance aura un contenu et une finalité essentiellement sociaux. La finalité de la conception moaga de la connais-

sance est de rendre compte, de maîtriser et utiliser le réel et l'irréel dans le sens du meilleur devenir de l'homme et de la société tout entière. L'homme qui, comme le fondateur de la FUGN, possède cette connaissance déterminante pour le bien-être social, et sait en user avec discernement, jouit donc d'une reconnaissance sociale générale.

Un autre fondement symbolique qui pousse les paysans à s'intégrer aux Naam réside dans de ce que l'on serait tenté de nommer un « mythe fondateur ». Certes, il est trop récent pour juger si les conditions sont requises pour mériter cette appellation[7]. Le mythe fondateur concerne la façon dont les groupements Naam ont été ressuscités sous une forme moderne. Les paysans la racontent tous de la même façon, mais cette histoire ne correspond pas à la version officielle, et « semble trop belle pour être vraie ». Selon les paysans, avant 1967, ils avaient l'habitude de cultiver des champs collectifs. Les produits de cette activité servaient à faire une grande fête annuelle, qui durait une semaine, au cours de laquelle ils consommaient intégralement le fruit du travail d'une année. Puis, Bernard Lédéa Ouedraogo est arrivé et leur a dit qu'il vaudrait mieux épargner ce revenu, précieux pour la période de soudure. Ainsi, une nouvelle époque commençait. Avec leur épargne, les paysans purent acheter des outils qui contribuèrent à leur faciliter la tâche.

Culture organisationnelle, charisme du président et mythe fondateur assurent la cohésion du groupe, garante de la poursuite des objectifs communs. Dans quelle mesure chaque individu conserve-t-il sa marge de liberté et de négociation ?

Il ne faut pas surestimer la liberté et l'autonomie des individus. Le plus souvent, dans les organisations, le pouvoir individuel se révèle concentré en des places stratégiques et n'est pas distribué démocratiquement au sein de l'organisation. On insiste généralement trop sur le consensus dans l'organisation. Après tout, l'homme étant ce qu'il est, « nul ne veut le bien public que quand il s'accorde avec le sien »[8]. Teulings (1973) présente « le point de vue de l'interactioniste symbolique », qui montre que les ententes de la vie quotidienne sont un simple acquiescement : l'adaptation d'un groupe moins puissant aux conditions de la situation actuelle. Selon cette analyse, le modèle d'organisation est un réseau complexe de parties assez autonomes dont l'historique et les conditions sociales sont différentes et qui agissent pour contrôler, défendre ou améliorer leur position relative. La partie dominante dispose des ressources organisationnelles et définit la situation en termes qui justifient son règne, à la fois

7. A savoir : que ses éléments rentrent dans un rapport de compatibilité sémantique et formelle avec l'ensemble des croyances de la population concernée ; que soit oubliée, effacée son origine individuelle pour devenir une histoire générale, exemplaire (conditions retenues par Bidou, in Bonte & Izard (eds) 1991, pp. 498-500).

8. J.-J. Rousseau, *Lettre à M. de Beaumont.*

par rapport au monde extérieur et au niveau interne (par un « endoctrinement culturel »).

Reprenons l'exemple du mythe fondateur. Le but d'un mythe, comme le souligne Valade (1997), n'est « pas de satisfaire la curiosité, mais de confirmer la foi ». Le mythe fondateur est générateur de moteurs symboliques qui motivent l'organisation. Ainsi ce « mythe » peut être vu comme un moyen d'entretenir l'image du président fondateur, qui a ouvert la voie du progrès, et donc d'associer aux Naam une dimension presque magique. Il est chargé de signification, car il implique l'abandon d'une coutume ancestrale (agréable), pour accepter les efforts qui s'imposent pour dépasser une situation de blocage dans l'agriculture. Balandier (1971, p. 293) avait insisté sur le rôle de la fête dans les sociétés traditionnelles, comme « moyen de remise à neuf périodique », pour transformer les événements qui menacent la société en une occasion de renforcement de son unité. Le mythe traduit le changement du mode de régulation de la société : le système d'épargne est favorisé par rapport à la fête, qui réalisait également une forme de redistribution des richesses collectives. Ce mythe constitue ici un moyen de renforcer l'autorité du président fondateur, celui par qui le changement est arrivé.

Ce type de relations peut poser des problèmes, rallongeant le temps de traitement de l'information qui transite toujours par Bernard Lédéa Ouedraogo au lieu d'aller directement aux cellules techniques concernées. Par ailleurs, à partir du moment où on appartient à une organisation, il est difficile de ne pas être influencé par cette structure, comme le processus de décisions collectives le montrait. La décision, dans une organisation, peut être considérée comme un produit social. Parallèlement, elle fait intervenir un mécanisme psychique qui fait appel au choix et à l'arbitrage. La décision dépend donc de motivations liées à l'irrationnel et à l'imaginaire, et une part de stratégies conscientes.

Le fonctionnement des organisations crée des contraintes pour ses membres. D'un autre côté, celles-ci sont bien souvent le garant de la cohérence de l'ensemble. Elles seront d'autant plus supportables qu'elles correspondront à une aspiration des individus à des objectifs communs.

Conclusion

Les hypothèses et les expériences décrites dans ce texte montrent, une fois de plus, que les phénomènes de développement présentent une complexité encore inimaginable pour les théories et les pratiques ordinaires en matière de coopération au développement. Dans notre démarche, l'échec

des « paquets de développement » a été considéré comme une « erreur féconde » puisque nous avons tenté d'en tirer des leçons pour l'avenir.

L'une des principales conclusions de ce travail consiste à soutenir que dans le monde des organisations humaines, « tout se tient ». Les arguments empiriques et théoriques que nous avons exposés sur la formule des « trois C » (Croyances-Connaissances-Comportements) le montrent bien. Rien ne peut être entrepris sans tenir compte de la culture du site et des singularités de ses formes d'organisation sociale. Une telle perspective ouvre une piste de recherche, encore peu explorée, qui chercherait à « humaniser » des éléments de théorie économique, grâce l'apport d'autres disciplines. Une telle approche pourrait apporter beaucoup à la réflexion sur le développement.

Bibliographie

« Un entretien avec François Rachline », *Le Monde,* 22 novembre 1994.

AMENDOLA M. & GAFFARD J.L., « Technology as an environment : a suggested interpretation », *Économie Appliquée,* t. XXXIX, 1986, n° 3, pp. 473-492.

AOKI M., « Managerialism revisited in the light of Bargaining-Game Theory », *International Journal of Industrial Organization,* 1984, pp. 1-21.

ARGYRIS C., *Participation et organisation,* traduit de l'anglais, Éditions Dunod, Paris, 1970.

BADINI A., *Naître et grandir chez les Moosé traditionnels,* Éditions SEPIA-ADDB, Paris-Ouagadougou, 1994.

BALANDIER G., *Sens et puissance,* Presses Universitaires de France, Paris, 1971.

BONTE P. & IZARD M. (eds), *Dictionnaire de l'ethnologie et de l'anthropologie,* Presses Universitaires de France, Paris, 1991.

BOUVIER-PATRON P., « La dimension inter-entreprises de production dans le modèle "J" d'Aoki », *Revue d'Économie Politique,* vol. 104, n° 1, janvier-février 1994, pp. 119-144.

CARRE H., *Innovations locales et intensification agricole : le rôle des organisations paysannes au Burkina Faso,* Mémoire de DEA, Lille I, 1995.

CHAUVEAU J.-P., « Participation paysanne et populisme bureaucratique », in JACOB J.-P. & LAVIGNE DELVILLE P. (sous la dir. de), *Les associations paysannes en Afrique,* Éditions Karthala, Paris, 1994, pp. 25-54.

CROZIER M. & FRIEDBERG E., *L'acteur et le système,* Éditions du Seuil, Paris, 1977.

DORTIER J.-F., « Agir et vivre en commun. Entretien avec Luc Boltanski », *Sciences Humaines,* Hors Série n° 5, mai-juin 1994, pp. 13-15.

SCHEIN E., *Organisational culture and leadership,* Jossey Bass, 1985.

ELA J.-M., *L'Afrique des villages,* Éditions Karthala, Paris, 1983.

FREEMAN C., *The Economics of Industrial Innovation,* 2nd edition, Pinters Publishers Ltd, London, 1991.

GENTIL D. & MERCOIRET M.-R., « Y a-t-il un mouvement paysan en Afrique Noire ? », *Revue Tiers monde*, t. XXXII, n° 128, oct.-déc. 1991.

HUGON P., « L'économie du développement, le temps et l'histoire », *Revue Économique,* vol. 42, n° 2, mars 1991, pp. 339-363.

LALL S., 1993, « Technological capabilities and industrialization », *World Development,* vol. 20, n° 2, 1993.

LAVIGNE DELVILLE P., « Groupements villageois et processus de transition », *Cahiers des Sciences Humaines,* vol. 28, n° 2, 1992, pp. 327-343.

MENARD C., *L'économie des organisations,* Éditions La Découverte, Paris, 1993.

N'DIONE E. (sous la dir. de), *Réinventer le présent. Quelques jalons pour l'action,* Éditions Enda-Graf-Sahel, Dakar, 1994, pp. 17-19.

N'DIONE E., *La ressource humaine, avenir des terroirs. Recherche paysanne au Sénégal,* Éditions Enda Graf Sahel-Karthala, Dakar, 1993.

OUEDRAOGO B. L., *Entraide villageoise et développement. Groupements paysans au Burkina Faso,* Éditions L'Harmattan, Paris, 1990.

R.M. ROCHETTE (sous la dir. de), *Le Sahel en lutte contre la désertification,* Éditions GTZ, Berlin, 1989.

REYNAUD J.-D., « La vie des règles », *Sciences Humaines,* Hors Série n° 5, mai-juin 1994, pp. 32-36.

SILVERBERG G., « Adoption and diffusion of technology as a collective evolutionary process », in FREEMAN C. (eds), New Explorations in the economics of technical change, Pinters publishers, London, 1991, pp. 177-192.

SIMON H., *Sciences des systèmes, Sciences de l'artificiel,* Éditions Dunod, 1969.

TEULINGS A.D. W. M., « Modèles de croissance et de développement des organisations », *Revue Française de Sociologie,* n° XIV, 1973, pp. 352-370.

TREILLON R., *L'innovation technologique dans les pays du Sud. Le cas de l'agroalimentaire,* Éditions ACCT-CTA-Karthala, Paris, 1992.

VALADE B., « Les mythologies et les rites », in A. AKOUN (sous la dir. de), *L'anthropologie,* Bibliothèque du CEPL, Paris, 1972, pp. 346-363.

WARMAN A., « Le monde rural et les études sur la paysannerie », *Revue Internationale des Sciences Sociales,* n° 118, nov. 1988, pp. 553-558.

ZAOUAL H., Du rôle des croyances dans le développement économique, Thèse d'État, Université de Lille I, 1996.

23

Comparaison internationale des flux d'aide privée : faits et chiffres

Gérard PERROULAZ

Cette contribution a pour objet de donner une idée des flux d'aide gérés par les institutions privées d'entraide. Après un panorama global de l'aide des ONG des pays de l'OCDE, nous donnerons des exemples plus précis sur l'aide des ONG françaises, allemandes et suisses. Nous nous concentrons volontairement sur ce qui se passe dans les pays du Nord, sans aborder l'importance des flux d'aide privée pour les pays bénéficiaires.

Problèmes méthodologiques pour une comparaison internationale de l'aide

Les sources de financement des ONG pour leurs projets de coopération et leurs activités humanitaires sont les suivantes :

– ressources propres des ONG (collectes et dons, dons en nature, cotisations, legs, produits des ventes de matériel, contributions d'autres ONG, contributions d'entreprises, rémunération de prestations de service, produits financiers) ;

– ressources publiques nationales (État central : ministère de la Coopération, autres ministères) ;

– ressources territoriales (contributions des collectivités locales, régions, départements, communes) ;

– ressources d'origine internationale (organisations internationales, Union européenne).

La structure du financement des activités des ONG est différente d'un pays à l'autre. La part des fonds collectés auprès du public varie forte-

ment entre les pays. La structure du financement public des ONG varie aussi beaucoup entre les pays de l'Union européenne et les autres pays de l'OCDE. La plupart du temps, les études sur le financement des ONG menées dans un pays donné ne sont pas comparables aux études faites dans un autre pays. La récolte des données statistiques et les enquêtes ne reposent pas, le plus souvent, sur la même méthodologie. Il est donc difficile de comparer l'importance quantitative de l'aide des ONG entre les pays.

Les statistiques de l'OCDE (Comité d'aide au développement [1]) sur la coopération au développement recensent les montants d'aide versés par les organismes privés bénévoles sur la base d'enquêtes menées dans chacun des pays du CAD. Les enquêtes reposent sur une définition commune de ce qui doit (ou ne doit pas) être inclu dans l'aide privée. Plusieurs facteurs rendent l'estimation des flux d'aide privée difficile. La méthode d'enquête est différente d'un pays à l'autre. Les ONG ne peuvent pas facilement distinguer les actions financées sur leurs fonds propres de celles qui sont financées sur contributions des pouvoirs publics. Des transferts de fonds existent entre les ONG de différents pays du Nord et il est de ce fait difficile d'estimer le montant versé par un pays particulier (ONG internationales). Il n'existe aucune obligation légale de publier dans le détail les transferts de fonds et certaines ONG refusent toute collaboration pour éviter du travail administratif. Une partie des ONG ne voulant pas jouer le jeu de la transparence et publier l'affectation exacte des fonds recueillis lors de collectes, le montant publié par le CAD reste une estimation qu'il faut utiliser avec une certaine prudence.

La confiance du public envers le travail des ONG doit pourtant reposer sur une transparence des activités. Les ONG critiquent souvent le manque de transparence des activités des gouvernements et le manque de cohérence dans leurs politiques envers les pays en développement. La recherche d'une meilleure transparence des activités et des processus de décision, la coordination entre les acteurs de l'aide, l'amélioration de l'efficacité et la cohérence des politiques devraient pourtant aussi être un souci des associations privées d'entraide. Plus de cinquante ONG suisses gèrent par exemple des projets au Brésil, en connaissant, le plus souvent, assez mal les actions des organisations « concurrentes ». Cela reflète la grande diversité des ONG, mais cela entraîne aussi des double-emplois, voire des politiques d'aide contradictoires d'une ONG à l'autre.

Un deuxième type d'information peut être obtenu à partir des statistiques fournies par l'OCDE. Il s'agit du montant de l'aide publique au développement (APD) qui transite par les ONG : versements des pouvoirs

1. Les pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) sont les suivants : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse et Commission des Communautés européennes.

publics aux ONG pour financer une partie de leurs activités (1,1 milliard de dollars en 1995).

Montant des dons collectés par les organismes privés bénévoles en 1995

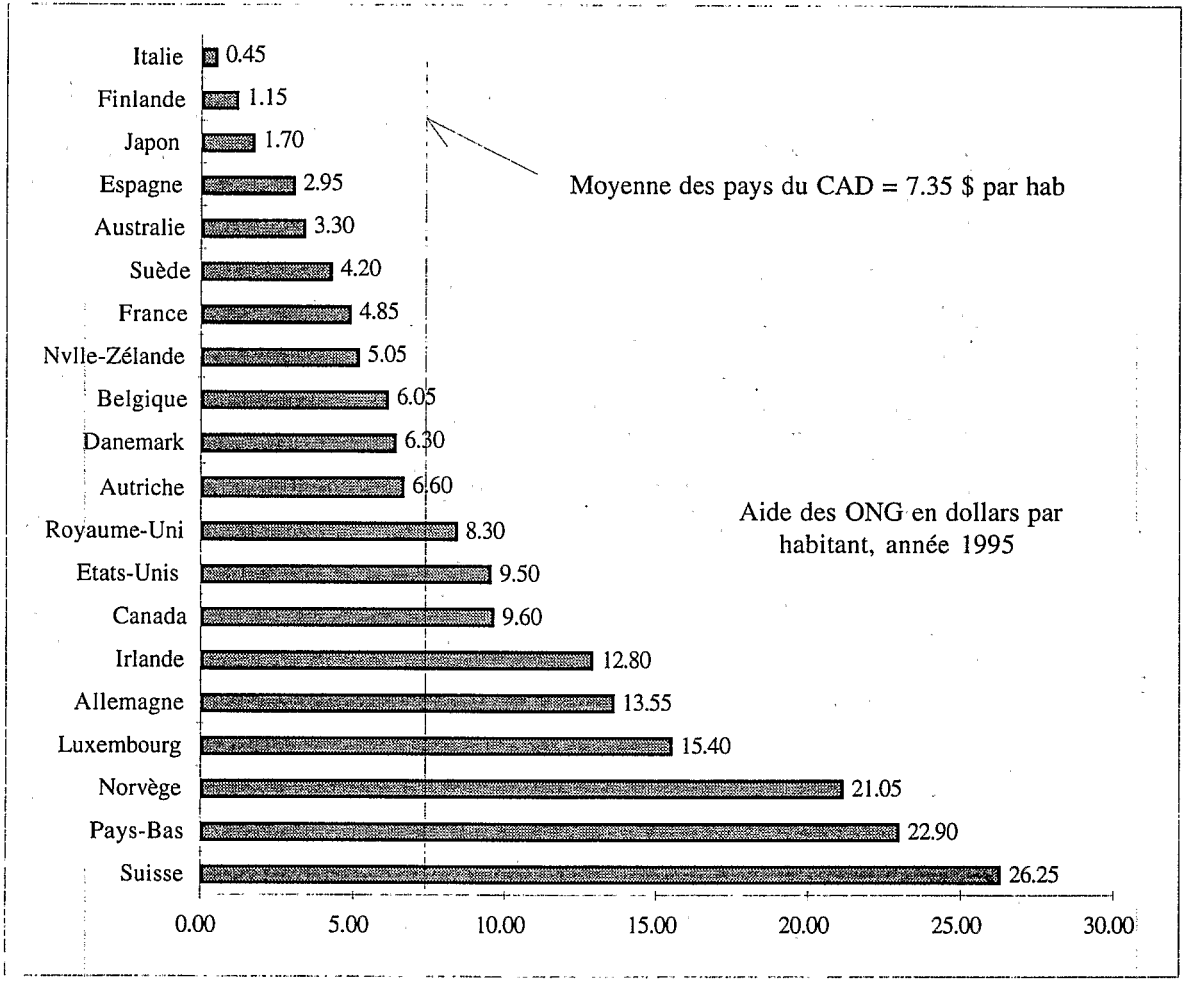
Les statistiques du CAD indiquent le montant des dons privés transférés par des ONG pour des projets de coopération au développement et pour des actions humanitaires. Ces montants ne comprennent que les transferts financés grâce aux collectes des ONG (collectes, dons, cotisations, legs...). Ils ne prennent pas en compte les activités des ONG financées grâce à des contributions publiques (État central ou collectivités publiques locales). Ils ne correspondent pas non plus au total des dépenses des ONG, les éléments suivants n'y figurant pas : financement des campagnes de récoltes de fonds (fundraising), dépenses administratives des secrétariats des ONG au Nord, financement d'activités d'information et d'éducation au développement au Nord, financement du travail de lobby et de participation au débat politique dans leurs pays, assistance aux réfugiés dans les pays du Nord, assistance sociale pour le Quart Monde.

Ainsi définis, les dons des ONG se sont élevés à près de 6 milliards de dollars en 1995, dont 2,5 millards de dollars versés par des ONG des États-Unis, 1,1 milliard par les ONG allemandes, 484 millions de $ par les ONG britanniques et 280 millions par les ONG françaises.

On constate dans les graphiques 1 à 3 que les montants par habitant versés aux ONG varient beaucoup d'un pays à l'autre.

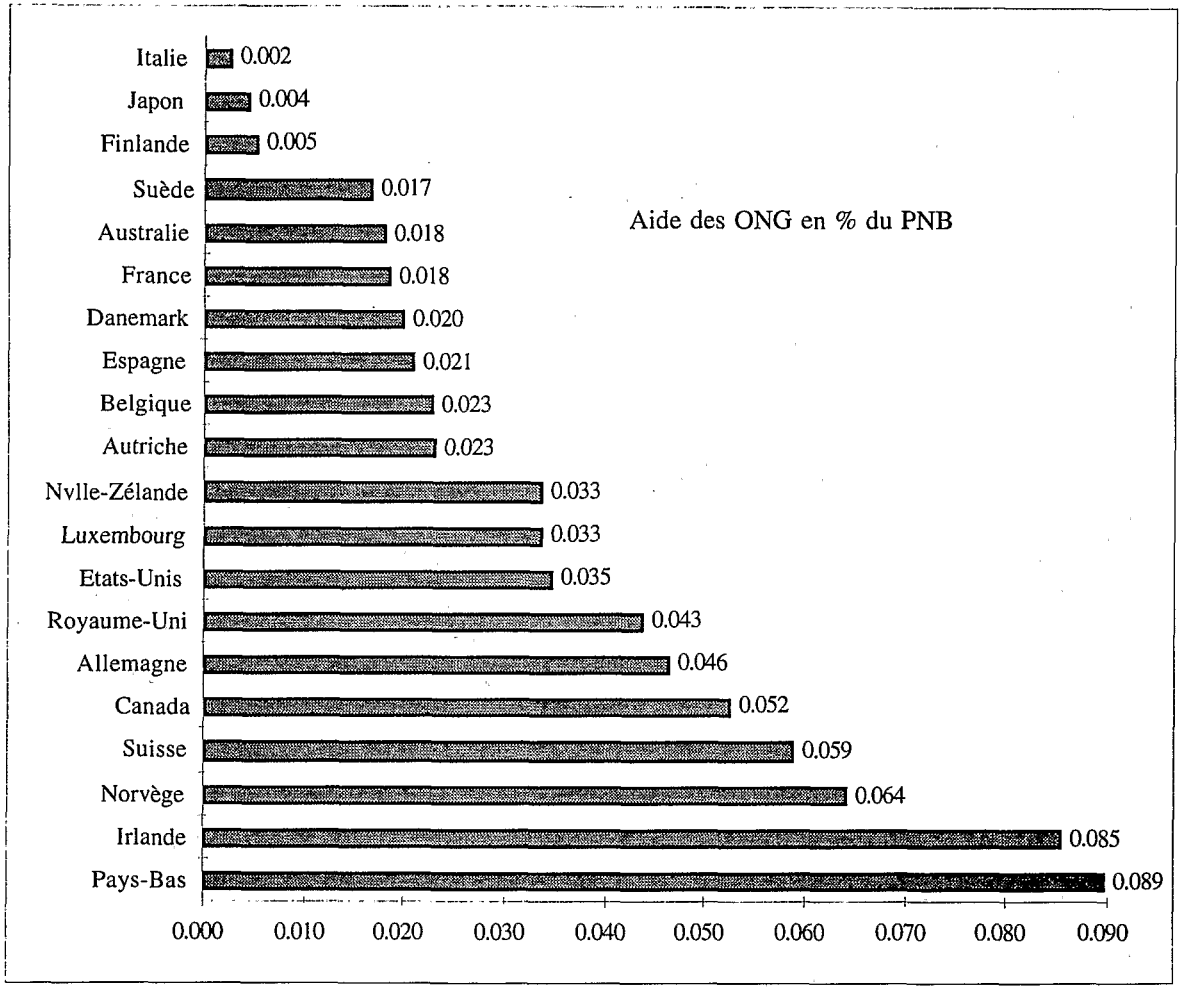
Les graphiques 2 et 3 indiquent le classement des pays selon l'importance de l'aide privée et publique, aide exprimée en % du Produit national brut, ce qui permet de tenir compte des différences du niveau de vie entre les pays, et de comparer les apports du secteur public à la « générosité » des habitants des différents pays. Aucune corrélation n'existe entre la « générosité » des habitants et l'importance des versements d'aide des pouvoirs publics. Un pays comme la France se situe en peloton de tête en terme d'aide publique au développement, alors que les français versent relativement peu aux ONG (moins de 5 $ par habitant en 1995). Des pays comme la Norvège ou les Pays-Bas versent relativement plus d'aide publique et sont aussi des pays où les donateurs donnent beaucoup aux ONG. Les dons privés aux États-Unis sont également relativement élevés, alors qu'en termes d'aide publique au développement, le pays est classé en fin de liste.

Graphique 1 : **Dons des organismes privés bénévoles des pays du CAD en 1995** (en dollars par habitant)

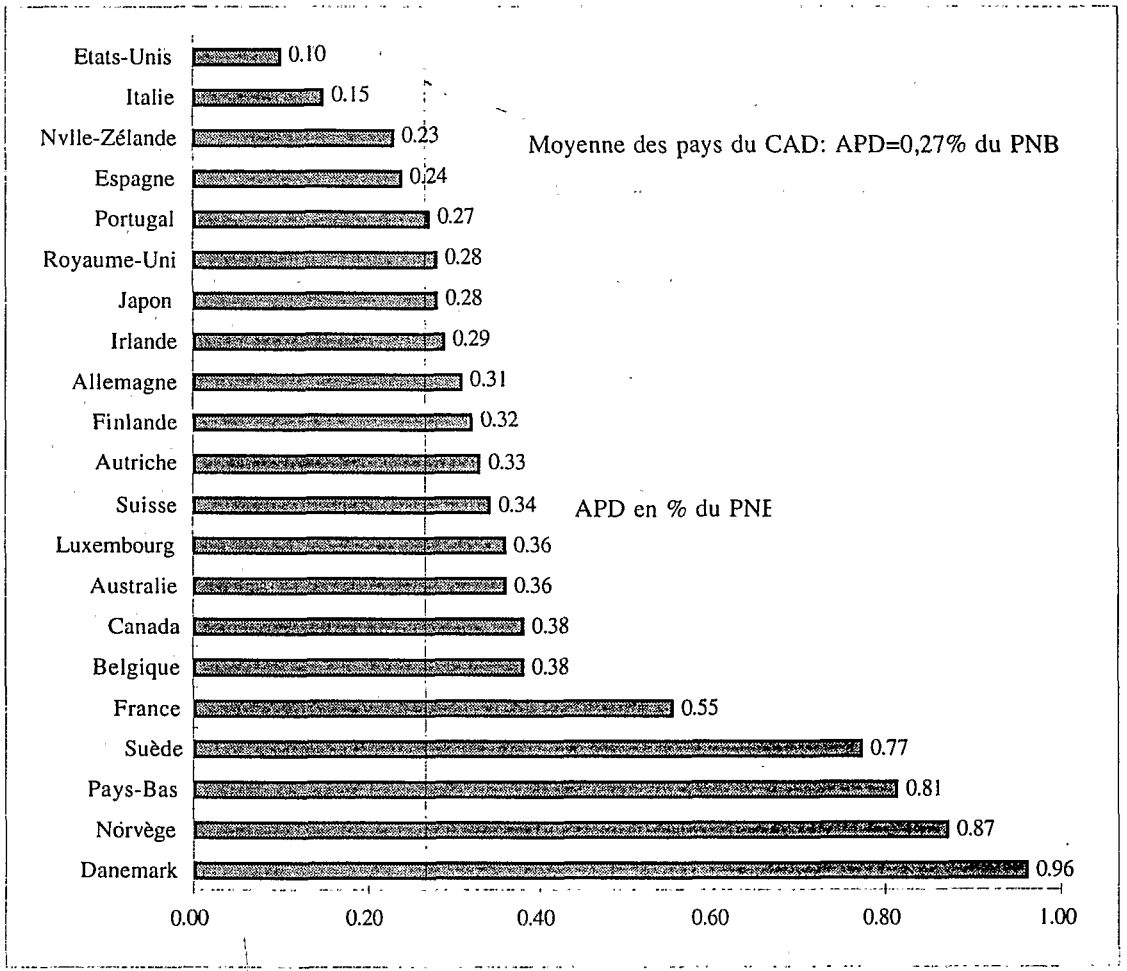


Source : calculé à partir des données publiées par l'OCDE (1997).

Graphique 2 : **Aide privée en % du Produit national brut (1995)**



Graphique 3 : **Aide publique au développement (APD) en % du Produit national brut (1995)**



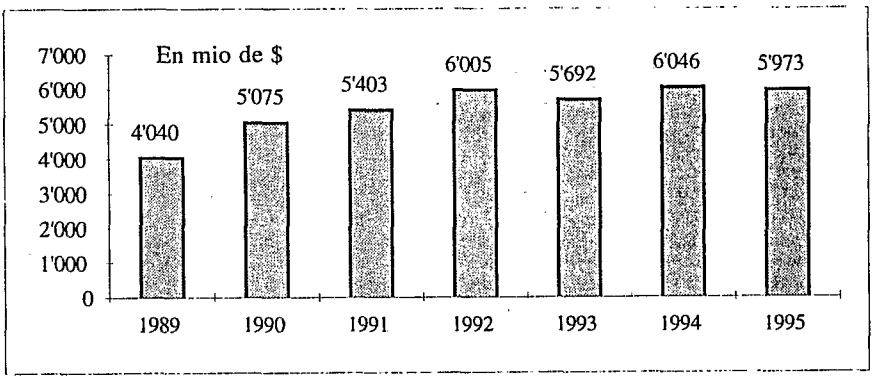
Source : OCDE (1997).

Évolution récente de l'aide privée

La concurrence entre les ONG pour motiver les donateurs est très rude. La crise économique complique la recherche de financement des ONG. Une analyse plus fine de la situation montre pourtant que si les parlementaires ont été très prompts à invoquer les difficultés budgétaires de l'État pour accepter des diminutions de l'aide publique au développement, les habitants restent malgré tout très sensibles et ouverts aux récoltes de fonds des ONG.

Graphique 4

Évolution de l'aide privée des ONG de l'ensemble des pays du CAD



Source : Graphique élaboré à partir des rapports du CAD sur la coopération au développement (OCDE), rapports 1992 à 1995.

Les flux financiers mobilisés par les ONG représentaient en 1995 près de 6 milliards de dollars, soit 3,6 % du total des apports de ressources pour les pays en développement. En incluant les fonds publics transitant par les ONG (1,1 milliard de dollars en 1995), les ONG ont géré globalement 11 % du total de l'aide au développement des pays du CAD (APD + aide des ONG). Pour comparaison, l'ensemble des flux financiers pour les pays en développement s'est élevé à 166,7 milliards de dollars en 1995, dont 92 milliards d'apports privés aux conditions de marché (investissements et crédits privés à l'exportation) et 58,9 milliards de dollars d'aide publique au développement (APD).

France, Allemagne et Suisse : des situations différenciées

Nous allons développer maintenant quelques exemples plus précis de l'aide totale gérée par les ONG (aide financée par les ressources propres et les contributions des pouvoirs publics), à partir d'enquêtes et études menées en France, en Allemagne et en Suisse. La structure du financement des ONG est assez différente dans les trois pays examinés. On le rappelle, les comparaisons sont cependant difficiles car il n'existe pas d'enquêtes harmonisées entre ces pays. C'est pourquoi nous laissons les données en monnaies locales.

France

Les enquêtes les plus complètes sur l'aide des ONG sont effectuées par la Commission Coopération-Développement[2]. L'enquête sur l'année

Tableau 1

Dépenses des associations privées françaises

Types de dépenses	Dépenses en 1992 Mio de francs	Dont:	Dépenses en 1992 Mio de francs
Dépenses dans les pays en dév. PVD	1'476.4	Actions de dév. dans les PVD	558.5
		Actions d'urgence dans les PVD	330.5
		Frais d'experts/ch. de mission	206.1
		Frais d'expatriés	109.7
		Versements à d'autres ONG	33.2
Dépenses dans les pays de l'Est	179.6		
Dépenses en France	120.0	Education au dév.	58.2
		Bourses/stages pour ressortissants PVD	9.7
		Recrutement/formation volontaires	15.1
Frais de collectes	146.5		
Dépenses de fonctionnement	648.6	Charges de personnel	187.0
		Frais généraux	199.4
Dépenses totales des ONG	2'571.1		

Source : Commission Coopération-Développement (1994).

2. Les résultats de l'enquête menée pour estimer l'aide privée mise en œuvre par le canal des associations ont été publiés dans : Commission Coopération-Développement, *Argent, Associations, Tiers monde 1991-1992*, Paris, 1994.

1992 a été effectuée auprès de 891 associations en France. Les résultats reposent sur les réponses de 256 d'entre elles. L'étude donne des informations détaillées sur les ressources financières des associations et sur leurs dépenses, y compris les dépenses en France. Les données concernent l'ensemble de l'aide aux pays en développement et aux pays de l'Est.

Le financement de l'ensemble des activités des ONG est assuré à 67 % par les ressources propres des associations (1,8 milliard de francs français en 1992, 340 millions de dollars[3]) et à 33 % par les contributions d'origine publique (0,9 milliards de francs). Les collectes de fonds auprès des français se sont élevées à 989 millions de francs. Les ressources financières d'origine publique proviennent des organisations internationales (Union européenne, organisations des Nations unies, autres ressources internationales), de l'État central et des collectivités locales (régions, départements et communes). Les versements de l'État français aux ONG sont relativement faibles. Seul 0,7 % de l'aide publique au développement transite par les ONG.

Le tableau 1 donne des indications sur les dépenses totales des associations françaises. 1,5 milliard de francs français (279 millions de dollars) ont été versés par les ONG françaises pour les activités de coopération et d'aide humanitaire dans les pays du Sud (et 180 millions de francs français dans les pays de l'Est).

Allemagne

On compte en Allemagne plus de 2 000 ONG actives dans le domaine de la coopération au développement. Environ 150 ONG reçoivent une aide financière du gouvernement.

Le tableau 2 présente les informations sur l'aide des ONG allemandes (sur la base de réponses fournies par 221 organisations en 1992). Les activités des ONG allemandes financées par leurs propres ressources se sont élevées à 1,59 milliards de DM en 1994 (981 millions de dollars)[4]. L'Allemagne a été le premier pays membre du CAD à instituer dès 1962 un système de cofinancement des activités des ONG dans les pays en développement. En 1994, les versements du ministère de la Coopération aux ONG se sont élevés à 724 millions de DM, dont 294 millions de DM à des organismes confessionnels, 348 millions aux fondations politiques émanant des cinq grands partis politiques (et plus de 70 millions de DM à d'autres organisations). Compte tenu des versements des pouvoirs publics aux ONG, 6,5 % de l'aide publique au développement transite par les ONG. Les fonds propres des ONG représentent plus du double de ce

3. En 1992, 1 dollars US = 5,2937 francs français.
4. En 1994, 1 dollars US = 1,6218 Deutsche Mark.

qu'elles reçoivent des pouvoirs publics (proportion plus basse en Suisse, où les fonds propres ne représentent que 53 % de l'aide des ONG).

A partir des données du tableau 2, on peut constater que les contributions du ministère de la Coopération versées aux ONG sont en forte baisse ces dernières années, alors que les collectes des ONG augmentent régulièrement. Les ONG confessionnelles et mouvements d'inspiration religieuse occupent une place prédominante dans l'aide privée au développement et l'aide humanitaire. En Allemagne, les deux tiers des fonds privés d'aide sont versés par des organisations privées évangéliques ou catholiques.

Tableau 2

Aide gérée par les ONG allemandes en millions de DM (1990 à 1994)

Année	Fonds propres	Versements du Ministère de la coopération		
		Total	dont:	
	Mio de DM		Fondations politiques	ONG confessionnelles
1990	1'223	-	-	273
1991	1'267	741	322	290
1992	1'335	831	358	294
1993	1'434	807	352	296
1994	1'591	724	348	294

Sources: ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ). BMZ, Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik 1994, 1995 et 1996.

Suisse

On peut estimer qu'il existe plus de 450 ONG actives dans le domaine de la coopération au développement. En 1995, 225 organisations ont répondu à l'enquête annuelle sur l'aide privée au développement[5]. Cette année là, les ONG ont financé, sur leurs fonds propres, des projets de coopération et des activités humanitaires pour un montant total de 219,3 millions de francs suisses (185 millions de dollars[6]). Ce montant comprend seulement l'aide aux pays en développement; l'aide aux pays de l'Est s'élevant à 14,5 millions de francs suisses. Les ONG ont en outre

5. Une enquête est menée chaque année par l'Institut Universitaire d'Études du développement, sous mandat de la Direction pour le développement et la coopération (Confédération). Les résultats sont publiés dans le rapport annuel bilingue français/allemand « Aide suisse aux pays en développement et aux pays de l'Europe orientale », IUED, Genève.

6. En 1995, 1 dollars US = 1,1823 francs suisses.

reçu 97,5 millions de francs de la Confédération (État central) pour leurs actions spécifiques, ainsi que 19,4 millions de francs des collectivités publiques territoriales (cantons et communes). Les ONG avaient aussi des projets en régie de la Confédération pour un montant de 65 millions de francs en 1995 (gestion de projets choisis par et exécuté sous mandat de la Confédération). Les ONG ont ainsi géré des projets pour un montant total de 401 millions de francs (339 millions de dollars), soit 27 % de toute l'aide publique et privée de la Suisse (aide totale de 1 milliard 488 millions de francs suisses).

On relève que 55 % des activités de coopération au développement menées par les ONG sont financées par leurs ressources propres (part de 66 % en Allemagne et France), 41 % des projets bénéficient des contributions de l'État central (Confédération) et moins de 5 % obtiennent des financements des collectivités régionales et locales (cantons et communes). Grâce aux versements des pouvoirs publics aux ONG, mais en ne tenant pas compte des projets en régie qui s'assimilent à de l'aide quasi-publique, 7,5 % de l'aide publique au développement transite par les ONG. Celles-ci gèrent donc une part plus importante de l'aide publique au développement qu'en Allemagne (6,5 %) ou en France (0,7 %).

Le graphique 5 montre l'évolution de l'aide gérée par les ONG suisses. On constate que les ONG ont réussi à collecter de plus en plus de fonds lors de collectes, avec une évolution plus irrégulière depuis 1992. Résultat de la crise des finances publiques, les contributions de l'État central (différents ministères de la Confédération) n'augmentent presque plus depuis 1990 et l'aide des collectivités territoriales (cantons et communes) baisse sensiblement depuis 1992 (baisse de 26 % de 1992 à 1995).

Les projets gérés par les institutions privées et leurs actions humanitaires sont financés par les dons privés (collectes auprès du public, cotisations de membres, produits de ventes, dons, legs, etc.), les contributions de la Confédération (État central) et les contributions des collectivités publiques régionales et locales (cantons et communes).

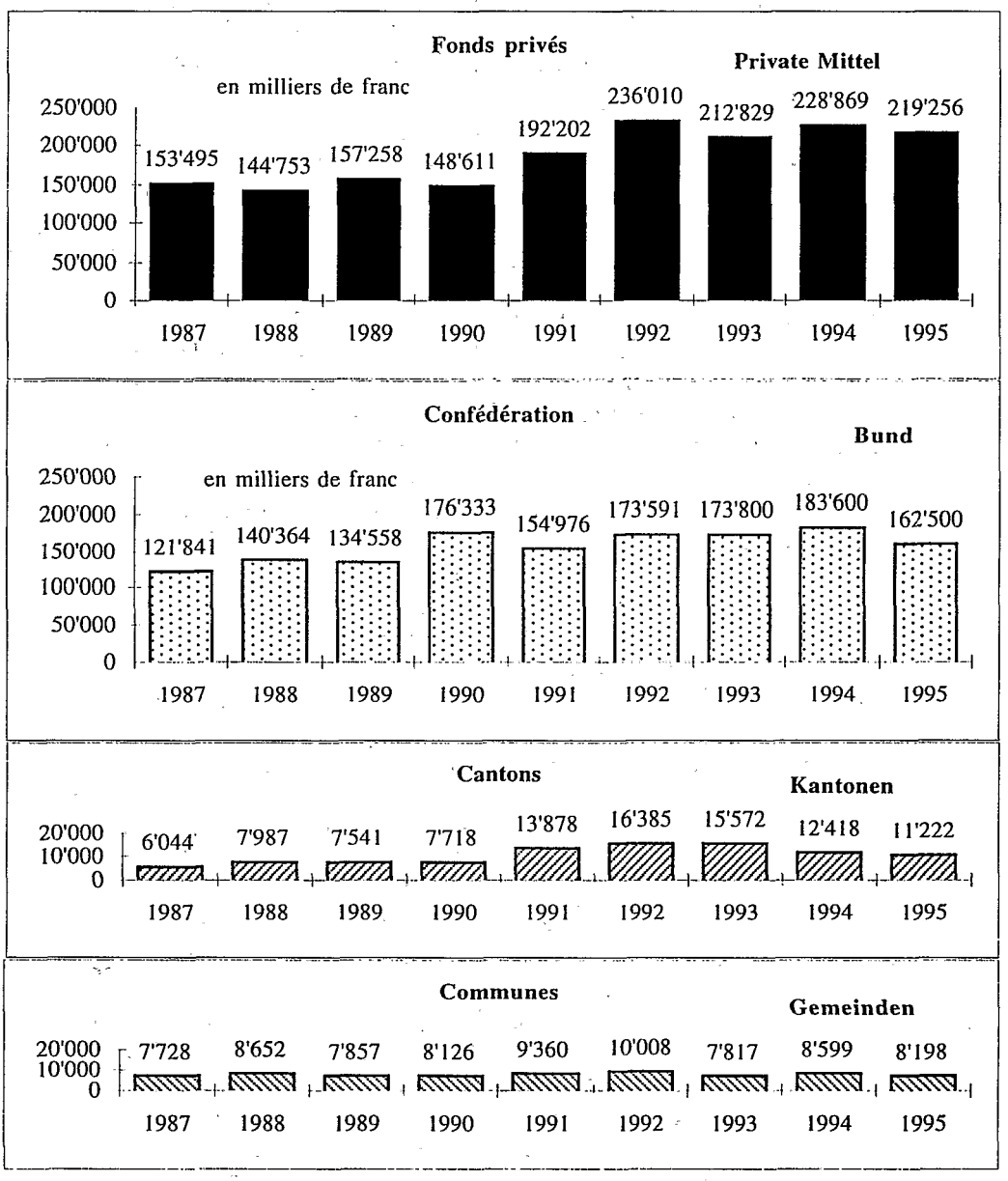
Quelques institutions privées dominent le « marché de l'humanitaire ». Huit organisations ont géré en 1994 près de la moitié des fonds provenant des collectes auprès du public. De l'autre côté, 156 petites institutions dont les versements ont été inférieurs à 1 million de francs ont employé 12 % des fonds. Près de la moitié de l'aide privée provient d'organisations confessionnelles.

L'aide privée de 229 millions de francs ne comprend que les versements aux projets dans le Sud, dont 174 millions étaient affectés à la coopération au développement et 55 millions à l'aide humanitaire. Les dépenses des ONG liées à la recherche de fonds, à l'information du public et à l'administration générale étaient estimées à 65 millions de francs en 1989[7]. Ces montants méritent d'être situés dans le contexte général des

7. Estimation de Richard Gerster, 1995.

Graphique 5

Évolution du financement des institutions privées d'entraide depuis 1987
Aide au pays en développement (en milliers de francs suisses)



Source : IUED, Aide suisse aux pays en développement 1995, Genève, IUED, tableau 1.4.

récoltes de fonds par les associations suisses à but non lucratif. Celles-ci auraient réuni plus de 700 millions de francs en 1994 pour financer des actions sociales en Suisse et à l'étranger[8].

Bibliographie

BMZ 1996, *Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik 1996,* Bonn, Berlin, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung/Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ), 440p. (parution annuelle)

Commission Coopération-Développement 1994, *Argent, Associations, Tiers monde 1991-1992. Enquête d'estimation de l'aide privée mise en œuvre par le canal des associations,* Paris, 64 p.

Deutscher Bundestag 1994, *Humanitäres Spendenwesen in der Bundesrepublik Deutschland – Schwerpunkt Auslandshilfe, Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage.* Drucksache 12/8248, 31 p.

DONSIMONI Myriam 1995, *Du don à l'aide, le marché de l'altruisme,* Paris, L'Harmattan, Coll. Bibliothèque du développement, 228 p.

Eurostep, ICVA 1996, *The reality of Aid, An Independent Review of International Aid 1996,* Londres, Earthscan Publications, 244 p. (parution annuelle).

GERSTER Richard, 1995, *Nord-Süd-Politik : Abschreiben oder investieren ? Perspektiven der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit.* Zürich, Orell Füssli Verlag, 188 p.

IUED, 1996, *Aide suisse aux pays en développement et aux pays de l'Europe orientale/Schweizerische Hilfe für Entwicklungsländer und Oststaaten 1995,* Genève, Institut Universitaire d'Études du Développement (IUED), 230 p. (parution annuelle).

IUED, 1997, *Annuaire Suisse-Tiers monde/Jahrbuch Schweiz Dritte Welt 1997,* Genève, Institut Universitaire d'Études du Développement (IUED), 382 p. (parution annuelle).

OCDE 1997, *Coopération pour le développement. Efforts et politiques des membres du Comité d'Aide au Développement. Rapport 1996,* Paris, OCDE, 314 p. (parution annuelle).

OCDE 1995, *Série des examens en matière de coopération pour le développement, Allemagne,* Paris, OCDE, Comité d'aide au développement, 54 p.

8. Estimation de l'Association suisse des spécialistes en recherches Marketing et sociales. Dieter Pfister, *Spendenmarkt Schweiz. 25 Jahre SMS : Die Jubiläumsstudie,* Verband Schweizer Marketing- und Sozialforscher, Bâle, 1994.

II

Les ONG et les défis du marché

24

Les ONG et l'économie : l'entreprise méconnue mais diabolisée

Marie-Christine GUENEAU

Les ONG et l'économie ne font généralement pas bon ménage. Les initiatives à caractère économique appuyées par les ONG recouvrent globalement les types d'activités suivants : des boutiques villageoises pour produits de première nécessité, des banques de céréales, et divers moulins. Plus rares sont les projets d'aide à l'artisanat et micro-entreprises.

Mais dans tous les cas, l'appui des ONG se révèle limité. Faute, d'une part, d'une connaissance suffisante des mécanismes de base du fonctionnement d'une entreprise, et d'autre part, d'*a priori* idéologiques qui conduisent à la diaboliser.

Les déboires des boutiques et autres moulins

Les « boutiques villageoises » des groupements offrent à leur clientèle quelques produits de première nécessité : céréales, sucre, pétrole, allumettes, cigarettes, etc. Leur objectif est à la fois de fournir un service de proximité et de générer un petit bénéfice destiné à alimenter la caisse des groupements. Gérées collectivement dans un souci de transparence et de justice, ces boutiques rencontrent un bon nombre de difficultés. Ainsi, la répartition des tâches entre les membres est souvent tournante : bonne idée du point de vue de l'équité mais mauvaise idée du point de vue de la compétence. Dans les cas où un gérant est employé, il l'est souvent avec un simple contrat de salarié, assez faiblement rémunéré et sans intéressement aux bénéfices.

Le contrôle du groupement est pesant, les administrateurs ne comprenant pas toujours les contraintes et aléas d'un fonctionnement commer-

cial. Pour le gérant, c'est finalement beaucoup de travail et de responsabilités eu égard aux avantages retirés, et il n'est pas rare de le voir s'enfuir avec la caisse.

Par ailleurs, il est rare que les comptes des boutiques villageoises s'équilibrent. Souvent déficitaires au bout de quelques années, elles dépérissent ou continuent de fonctionner grâce à des injections d'argent frais provenant de l'aide extérieure.

Les banques de céréales, autrement appelées « greniers », suivent souvent ces schémas de dysfonctionnement. Dans les premières années, elles remplissent bien leur rôle, achat et vente de céréales à bon prix pour les paysans, mais après quelques années, elles s'étiolent peu à peu, les stocks s'érodent à cause de problèmes de stockage et de mauvaise gestion.

Les moulins et autres équipements destinés à alléger le travail des femmes sont malheureusement presque toujours des échecs financiers lorsqu'ils sont gérés collectivement selon le schéma classique de l'aide. Conçus comme des projets économiques (on voit même de plus en plus d'agences d'aide proposer des moulins à crédit), ils se heurtent à des problèmes de rentabilité : la clientèle n'est pas suffisamment nombreuse et si les charges de fonctionnement et les réparations sont parfois couvertes, l'amortissement ne l'est quasiment jamais. De plus, se posent souvent des problèmes d'organisation des femmes, certaines responsabilités sont souvent tournantes comme pour les boutiques. Finalement, les diverses expériences de moulins au Sahel ne sont pas probantes. La durée de vie des moulins dépasse rarement trois ou quatre ans.

Autre type d'activité économique, les travaux de couture pour les femmes. Ils sont censés être rémunérateurs mais constituent, en réalité, de véritables fiascos commerciaux. Par exemple, l'évaluation d'un projet de « promotion féminine » au sud de la Mauritanie montre que pour les activités de teinture, le bénéfice retiré pour un grand voile de femme est de 10 F pour un travail de 4 jours pour un groupe de 10 femmes. Une femme gagne donc 1 F par voile ! S'ajoutent les difficultés de commercialisation sur des marchés enclavés et donc vite saturés. Sans compter avec la vive concurrence des produits bon marché importés d'Asie ou des fripes d'Europe vendus sur les marchés à des prix dérisoires.

Une rapide lecture de l'organisation et du mode de gestion de ces types de projets d'aide montre ainsi que leur conception n'obéit pas suffisamment aux principes économiques de base : étude de marché pour diagnostiquer le volume et la solvabilité de la clientèle, répartition réaliste du travail entre les travailleurs, indemnisation et rémunération intéressante...

Les projets d'aide aux artisans et micro-entreprises démontrent également des problèmes de conception.

Les péripéties des projets d'appui aux artisans

Dans le contexte de crise et de désengagement des États, les initiatives économiques de création de petites entreprises et unités artisanales par des africains sont de plus en plus nombreuses de la part des jeunes diplômés, jeunes retraités et autres déflatés. Artisans (menuisiers, forgerons ou cordonniers...), artisanes (pour la transformation de produits agricoles ou la fabrication de nattes) et petits commerçants formulent des demandes d'appui de manière croissante.

Les ONG y répondent globalement peu mais, lorsqu'elles le font, elles achoppent souvent sur toute une série de difficultés. Les objectifs assignés par les ONG aux petites entreprises artisanales sont souvent trop nombreux et amalgament des buts économiques et des buts sociaux : faire du bénéfice mais aussi alimenter une caisse de solidarité pour financer des projets d'équipements villageois, aider d'autres artisans ou d'autres groupements à démarrer, etc.

Par exemple, dans un projet de petit commerce pour des femmes dans les quartiers périphériques de Dakar une ONG avait ainsi réparti les bénéfices : les femmes ne conservaient que 50 %, les associations de quartiers 25 % et les villages d'origine 25 %. Difficile dans ces conditions de faire prospérer son affaire, les bénéfices restant aux mains des femmes étaient trop faibles pour permettre un réinvestissement. Les femmes étaient d'ailleurs fermement opposées à cette répartition qu'elles ont pourtant dû accepter, faute de mieux.

Autre point noir, les comptes d'exploitation prévisionnels sont souvent inexistants ou trop optimistes. Ils prévoient des résultats de production en croissance continue et régulière, sans marge d'incertitude et dans la plus grande inconscience des aléas de l'environnement. Rares sont les études de marché sérieuses faisant apparaître les contraintes du secteur d'activité, les pratiques des intermédiaires de la chaîne de commercialisation, les forces et faiblesses de la concurrence, extrêmement vigoureuse dans le secteur de l'artisanat, les périodes porteuses (fêtes religieuses, événements sociaux ou politiques).

Par ailleurs, une spécialisation dans un seul produit est souvent préconisée alors que sur les marchés africains, de l'Ouest en particulier, la spécialisation est la mort de toute entreprise commerciale.

La formation à la gestion est rarement prévue et souvent mal adaptée car trop théorique. Les cours donnés par des institutions de formation ou par des comptables indépendants, locaux ou étrangers, visent plus à délivrer un kit de gestion de bon niveau qu'à rechercher la simplification pour s'adapter à l'essentiel. Conséquence sur le terrain : la gestion reste souvent un bagage théorique mais n'est pas considérée comme un outil utile au quotidien. Ainsi, les pêcheurs de ce village casamançais au Sénégal

notaient chaque jour le résultat de leur pêche mais ne calculaient jamais les totaux mensuels. La réponse que se vit adresser un expert en mission, étonné devant une telle pratique, est à ce titre tout à fait révélatrice : « si l'on avait imaginé, qu'un jour, quelqu'un nous demanderait les totaux, nous les aurions calculés ». Leur comptabilité ne leur servait donc pas à gérer mais restait un exercice théorique, réalisé en quelque sorte pour la beauté du geste.

Autre difficulté, le choix du matériel. Il est souvent peu réaliste. Une première tendance consiste à surestimer les besoins et à choisir des matériels trop sophistiqués qui restent souvent mal maîtrisés et se révèlent être des gouffres financiers. Les artisans de leur côté soutiennent souvent ce choix qui les valorise d'une image de modernité. Par exemple dans un pays du Sahel, une ONG africaine organisait le retour de travailleurs immigrés dans leur pays d'origine par le biais de coopératives agricoles équipées de tracteurs. Les immigrés avaient vu à la télévision française les images des grands plateaux de la Brie féconde et prospère et estimaient que c'était bien le tracteur qui manquait aux terres sahéliennes. L'ONG attisait ces espoirs en toute démagogie. Les coopératives ont bel et bien été dotées de tracteurs mais ils ont apporté la ruine avec eux. Une seule coopérative est parvenue à plus ou moins équilibrer ses comptes, celle qui n'avait pas réussi à acquérir son tracteur car, en fin de compte, ses frais de fonctionnement étaient les moins élevés.

Le choix d'un matériel compliqué ou surdimensionné pèse lourd dans les coûts de fonctionnement. Et pire encore si la machine est achetée à crédit. L'amortissement quant à lui est rarement finançable avec les recettes de l'équipement.

Une deuxième tendance consiste inversement à proposer des machines trop grossières. Par exemple, certaines machines agricoles usagées envoyées par les agriculteurs européens se révèlent très coûteuses parce que dévoreuses de carburant. Technologie appropriée et technologie trop primaire sont parfois confondues faute de calcul économique préalable.

Des *a priori* idéologiques

La conception de l'appui aux initiatives économiques par un certain nombre d'ONG s'empêtre dans des *a priori* idéologiques. L'approche des ONG relative au mode d'organisation du travail et au rôle des commerçants est, à cet égard, significative.

Pour l'organisation du travail, le mode collectif est presque toujours préféré au mode individuel. L'idéologie communautaire des ONG fait qu'elles ne s'intéressent pas à l'entreprise individuelle mais préfèrent

appuyer un mode de travail collectif qui correspond mieux, d'une part, à l'idée qu'elles se font du fonctionnement des communautés africaines et, d'autre part, au précepte moral de justice selon lequel l'aide doit profiter au plus grand nombre. Le financement de projets individuels ou familiaux est rare alors que c'est souvent le mode d'organisation du travail le plus efficace. Les jardins maraîchers des particuliers, par exemple, sont toujours bien plus beaux que ceux des groupements.

Comme corollaire du choix idéologique du travail collectif, la prise de décision doit elle-même suivre un processus collectif. Assemblée générale souveraine et Bureau rythment lourdement les prises de décision. Par exemple, dans un projet de commercialisation d'huile de palme en Casamance au Sénégal, les prix d'achat au producteur sont décidés par l'assemblée générale qui décide de les maintenir hauts sans aucune connaissance de ce marché dont les prix baissent sans cesse depuis 1988. Pesanteur et rigidité du système s'opposent aux exigences d'adaptabilité, de rapidité, et de souplesse de l'activité économique.

Les paysans eux-mêmes commencent à s'en plaindre. Un leader paysan camerounais, Jean-Marie Nkogo Lema [1], estime ainsi que « les financeurs ne devraient pas toujours insister sur le financement des projets de groupe. Si on observe bien, on se rend compte que les petits projets individuels donnent de meilleurs résultats. Les projets de groupe qui réussissent sont souvent ceux qui ont un caractère social ».

Les commerçants, désignés comme usuriers sans pitié et exploiteurs des pauvres paysans, sont un autre objet d'*a priori* idéologique. En dehors de tout manichéisme, aucune analyse n'est faite sur le rôle qu'ils jouent dans l'économie locale et leur place en tant qu'acteur économique. Le commerçant, outre sa connaissance des circuits de commercialisation qui lui permet de tirer ses prix, est souvent la seule entité en milieu rural à octroyer des crédits aux plus démunis ; les taux relativement élevés, par exemple 10 % par mois, sont jugés usuraires par les banquiers et les fonctionnaires. Quant aux paysans, pour D. Gentil et Y. Fournier [1993], « ils trouvent bien sûr les intérêts élevés mais pas exorbitants, et les prêteurs, qu'ils soient commerçants ou notables, sont plutôt considérés comme des bienfaiteurs que comme des exploiteurs ».

Une connaissance insuffisante du fonctionnement de l'entreprise

L'appui des ONG dans le domaine économique souffre d'une mauvaise connaissance du fonctionnement de l'entreprise classique : inconnu

1. Secrétaire Général du Bureau d'Orientation et de Solidarité à l'Action des Projets Paysans de la Lékié (BOSAPPAL), Agripromo n° 82, juillet 1993.

le petit patron qui cherche à maximiser ses profits pour augmenter son revenu, à minimiser ses coûts, cherche le matériel et l'organisation les mieux adaptés à son activité, passe des heures à sa comptabilité, calcule mille fois avant d'investir, accepte de tirer ses prix mais pas de perdre.

L'appui des ONG, même dans le domaine économique, répond finalement souvent d'abord à des objectifs sociaux dans un esprit caritatif qui conduit à voir l'entreprise, la boutique villageoise, l'atelier d'artisan comme un moyen pour faire du bien au plus grand nombre. L'ONG craint de tomber dans une sorte de favoritisme en appuyant des projets individuels.

C'est ainsi que sont influencées des composantes importantes de l'activité économique telle que par exemple l'organisation du travail (faire participer tout le monde) ou l'utilisation du bénéfice (qui récompense peu les travailleurs). Les ONG créent finalement un outil hybride mi économique et mi social à des fins solidaires et communautaires. L'outil économique est alourdi et détourné de son sens. Des objectifs supplémentaires tellement lourds lui sont assignés qu'il peut difficilement être rentable.

Les artisans sont-ils alors des chefs d'entreprise ou des mécènes ?

Et les logiques économiques informelles ?

Par ailleurs, l'appui des ONG, mais aussi sur ce point précis celui des autres acteurs de la coopération publique, souffrent de la méconnaissance du fonctionnement des sociétés africaines dans leurs mécanismes économiques informels.

Les logiques de l'économie dite informelle sont basées sur la diversification de l'activité sur plusieurs produits afin de réduire les risques. Une spécialisation dans un seul produit est rare car trop dangereuse. C'est ainsi que doivent être compris les moulins des commerçants. Si ils réussissent là où échouent les groupements c'est, outre la meilleure maîtrise de la gestion assurée par une seule personne, qu'ils équilibrent leurs comptes grâce au bénéfice d'autres activités [2]. Le moulin attire et fidélise les femmes qui sont aussi clientes de la boutique où elles peuvent en cas de besoin obtenir du crédit.

Ces logiques sont basées aussi sur leurs capacités à répondre à un marché instable, étroit et où les consommateurs disposent d'un faible pouvoir d'achat. Enfin, et c'est l'aspect le plus original des logiques infor-

2. D'après une étude réalisée par le projet GTZ, « Appui aux organisations paysannes du Mayo Kebbi » au Tchad en 1994.

melles, elles sont basées sur un réseau de relations sociales riches et diversifiées.

Le cas des commerçantes maliennes du rail Dakar-Bamako [Lambert, 1993] montre que celles-ci n'obéissent pas à une rationalité purement économique d'accumulation de bénéfices qui sont capitalisés mais elles utilisent leurs bénéfices à entretenir des réseaux sociaux de parenté, d'ethnie et de clientèle dont certains travaillent comme agents, localisés aux différents points d'achat et de vente des marchandises. Parenté doit être ici compris dans un sens large, encore étendu au maximum par les commerçantes : parenté par alliance, par adoption, par intégration, parenté à plaisanterie[3].

Les enfants font également partie intégrante des stratégies de travail des femmes. Le placement de leurs enfants en bas âge auprès d'une parente ou le recours au travail gratuit d'une fille ou d'une nièce qui les libère des travaux domestiques ou les aide dans leur commerce sont quasi systématiques.

Les relations sociales sont donc utilisées comme des placements économiques rentables. Ce système est considéré comme bien plus sûr qu'une activité économique dont on n'est jamais certain de l'issue. E.-S. Ndione [1990] de son côté montre que les femmes bénéficiaires de crédits pour des activités économiques utilisent une grande partie des sommes dans des placements sociaux et le reste dans l'activité économique annoncée. Pour le remboursement du crédit, elles utilisent le bénéfice et sollicitent leurs relations sociales.

On voit bien que loin d'être totalement étrangers à l'économie, le contraire de l'homo œconomicus disent certains, les africains ont un fonctionnement qui leur est propre, une rationalité qui prend largement en compte le social et en fait un élément d'une stratégie économique. L'économiste Philippe Hugon [1995] estime que « la rationalité économique n'est pas une, mais multiple ».

Autre situation, des actes économiques sont parfois guidés par des intentions sociales. Les « dolotières » fabriquantes et commerçantes de dolo, bière de mil, en donnent un bon exemple mais c'est aussi souvent le cas des petites marchandes de beignets sur les marchés. En pays Dagara, au sud du Burkina Faso, l'analyse comptable de l'activité d'un groupe de dolotières montrait un déficit important puisque dans certains cas les femmes enregistraient des pertes cinq fois plus grandes que les bénéfices. L'expert, économiste de formation, effaré, expose aux dolotières les résultats de ses calculs. Réactions moqueuses des femmes qui déclarent alors : « Mais votre calcul d'argent n'est pas notre problème ! Ce qui nous inté-

3. En Afrique de l'Ouest, la parenté à plaisanterie est un type d'alliance très répandu liant deux clans d'une même ethnie ou deux ethnies. Elle permet l'usage de plaisanteries et d'insultes et induit également des obligations de dons et de solidarité.

resse, c'est d'être ensemble pour discuter, d'être utiles, de faire venir au village les étrangers qui voyagent sur cette route, là-bas, pour qu'ils nous donnent des nouvelles ; c'est aussi d'attirer les jeunes pour qu'ils restent ici et ne partent pas en ville ».

Parfaite rationalité basée sur des objectifs et des moyens, non pas centrée sur la maximisation du profit monétaire, mais sur d'autres motivations : reconnaissance sociale, information, communication, animation du village.

La culture des ONG n'est-elle pas antiéconomique ?

Pourquoi les ONG enregistrent-elles autant de difficultés en matière d'appui économique ? Fondamentalement le discours économique se heurte non seulement à leurs pratiques sur le terrain mais également, à l'intérieur de leurs propres institutions, à leurs valeurs profondes.

La culture des ONG est dominée par un engagement militant et politique au sens large qui se définit très souvent par opposition à l'entreprise. La base militante des ONG, représentée par l'assemblée générale et le conseil d'administration, et dans une moindre mesure les salariés, reste allergique aux valeurs de l'entreprise. Certains concepts sont mal supportés : rentabilité, marge bénéficiaire, image de marque pour ne pas dire marketing, plans de carrière, hiérarchie, salaires corrects. On leur en préfère d'autres tels que : militantisme, engagement, partenariat, indemnités, bénévolat. Même les bureaux d'étude à statut associatif (en France du type IRAM ou GRET) sont diabolisés et parfois taxés de mercenaires[4].

De plus, le personnel n'est pas formé à une approche économique. Par le passé, le personnel des ONG était composé de militants ayant souvent une grande expérience de terrain mais assez peu de formation. C'est encore le cas dans un bon nombre de petites ONG. Dans les grandes structures, vers le milieu des années 80, une évolution s'est profilée avec l'arrivée d'un certain nombre de jeunes universitaires. A présent, les ONG emploient comme les autres acteurs de la coopération, de jeunes diplômés des disciplines classiques du développement c'est-à-dire plutôt techniques, surtout des agronomes. Pour certains d'entre eux, les ONG sont un tremplin pour pénétrer dans le milieu du développement et remplir les pages blanches de leur curriculum vitae. On les retrouve après quelques années dans d'autres institutions souvent de type bureaux d'étude.

4. Réaction d'un membre d'une ONG française lors de l'Assemblée Générale après que le responsable financier ait proposé de réaliser la vente de prestations de services pour constituer des fonds propres : « En est-on vraiment arrivé là ? » demanda-t-il horrifié. L'assemblée générale dans son ensemble faisait une tête d'enterrement.

Le profil du personnel a donc changé mais la connaissance de l'entreprise n'a pas beaucoup progressé. Et, la plupart conserve une aversion d'intellectuels pour l'entreprise qui n'a rien à envier à celle des militants de base des associations. Beaucoup n'ont pas de pratique commerciale et même n'ont probablement aucune idée des entrailles d'une simple boutique de quartier.

Le fonctionnement institutionnel des ONG se situe lui-même en dehors des lois du marché. Les ONG vivent avec une part importante de bénévoles, d'objecteurs de conscience, de contrats de solidarité et d'autres personnels employés à bon marché. Leur chiffre d'affaire est issu de dons et de subventions et non de la vente de services. Les ONG ne sont pas des producteurs de marges bénéficiaires, leur objectif n'est pas de faire de l'argent mais d'en distribuer. Elles ne fonctionnent pas elles-mêmes comme des entreprises et ne participent pas au jeu du marché.

Il ne leur est donc pas facile d'apporter un appui spécialisé efficace.

La découverte récente de l'économie

Il est vrai que l'économie est une découverte récente pour la plupart des ONG[5]. On peut la dater au milieu des années 80 avec, comme symbole, le colloque de Terre des Hommes sur les projets productifs. Auparavant, parler de rentabilité, de marché, de coûts et de bénéfice apparaissait à la fois incongru et indélicat. Les courants chrétiens sociaux tout comme les courants laïques de gauche, deux origines fondatrices des ONG du Nord et françaises en particulier, tenaient les questions d'argent dans un profond mépris, chacun pour des raisons différentes.

Les ONG contestaient fortement le modèle de développement occidental[6] et les grands projets d'aménagement rural et de cultures d'exportation. Elles lançaient des campagnes d'opinion critiques, par exemple contre le haricot vert produit au Burkina Faso[7] pour démontrer combien s'enrichissaient les intermédiaires sur le dos des paysans qui en profitaient peu. Légitime au niveau macro et international, cette analyse était cependant insuffisante au niveau micro-économique. Le paysan producteur de haricots verts gagne bien plus d'argent que ses congénères producteurs de céréales pour lesquels il n'existe pas de circuits d'écoulement. Et sur le terrain, le producteur de haricots verts est envié.

5. Sauf peut-être pour le CIDR spécialisé dans l'appui à la création d'entreprises depuis 1959.

6. Cf. leurs différentes publications de l'époque telles que, par exemple, la Charte adoptée par l'assemblée générale de Peuples Solidaires le 7 octobre 1984.

7. Campagne de CCFD, Frères des Hommes, Terre des Hommes.

Vers les années 1985, le projet productif créateur de revenus fait son entrée sur la scène de l'aide privée. C'est l'époque des premiers plans d'ajustement structurels et du libéralisme comme potion magique contre la misère. Les ONG se sont retrouvées entraînées par le courant dominant sans beaucoup d'états d'âme et en toute amnésie pour leurs combats politiques d'antan. Dans les débats d'alors, en effet, peu s'interrogeaient sur un tel revirement qui signifiait l'abandon de leurs convictions fondatrices.

Aujourd'hui, l'économie est une dimension intégrée au niveau du discours : les ONG parlent effectivement de création d'entreprises, d'épargne et de crédit. Mais le discours ne va-t-il pas trop vite ?

Conclusion

Dans les villages et les quartiers, les projets productifs censés être créateurs de revenus, connaissent des bonheurs variables.

Les ONG du Nord éprouvent bien des difficultés à se situer comme acteur de la coopération compétent en matière économique, en bonne partie parce qu'un fonctionnement d'entreprise est étranger à leur propre vécu institutionnel. Et, même au-delà, leurs valeurs culturelles sont anti-économiques. Ainsi opposent-elles encore « militantisme » et « professionnalisme ».

Les ONG ont probablement intérêt à se débarrasser de leurs oripeaux idéologiques afin d'être capables de répondre efficacement aux demandes croissantes de leurs partenaires qui veulent des revenus, des productions, des ventes sûres.

Bibliographie

GENTIL D. et FOURNIER Y., 1993, *Les paysans peuvent-ils devenir des banquiers ? Épargne et crédit en Afrique,* Syros/FPH.

HUGON P., 1995, « Robinson ou Vendredi ? La rationalité économique en Afrique », dans ORSTOM, Sciences Humaines, février, n° 47.

LAMBERT A., 1993, « Les commerçantes maliennes du chemin de fer Dakar-Bamako », dans *Grands commerçants d'Afrique de l'Ouest,* E. Grégoire et P. Labazée (dir.), Karthala-ORSTOM, Paris.

NDIONE E.-S., 1990, *Le don et le recours,* Enda, Dakar.

25

ONG et crédits aux micro-entreprises

Réflexions à partir d'une expérience colombienne

Marc LABIE

Introduction

De nombreux économistes ont ébauché des théories explicatives de la dualisation des structures de production et de financement des pays en développement. Dans le cadre de ce débat, l'attention portée aux micro-entreprises n'a cessé d'augmenter tant parmi les chercheurs en sciences sociales, économistes ou non, que parmi les institutions internationales. Des programmes de promotion, d'encadrement et surtout de financement des *micro- et petites entreprises* (MPE) sont ainsi soutenus en raison des avantages intrinsèques que ces dernières sont supposées véhiculer. Elles correspondraient par nature à certaines priorités en matière d'aide, à savoir « le développement du secteur privé, la lutte contre la pauvreté, la promotion d'une répartition du revenu plus équitable, l'action en faveur des femmes et la mise en œuvre de stratégies de développement participatif privilégiant l'action individuelle et les initiatives collectives » (OCDE, 1993).

Toutes ces affirmations sont difficiles à vérifier. En globalisant sous le terme « micro-entreprises » une réalité qui peut être beaucoup plus hétérogène qu'il n'y paraît, on risque aisément de reproduire des débats assez similaires à ceux qui ont agité – et agitent encore souvent – les auteurs lorsqu'ils abordent la distinction entre secteur formel et informel. Faut-il rappeler que si certains continuent de défendre ce concept de « secteur » éventuellement réparti en différents segments, d'autres ont totalement rejeté la dichotomie secteur formel-secteur informel, estimant que si l'informalité existe, « l'analyse théorique montre qu'elle ne constitue pas un secteur » (Lautier, De Miras, Morice, 1991). Cette précision était nécessaire car il y a lieu, lorsqu'on aborde les questions de financement des micro-entreprises, de garder à l'esprit trois remarques qui, d'une certaine

manière, recoupent ce débat. Tout d'abord, les micro-entreprises ne représentent qu'une partie de l'activité informelle, parfois définie comme une partie de l'économie populaire qui regrouperait en outre « des organisations d'économie populaire (OEP), des initiatives individuelles et des activités illégales, voire délictueuses » (Larraechea, Nyssens, 1993). Ensuite, le terme « micro-entreprises » tel qu'il est généralement utilisé recouvre un segment d'entreprises où des situations très différentes peuvent exister, que ce soit en ce qui concerne le degré de formalisation au sens légal du terme, le nombre de personnes employées ou même le processus de production. Enfin, il faut éviter une vision dualiste des systèmes de financement où les micro-entreprises sont confrontées d'une part à un marché formel (ou institutionnel) qui les exclurait et d'autre part à un marché informel (ou non institutionnel). La réalité est certes plus complexe. Reste que, pour répondre aux besoins financiers des micro-entreprises, divers mécanismes ont été imaginés. Dans un premier temps, la plupart des initiatives ont consisté à soutenir des systèmes traditionnels ou à fournir du crédit subventionné. Les résultats obtenus furent généralement décevants par rapport aux moyens mis en œuvre. On tenta alors de favoriser une intégration ou du moins une articulation entre systèmes financiers afin de permettre aux micro-entrepreneurs d'accéder au système institutionnel. Cette vision était construite autour d'un thème principal : adapter aux questions financières la thèse peu démontrée mais largement répercutée de De Soto (De Soto, 1986) selon laquelle puisque le secteur informel s'explique par les carences et l'inefficacité du secteur formel, il faut préconiser « de profondes réformes institutionnelles et opérationnelles dans le secteur formel pour remédier au dualisme financier » (Germidis, Kessler, Meghir, 1991). En déréglementant et en simplifiant les procédures administratives pour le client micro-entrepreneur, il devait être possible de permettre – éventuellement avec l'aide d'ONG – un passage du micro-entrepreneur vers le secteur financier institutionnel. Cette approche fût-elle aussi un échec pour de nombreuses raisons impliquant à la fois les institutions financières et les micro-entrepreneurs.

Parallèlement à ces deux échecs relatifs, une troisième approche a été étudiée : créer des programmes de financement spécialisés dans le crédit (et parfois l'épargne lorsque le cadre législatif le permettait) pour les micro-entreprises ; ces programmes appliqueraient des conditions commerciales proches du marché institutionnel tout en utilisant des modes de fonctionnement s'inspirant de la finance informelle ; l'objectif à long terme devenait alors la création d'institutions financièrement autonomes et pérennes. C'est dans ce contexte que certaines ONG du sud ont fait le choix de se transformer – au moins partiellement – en de véritables institutions financières, intégrant ainsi ce que l'on qualifie parfois de « systèmes financiers décentralisés » (SFD). Notons cependant qu'il ne s'agit pas là d'une démarche répondant à une approche coopérative et que nous

nous éloignons donc, d'une certaine manière, du secteur financier semi-formel tel que présenté par Germidis, Kessler et Meghir. Pour reprendre la terminologie de Bédard, il s'agit, en partant du constat de l'échec du « banking des pauvres », de définir bien plus l'émergence d'un « banking de développement pour et avec les pauvres » qu'un « banking de développement par les pauvres » (Bédard, 1988).

C'est donc bien d'une modification institutionnelle dont il est question et certaines ONG ont parfaitement pris conscience de cette tendance. Citons ici, à titre d'exemple, un passage d'une étude consacrée aux pays andins publiée par RAFAD (ONG suisse) et SOS FAIM (ONG belge) qui souligne parfaitement cette évolution : « Le temps, le besoin et l'incompréhension ont poussé les associations et les ONG du Sud à utiliser leurs propres instruments financiers pour appuyer les micro-entreprises et les associations de paysans. Auparavant, le facteur financier jouait un rôle secondaire et marginal dans la relation entre les organisations d'appui et les producteurs urbains et ruraux. Tout cela a changé profondément et, aujourd'hui, il est très difficile de concevoir un appui sans considérer les programmes de crédit et d'investissement. Le succès et l'innovation permanente dans l'utilisation de ces programmes de crédit ont mis les organisations d'appui dans une position institutionnelle "intermédiaire" entre le statut d'une banque et celui d'une ONG classique » (RAFAD, SOS FAIM, 1993). La logique qui prévaut est la suivante : le crédit est un facteur essentiel pour le micro-entrepreneur. Or, une partie importante de la population – la plus pauvre – n'a pas accès au crédit institutionnel. Dès lors, puisque les organisations d'appui ont, entre autres, pour fonction d'aider cette partie de la population, elles doivent tenter de répondre à ce besoin.

Nous allons tenter d'approfondir cette problématique afin de montrer en quoi elle représente un véritable défi pour les ONG du sud impliquées dans l'appui financier aux micro-entreprises. Pour ce faire, nous procéderons en trois étapes : tout d'abord nous présenterons la nature du besoin de financement des micro-entreprises ; ensuite, nous établirons les spécificités des SFD auxquels nous nous intéressons ; enfin, nous illustrerons l'ensemble des points mentionnés en nous référant à l'expérience de l'ONG colombienne Corposol. Nous pourrons alors, en guise de conclusion, tenter de comprendre la nature exacte du défi posé aux ONG.

Explication du besoin de financement des MPE

Comme nous avons pu le mentionner précédemment, l'importance des micro-entreprises dans le tissu économique des pays en développement

est aujourd'hui unanimement reconnue, tant en raison du nombre d'unités concernées qu'en raison de l'inclusion des fractions les moins favorisées de la population active de ces pays. On estime ainsi que « plus de 60 % de la population active économiquement faible travaille dans les micro-entreprises » (Suarez Croters, 1995) et que dans la plupart des pays « 90 % des pauvres actifs n'ont pas accès aux banques » (Christen, 1995). Selon la Banque Mondiale, « sur les 500 millions de micro-entreprises du monde, moins de 2 % ont accès à des services financiers » (Banque Mondiale, 1996).

La question qui mérite alors d'être posée est celle de la priorité à accorder à ces questions de financement ; en effet, ces mêmes entreprises, si elles n'ont pas accès à un système financier adéquat, souffrent aussi d'autres carences.

A la lecture de la littérature spécialisée, il semble y avoir une quasi-unanimité sur l'importance d'accorder une très haute priorité (souvent la plus haute) aux problèmes de financement. Ainsi de très nombreuses études de toute nature montrent cette priorité. Citons à titre d'exemple : (Morrisson, Solignac Lecomte, Oudin, 1994) et (GRET-IRAM, 1995).

Les interventions qui divergent de cette tendance « lourde » sont extrêmement rares et le plus souvent, elles visent non pas à nier l'importance des questions de financement, mais plutôt à en relativiser le poids afin que celles-ci n'occultent pas d'autres aspects qui méritent eux aussi une étude attentive. Une focalisation sur les questions de « techniques appropriées » ou « d'action sur la demande » sont alors parfois réintroduites.

Il existe aussi une série d'analyses qui – tout en acceptant l'idée que d'une manière générale, les MPE n'ont pas accès à un financement bancaire classique – tentent d'identifier des segments d'entreprises qui seraient cependant moins touchés par ces problèmes. La réflexion s'oriente alors sur la nature des besoins de financement. Apparaissent alors des classifications qui soulignent le plus souvent la coexistence de deux besoins essentiels : un besoin de fonds de roulement et un besoin d'investissement auquel est parfois associé un troisième besoin, lié lui aux « conditions de vie, de santé, d'éducation ». Il arrive également que ces trois catégories soient partagées en fonction de l'objectif à atteindre, créant alors une dichotomie entre des « crédits de reproduction » et des « crédits de croissance » (Singh Arora, Upendranadh, 1995). Par ailleurs, certains auteurs ont mis en évidence que l'évolution des besoins entre fonds de roulement et d'investissement serait liée au cycle de vie de l'entreprise, les besoins en fonds de roulement suivant alors les créations/extensions de capacités productrices découlant d'investissements (Morrisson, Solignac Lecomte, Oudin, 1994). D'autres classifications insistent sur la double dimension qu'est l'origine des fonds (interne/externe) combinée à leur échéance (court/moyen/long terme).

Parallèlement à ces analyses, certains auteurs ont également tenté de montrer que lors du passage (supposé survenir) du statut de MPE au statut de PME, l'entreprise acquiert plus de possibilités de se financer auprès du secteur bancaire classique en raison d'un développement tant de sa notoriété que de ses actifs. Si quelques études – notamment en Colombie et aux Philippines – tendent à corroborer cette vision, il faut cependant constater que l'on ne dispose généralement que de trop peu de données pour se faire une opinion (Liedholm, 1994).

Quoi qu'il en soit, l'importance du besoin de financement des MPE ne semble pas être sujet à caution. Reste cependant à démontrer pourquoi une initiative comme la mise sur pied de nouveaux systèmes financiers tels que les SFD, peut se justifier. Deux approches peuvent être envisagées.

L'approche « négativiste »

De très loin la plus répandue, cette approche consiste à justifier la création de nouveaux mécanismes à partir d'un double constat, celui de « l'imperfection des marchés financiers » et de « l'inadaptation des mécanismes de crédit classiques ». En effet, à ce jour, les banques classiques et les micro-entreprises n'ont que très rarement réussi à travailler ensemble.

Les raisons souvent invoquées sont les suivantes :

Du point de vue des banques (Levitsky, Rasad, 1990 ; Jackelen, 1989) :

– dans beaucoup de PED où le secteur bancaire est déjà fragile, « les banques tendent à privilégier des opérations de court terme, à risque limité » (Hugon, 1990, 312). Or, prêter aux MPE est considéré « risqué » ;

– les coûts de gestion des prêts aux MPE sont élevés et réduisent d'autant plus la rentabilité de ces opérations que celles-ci sont de faibles montants ;

– les MPE ne sont pas à même de fournir les informations et garanties nécessaires.

Du point de vue des micro-entrepreneurs [Morrisson, Solignac Lecomte, Oudin, 1994 ; Jackelen, 1989] :

– les banques classiques n'offrent pas un accueil et un service qui correspondent à leurs besoins ;

– les banques n'offrent pas assez de souplesse, qu'il s'agisse de l'octroi proprement dit (nombreux déplacements nécessaires pour un prêt) ou des conditions de remboursement.

L'approche « positiviste »

La logique en est simple : puisqu'une part importante des agents économiques des PED – en particulier les plus pauvres – travaillent dans des

MPE et que l'accès au crédit des ces dernières posent problème, il faut développer des mécanismes assurant leur financement à long terme. En effet, comme on est aujourd'hui conscient que c'est d'un accès permanent à de nouveaux financements dont ont besoin les MPE, on ne peut donc plus se contenter d'une approche par « projet ». La participation des MPE au développement des PED passe donc par des mécanismes de long terme. Le professeur Yunus de la Grameen Bank croit d'ailleurs à l'établissement d'un cercle vertueux « ...faible revenu, prêt, investissement, revenu supplémentaire, prêt plus important, investissement supplémentaire, revenu supplémentaire... » (Hulme, 1995). On le perçoit très bien, deux débats s'entrecroisent, celui du financement des MPE et celui du développement en général (et de la lutte contre la pauvreté en particulier). C'est pourquoi d'ailleurs, très souvent, on associe aux programmes de crédit (et/ou d'épargne) d'autres services visant à favoriser un « développement intégral » des MPE en luttant contre les contraintes non-financières affectant leurs activités. Sont ainsi souvent approchés : le manque de formation (et d'information), les difficultés d'approvisionnement en matières premières, les questions de commercialisation, et l'inadaptation au cadre réglementaire.

Présentation des systèmes financiers décentralisés spécialisés dans le crédit aux micro-entreprises

Pendant très longtemps les divers programmes de prêts aux MPE ont été considérés avec circonspection, leurs résultats étant souvent mitigés. L'avis le plus courant était alors que « les programmes de crédit en faveur des micro-entreprises ne se sont pas révélés rentables et que beaucoup d'entre-eux ne sont pas viables » (Halvorson-Quevedo, 1992). Pourtant, l'émergence au cours de la décennie 80 de nouvelles institutions ciblant ce type d'entreprises a radicalement modifié cette perception. Aujourd'hui – comme nous avons déjà eu l'occasion de l'écrire – les programmes d'appui aux institutions finançant les MPE sont nombreux (et d'une certaine façon très « à la mode »). A la base de ce changement radical, se trouve le succès d'institutions spécialisées très connues telles que la BKK et le BUD (BRI/Unit Desa Program) en Indonésie, la Grameen Bank au Bangladesh ou Bancosol en Bolivie. Sont également parfois mentionnés : le programme de crédit Jehudi, le K-REP et le programme PRIDE au Kenya, l'ACEP au Sénégal, le BRK au Niger la Get Ahead Foundation en Afrique du Sud, LPDS et BKD en Indonésie, l'ADEMI et l'APODEM en République dominicaine, le SIMME au Guatemala, FEDECREDITO/ PRIDECO au El Salvador, FIE en Bolivie, la FINCA au Costa Rica, la

banque des Pobladores au Chili. Notons que si nombre de ces organisations sont des ONG, toutes ne le sont pas.

Selon l'OCDE, « ces institutions, qui diffèrent profondément l'une de l'autre, n'en constituent pas moins le fondement des systèmes financiers destinés aux micro-entreprises. Elles possèdent en commun, à des degrés divers, d'importantes caractéristiques qui les distinguent de la précédente génération de programmes destinés aux micro-entreprises, notamment le discours et les notions, inspirés des activités financières habituelles. Leur aptitude à atteindre un nombre important de clients sur des bases pratiquement commerciales devrait donner une impulsion nouvelle au financement des micro-entreprises » (OCDE, 1993).

Ainsi donc, ce qui ferait la spécificité de ces nouvelles institutions, c'est la volonté de répondre aux besoins de financement des MPE en considérant celles-ci non plus comme des bénéficiaires mais comme des clients. Si ce point mérite certainement beaucoup d'attention, il ne permet cependant pas de cerner l'ensemble des éléments constitutifs de la spécificité de ces institutions, lesquels pourraient, selon nous, être regroupés selon trois axes :

La décentralisation des structures et des processus de décisions opérationnelles

A l'origine de l'appellation que nous avons retenue (alors que sont parfois aussi utilisées les appellations « institutions financières spécialisées » (GRET-IRAM, 1995) ou « nonmarket institutions » (Besley, 1995) et suivant en cela d'autres auteurs (Akemakou, 1995), la décentralisation est une caractéristique indispensable de ces systèmes. En effet, il y a manifestement au sein des SFD une volonté d'être proche du client. Cela se manifeste de deux façons : d'une part, une proximité géographique (en multipliant les « agences ») et d'autre part une proximité « culturelle » (en simplifiant les procédures et en limitant la taille des « agences ») (Mosley, 1995).

Ainsi, si les grandes décisions de politique générale demeurent centralisées, la gestion courante du système, notamment les décisions relatives à l'octroi des crédits, est le plus souvent déléguée au comité de crédit de l'agence locale chargée de suivre le client. Notons à ce propos que la participation du client à la gestion du mécanisme de prêt est généralement inexistante (même s'il existe quelques exceptions comme par exemple les programmes K-REP et Pride au Kenya). La justification de ce choix est que les MPE aspirent avant tout à avoir accès à du crédit (et/ou de l'épargne) et non pas à être gestionnaires de mécanismes financiers pour lesquels elles n'ont pas nécessairement les compétences requises.

L'utilisation de garanties non conventionnelles

Souvent considérées comme l'élément le plus novateur, elles ont permis de résoudre le problème que posaient les MPE en la matière, à savoir leur incapacité à fournir soit un aval soit une garantie matérielle acceptable. Pour ce faire, deux solutions ont été imaginées.

Premièrement, il semble approprié, lorsqu'on travaille le segment de marché que sont les MPE, d'assurer une pression sociale suffisante sur l'emprunteur de telle sorte qu'il estime socialement inacceptable de ne pas remplir ses obligations. D'une certaine manière, on retrouve ici un mécanisme qui a été parfaitement identifié dans le cas des tontines africaines (Lelart, 1990) et qui, moyennant certaines précautions, devrait pouvoir être adapté à la majorité des pays en développement. Il s'agit soit de recourir à une garantie solidaire entre les membres d'un groupe qui s'est auto-choisi, soit d'avoir recours à la pression sociale d'un chef de village lorsque cela est possible. Comme on peut intuitivement le comprendre, la première solution est souvent privilégiée dans la mesure où on peut l'appliquer partout alors que la seconde serait *a priori* plus appropriée à des milieux ruraux.

Parallèlement, une deuxième solution a été imaginée afin de motiver le preneur de crédit à respecter ses obligations ; il s'agit d'une politique d'incréments progressifs des prêts disponibles qui met le client devant une situation claire : soit il respecte ses engagements et il sera « récompensé » par un crédit plus important, soit il défaille et se prive définitivement d'un accès à des ressources financières.

La recherche d'institutionnalisation

Très clairement liée à une volonté de pérennité, on constate au sein des SFD, une volonté d'institutionnaliser un accès aux crédit (et à l'épargne) pour les MPE ; on est donc loin d'une logique de projet temporaire. Nombre de choix méthodologiques sont d'ailleurs conditionnés par cette priorité. Citons, à titre d'exemple, la gestion du personnel ou la politique de taux d'intérêt. Certains auteurs estiment d'ailleurs que cette volonté de privilégier la création d'institutions pérennes constitue une véritable « révolution » par rapport « aux programmes intégrés perçus comme lourds, coûteux et générant un impact aléatoire » (GRET-IRAM, 1995).

Étude d'un cas : l'organisation colombienne « Grupo Sol / Corposol »

Créée le 7 juillet 1988 sous le nom d'Actuar Bogotá, cette institution a entamé son activité comme institution privée à but non lucratif financée au départ par ses fondateurs (des entrepreneurs colombiens) qui y injectèrent l'équivalent de 20 000 dollars (US). Sa mission se définit comme suit : « favoriser l'auto-développement intégral du travailleur indépendant, au moyen d'un service efficace qui inclut des processus de participation solidaire, de la confiance et de la volonté de changer ; avec un engagement personnel, entrepreneurial et communautaire de croître et de contribuer à la croissance économique et sociale de la Colombie » (CORPOSOL, 1996).

Les chiffres repris ci-après donnent un aperçu de la croissance impressionnante enregistrée de 1989 à 1995.

Réalisations cumulées de actuar-corposol sur la période 1989-1995

	1989	1995	chiffres cumulés 1989 - 1995
Nouveaux crédits	2.335	45.336	124.495
Nouveaux crédits + renouvellements	3.884	87.378	242.997
Valeur totale des crédits(x 1000 US $)	841	75.595	147.952
Valeur moyenne d'un crédit (en US $)	217	865	592
Emplois créés ou renforcés	3.782	122.454	277.759
Population bénéficiaire	11.521	563.305	1.226.049

Source : Corposol, documents internes, 1995, 1996.

Ayant commencé comme une ONG dite « minimaliste » qui combinait l'octroi de crédit et des séances de formation (et assistance technique), Corposol s'est au départ focalisé sur ces seules activités. Mais très rapidement d'autres services ont été développés. La logique adoptée par Corposol en la matière est assez simple : partant de sa connaissance du monde micro-entrepreneurial, Corposol a un avantage comparatif pour fournir de nouveaux services à ce secteur et il existe donc de nombreuses possibilités de développement. Cependant, comme peu de comparaisons sont possibles, il est difficile de faire des prévisions fiables quant aux chances de succès de tel ou tel service. Il y a donc lieu d'imaginer une structure qui, tout en permettant assez de souplesse pour tenter d'innover, assure

néanmoins une cohérence globale. C'est ce qui a été fait en structurant l'ensemble des activités selon une logique de groupe. La procédure est aujourd'hui bien rodée et fonctionne de la façon suivante : lorsqu'apparaît l'idée d'une nouvelle activité qui pourrait être effectuée par Corposol, le département « projets » l'évalue ; si elle semble prometteuse, elle est alors confiée à une petite équipe qui tente de l'appliquer sur une zone limitée. Si le « produit » semble correspondre à ce qu'attend le « marché », l'extension est alors planifiée, débouchant à terme sur une nouvelle branche pour le groupe. Cette manière de faire a plusieurs avantages : elle assure une très grande souplesse ; elle permet d'avoir une idée précise et distincte des différentes activités du groupe ; elle autorise une certaine spécialisation du personnel, ce qui peut s'avérer indispensable avec l'accroissement du volume d'activités.

Au terme de ce développement, le « Grupo Sol » s'est construit comme « un holding » intégrant des activités aussi diverses que le crédit (urbain et rural), la formation, l'amélioration de l'habitat, ou la fourniture de matières premières.

Globalement, si on considère l'évolution enregistrée depuis la création de Actuar Bogotá en 1988, il est clair que c'est une politique de croissance forte (très forte) qui a été encouragée même si cela a parfois été la source de tensions au sein de l'organisation. Comment cela est-il organisé concrètement ? L'unité centrale du système, Corposol, sous statut d'ONG, remplit fondamentalement deux fonctions : planifier les développements stratégiques du groupe et organiser au quotidien les activités de formation. Liées à Corposol on trouve alors les différentes branches du groupe, avec au premier rang, Finansol, la Compañía de Financiamiento Comercial créée en 1993 par le groupe après que ce dernier ait dû constater l'impossibilité de « travailler avec les banques traditionnelles ». Institution financière formelle, elle représente le bras financier du groupe – le SFD proprement dit – qui gère le système de crédit (en attendant qu'une activité d'épargne puisse être organisée) tout en « embauchant » Corposol pour certaines tâches quotidiennes (par exemple, les « délégués crédits » dépendent de Corposol qui les fournit – moyennant commissions – à Finansol). A côté de Finansol se trouvent alors les autres activités du groupe : Agrosol (programme de crédit rural), Mercasol (centrale d'achat), Construsol (construction et amélioration de l'habitat).

Si nous tentons d'établir un parallélisme avec ce qui a été présenté dans la première partie de cette communication, nous pouvons constater que dans le cas du « Grupo Sol » :

1. la primauté du crédit a été immédiatement reconnue sans pour autant abandonner l'objectif de fournir d'autres services participant au développement intégral des MPE ;

2. la nécessité de concentrer les activités de crédits au sein d'une structure spécifique (qui ne soit pas une ONG) a débouché sur la naissance de Finansol ;

3. la méthodologie utilisée correspond presque parfaitement au cadre théorique présenté puisqu'elle combine une gestion des crédits décentralisée [le comité de crédit de chaque « centre » étant responsable des décisions relatives aux crédits de « sa zone »], l'utilisation de garanties non conventionnelles [sous forme de groupes solidaires] et une volonté d'institutionnalisation [en constituant comme « organisations autonomes » ses diverses activités ayant atteint un certain niveau de maturité].

Néanmoins, le 26 septembre 1996, la « Superintendencia de Sociedades », organisme de contrôle des sociétés en Colombie, ordonne la mise en liquidation de Corposol, et ce alors que Mercasol a déjà été liquidé quelques semaines auparavant et que Finansol a été totalement restructuré à la faveur d'une recapitalisation importante à la suite de laquelle Corposol s'est totalement désengagé de Finansol. Expliquer l'ensemble de la crise du « Grupo Sol » ne sera pas aisé car comme souvent, les raisons sont multiples et les effets parfois difficiles à isoler. Il n'en demeure pas moins que, sans entrer dans les détails – car cela supposerait des développements beaucoup trop longs – on peut dire qu'avant la création de Finansol, l'activité de Corposol était celle d'une ONG et la gestion des crédits ne relevait pas du contrôle de la commission bancaire (Superintendencia Bancaria). Avec la création de Finansol, c'est l'inverse. Or, l'apparition de la norme 1980 établit très clairement la classification des crédits à adopter en fonction des retards de paiements. S'il n'y a là rien qui puisse paraître très particulier, cela a cependant posé un grave problème au groupe dans la mesure où la croissance avait de toute évidence primé sur la qualité, les assesseurs perdant le contact direct et personnel avec les bénéficiaires.

Dans un premier temps, la réaction adoptée fut une véritable fuite en avant, malheureusement facilitée par la suppression de la limite de croissance du portefeuille imposée en 1994. Les crédits se multiplièrent et la croissance globale du portefeuille occulta sa détérioration intrinsèque. Par ailleurs les nombreux croisements d'activités et de comptes entre les branches du groupe rendaient difficile une vision claire de sa situation.

Début 1996, la Superintendencia Bancaria, constatant la gravité de la situation, décide de la fermeture du portefeuille (aucun nouveau crédit ne peut être alloué). Or la principale ressource financière de Corposol est le coût de la formation qui est facturée au micro-entrepreneur lors de l'octroi d'un crédit. Comme il n'y en a plus, Corposol se retrouve rapidement sans ressources alors qu'il a plusieurs centaines d'employés, des loyers et des frais généraux à payer. Dans un premier temps, en jouant sur sa trésorerie et en s'endettant de plus en plus, Corposol parvient à survivre. Mais après quelques mois, ses créanciers constatent la dégradation importante de la situation et une crise ouverte apparaît clairement à la fin du premier semestre 1996. Des négociations s'entament entre Corposol et ses créanciers mais elles ne débouchent sur rien de concret. Il apparaît alors claire-

ment qu'aucune solution véritable n'est possible. Corposol et l'ensemble de ses programmes sont donc liquidés, à l'exception de Finansol qui parvient à se sauver grâce à une recapitalisation rendue possible par l'appui d'institutions nationales et internationales spécialisées dans la microfinance. Les principaux nouveaux actionnaires deviennent alors Repfin Ltda (société dont le principal actionnaire est la Citibank Overseas Investment Corporation), l'« Instituto de Fomento Industrial (IFI) » (organisme étatique colombien pour la promotion de l'industrie), Profund S.A. (fond d'investissement international consacré aux MPE), Acción International (ONG américaine), FUNDES (ONG suisse), Calmeadow (ONG canadienne), et certaines institutions membres de la coopérative colombienne Emprender (par ailleurs membres du réseau d'Acción International). Par la suite (fin novembre 1996), une seconde phase de refinancement est mise en place avec le soutien de l'IFI, de Profund S.A., du Fond Nacional de Garantías (FNG) et de Fundescol, amenant l'ensemble du capital à 9,238 milliards de pesos.

Le crédit aux MPE, un défi pour les ONG

Conclure sur un thème en pleine mouvance n'est jamais chose facile. C'est pourquoi, en lieu et place d'une conclusion formelle, nous préférons présenter ici quelques réflexions sur les contraintes qui s'imposent aux ONG soucieuses d'être actives dans le crédit aux MPE.

Si l'intérêt pour les ONG de développement est aujourd'hui fort important, il reste beaucoup à faire pour déterminer avec exactitude les domaines dans lesquels elles ont le plus de chance d'être efficaces (ODI, 1996). Dans le cadre des questions de financement de petites et microentreprises, il semble aujourd'hui établi que pour être efficaces, les ONG actives doivent être prêtes à de nombreuses modifications tant de leurs procédures que de leurs structures. Gérer des programmes de crédits (et/ou d'épargne) susceptibles d'avoir une influence sur le développement suppose d'atteindre une certaine taille. Or, travailler à cette échelle dans le domaine financier requiert des compétences, des systèmes d'information et une vision stratégique qui ne correspond généralement pas aux valeurs du monde des ONG. Certains auteurs se sont d'ailleurs spécifiquement intéressés à cette question et ont tenté d'identifier très précisément les caractéristiques des ONG qui permettent ou empêchent le bon développement de ce type d'activités (HAVERS, 1994). Corposol est une ONG qui a disparu pour n'avoir pas correctement pris conscience de la complexité des défis auxquels elle devrait faire face.

Pour parvenir à fournir du crédit à de nombreuses MPE et plus encore pour maintenir cette activité dans le temps, il semble que l'on puisse affirmer qu'une ONG se doit de déterminer exactement quelle peut être son offre de services eu égard à son objectif d'autonomie financière et de déterminer les conditions à partir desquelles son intervention pourra s'inscrire dans une optique de pérennité. Or, les ONG présentent généralement plusieurs faiblesses. En voici quatre qui nous semblent essentielles. Premièrement, elles ne disposent pas des qualifications requises. Ainsi, comme le souligne l'OCDE, « pour être en mesure de fournir aux micro-entreprises les services financiers et autres dont elles ont besoin, les ONG (...) doivent posséder un minimum de capacités institutionnelles et de compétences, faute de quoi leur action risque de compromettre la réalisation des objectifs des projets ou pire, de saper l'aptitude et le désir des pauvres de se lancer dans l'entreprenariat ou d'y poursuivre leurs activités » (OCDE, 1993). Deuxièmement, elles ont généralement une culture d'organisation qui est peu compatible avec la gestion d'un système d'appui qui se veut pérenne et orienté vers des entreprises à traiter comme des clients (Havers, 1994). Troisièmement, n'étant pas intégrées dans les « structures financières classiques », elles ne bénéficient généralement pas du cadre législatif prévu pour ces institutions, se trouvant par là-même privées de possibilités de reconnaissance et de contrôle externe pourtant bien utiles (Otero, Drake, 1993). Enfin (et c'est probablement le point le plus important), elles ne sont pas à même de mobiliser suffisamment de fonds pour assumer la demande à laquelle elles sont confrontées car d'une part elles ne peuvent généralement pas mobiliser l'épargne (en Amérique latine) (Otero, Drake, 1993) et d'autre part, leur indépendance financière (et leur capacité d'endettement) est sérieusement limitée par leur capitalisation souvent trop faible (Havers, 1994).

Cependant, on a pris de mieux en mieux conscience de l'importance d'établir des mécanismes de financement à grande échelle pour répondre à la demande potentielle existant au sein des MPE. Il y a donc un réel besoin de réfléchir sur les multiples adaptations que doivent assumer les ONG si elles veulent demeurer au cœur de ce mouvement.

Bibliographie

AKEMADOU K.K.,1995, « Analyse des services financiers offerts par les ONG aux petites et micro-entreprises et expérience de l'association des prestataires de crédit en Afrique », Techniques Financières & Développement, janvier, 30-35.

BANQUE MONDIALE, 1996, « Microfinancement : essentiel pour le développement et la réduction de la pauvreté en Afrique », Banque Mondiale Actualités, vol. XV, 24, 20 juin.

BÉDARD G., 1988, « L'épargne et le crédit comme instruments d'un développement autonome des populations défavorisées, innovations et synergies », Compte rendu d'un atelier international, BMZ-DSE, Feldafing.

BESLEY T., 1995, « Nonmarket Institutions for Credit and Risk Sharing in Low-Income Countries », Journal of Economic Perspectives, vol. 9, 3, 115-27.

CHRISTEN R.P., 1995, « Issues in the Regulation and Supervision of Microfinance », Communication présentée lors de la conférence « Regulation and Supervision of Microfinance Institutions », Acción International,Washington D.C., 27-28 novembre.

CORPOSOL, 1996, « Actuar-Corposol, operating performance », Document interne, Bogotá.

DE SOTO H., 1986, « El otro sendero », Lima : El Barranco.

GRET-IRAM, 1995, « Analyse de la dynamique des micro et petites entreprises et de leurs dispositifs d'appui », tomes I & V, ministère de la Coopération, Caisse française de développement, Paris.

GERMIDIS D., KESSLER D., MEGHIR R., 1991, « Systèmes financiers et développement : quel rôle pour les secteurs financiers formel et informel ? », OCDE, Paris.

HALVORSON-QUEVEDO R., 1992, « La promesse des micro-entreprises », Observateur de l'OCDE, 173, décembre-janvier, 7-11.

HAVERS M., 1994, « Le soutien au développement des petites entreprises du secteur informel par des ONG : étude de cas au Bangladesh », dans ARELLANO, GASSE, VERNA, « Les entreprises informelles dans le monde », Presses de l'Université Laval, Sainte-Foy.

HUGON P., 1990, « La finance non institutionnelle : expression de la crise du développement ou de nouvelles formes de développement », dans LELART, « La tontine, pratique informelle d'épargne et de crédit dans les pays en voie de développement », AUPELF-UREF, John Libbey Eurotext, Paris.

HULME D., 1995, « Finance for the Poor, Poorer or Poorest ? Financial Innovation, Poverty and Vulnerability », « Finance Against Poverty Conference », University of Reading, 27-28 mars.

JACKELEN H.R., 1989, « Banking on the Informal Sector », dans LEVITSKY, « Microenterprises in Developing Countries », IT Publications, Londres.

LARRAECHEA I., NYSSENS M., 1993, « L'économie populaire : un défi pour l'éthique », Document de travail 5, chaire Hoover (UCL), Louvain-la-Neuve.

LAUTIER B., DE MIRAS C., MORICE A., 1991, « L'état et l'informel », L'Harmattan, Paris.

LELART M., 1990, « Les circuits parallèles de financement : état de la question », AUPELF-UREF, « L'entrepreneuriat en Afrique francophone », John Libbey Eurotext, Paris.

LELART M., 1990, « La tontine, pratique informelle d'épargne et de crédit dans les pays en voie de développement », AUPELF-UREF, John Libbey Eurotext, Paris.

LEVITSKY J., RASAD R.N., 1990, « Credit Guarantee Schemes for Small and Medium Enterprises », World Bank Technical Paper Number 58, Washington D.C.

LIEDHOLM C., 1994, « Dynamique des petites enterprises et l'évolution du rôle de la finance informelle », dans ADAMS, FITCHETT (eds), « Finance informelle dans les pays en développement », Presses universitaires de Lyon, Lyon.

MORRISSON C., SOLIGNAC LECOMTE H.B., OUDIN X., 1994, « Micro-entreprises et cadre institutionnel dans les pays en développement », OCDE, Paris.

MOSLEY P., 1995, « Optimal Incentives to Repay in Institutions Lending to Low-Income Groups : an Indonesian Case Study », « Finance Against Poverty Conference », University of Reading, 27-28 mars.

OCDE, 1993, « Les orientations nouvelles de l'aide en faveur des micro-entreprises », OCDE, Paris.

ODI, 1996, « The Impact of NGO Development Projects », Briefing Paper 2, Overseas Development Institute, Londres.

OTERO, DRAKE, 1993, « Cuando el dinero vale más : las ONG como instituciones financieras », Acción International, Cambridge (Ma).

RAFAD, SOS FAIM, 1993, « Le financement alternatif, le cas des micro-entreprises et des associations de producteurs des pays andins », Éditions Action pour le Développement, Bruxelles.

SINGH ARORA S., UPENDRANADH C., 1995, « Attacking Poverty – The Role of Credit », « Finance Against Poverty Conference », University of Reading, 27-28 mars.

SUAREZ CROTERS G., 1995, « Développement de la micro-entreprise – expérience latino-américaine », Techniques Financières & Développement, janvier, 45-52.

26

Les organisations locales face au marché

Leçons tirées de deux programmes de développement au Brésil et en Haïti

Serge GHINET et Christophe DUNAND

Introduction

L'autonomie financière des organisations engagées dans le développement devient un enjeu majeur dans l'évolution du système d'aide au développement. La pérennité de leurs actions, et parfois la survie des organisations elles-mêmes, dépend de plus en plus de l'autofinancement des activités, voire de la mise en place de centres de profit qui servent à financer des actions sociales, culturelles, éducatives ou environnementales.

Le statut des organisations engagées dans le développement, leur organisation et leur finalité peuvent être divers et leur confrontation au marché se pose en termes différents. Nous nous intéresserons dans cet article aux organisations locales, que l'on pourrait appeler aussi ONG du Sud. Selon la typologie proposée par Esman et Uphoff (Esman M. & Uphoff N., 1984, pp. 61-64) les organisations locales regroupent trois formes d'organisations au Sud : les associations locales de développement (l'équivalent des ONG du Nord), les coopératives et les associations d'intérêts.

D'une manière générale les organisations locales (ci-après OL) sont nées de solidarités locales, de la nécessité (Vincent, 1995, p. 13) ou de la mobilisation d'un groupe de militants. Leur projet institutionnel est généralement empreint de valeurs de solidarité, de partage et de communauté, avec parfois un engagement politique central dans leur démarche. Une dimension sociale et caritative sous-tend des activités diverses dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la culture, de l'organisation ou de l'environnement. Elles recherchent une cohérence forte entre leur discours et la réalité des actions qu'elles mènent sur le terrain.

La mise en œuvre et la structuration d'activités à caractère marchand par les OL est le résultat de plusieurs facteurs. Il y a une baisse globale des ressources financières de la coopération au développement au Nord, une tendance générale impulsée par les grands acteurs de la coopération au développement (USAID, BM, etc.) de renforcer l'économie privée des pays du sud et de favoriser la libre entreprise, l'ajustement structurel et, enfin, une volonté d'autonomisation des acteurs au Sud.

Toutefois le passage d'activités sociales (au sens le plus large) à la production de biens et de services marchands ne va pas sans poser des problèmes nombreux et encore trop rarement anticipés par les agences d'aide. Les organisations locales, les ONG du Nord et un nombre important de collaborateurs des agences d'aide gouvernementales sont « mal à l'aise face à l'économique » (expression empruntée à Vincent, 1995, p. 14).

Cet article vise à identifier les difficultés concrètes rencontrées dans le développement d'activités marchandes par deux OL. Il s'agit de :

• L'Association des Artisanes de Nova Russas-ASCRON, une coopérative située dans la ville de Nova Russas dans le Nordeste brésilien (État du Ceara).

• L'Unité de compostage des ordures ménagères du Cap-Haïtien.

Ces deux organisations associatives sont à but non lucratif et poursuivent des activités marchandes. La typologie suivante proposée par Thomas F. Carroll (Carrol, 1992, pp. 11-13) permet de les situer entre les organisations du secteur public et les entreprises privées commerciales.

Tableau 1

Typologie des organisations
(Source : Carrol, 1992, traduction libre de l'anglais)

Secteur public	---------->	**Secteur civil**	<----------	**Secteur privé**
Administration publique	Entités publiques-privées Organisations parapubliques	Organisations civiques ONG, OL, à but social	Organisations civiques sans fin lucrative, gérant des activités marchandes (non profit business)	Organisation commerciale, de production et de services à but lucratif (for profit)

Notre analyse se concentre sur des organisations du secteur civil/associatif qui produisent des biens et des services en intégrant dans leur fonctionnement des critères de décision et des instruments du secteur privé. C'est ce que Carroll nomme les « nonprofit business » (entreprises/associations à but non lucratif) qu'il est nécessaire de définir plus précisément.

L'histoire de ces deux organisations et l'analyse des principaux problèmes qu'elles ont dû résoudre permettront d'illustrer les difficultés d'adaptation des structures internes de ces OL aux contraintes du marché. Nous entendons par « contraintes du marché » l'ensemble des facteurs auxquels une OL doit faire face pour que son activité productive soit financièrement viable (connaissance du marché, exigences de qualité, respect des délais, prix de revient, développement du réseau de commercialisation, etc.).

Une attention particulière sera donnée aux questions suivantes :

• Les implications institutionnelles, organisationnelles (management), financières et éthiques qu'entraînent le développement d'activités marchandes dans un cadre associatif.

• Les problèmes similaires d'adéquation des contraintes du marché aux exigences internes des organisations.

Rentabilité et profit : des finalités lourdes de sens

Toute organisation se structure et met en place un mode de fonctionnement en rapport avec ses objectifs généraux et ses valeurs. Le développement d'activités marchandes au sein d'organisations travaillant habituellement dans le domaine social, par exemple le programme de compostage en Haïti présenté ici, comme la structuration sur un mode associatif d'entrepreneurs individuels (p. ex. les artisanes de l'ASCRON), bousculent les pratiques habituelles, et généralement bien au-delà des prévisions.

La perte d'autonomie individuelle en devenant membre d'une organisation associative ou la confrontation d'objectifs sociaux à des objectifs financiers, sont deux sources de difficultés. Au-delà des divergences de finalité, les modes de fonctionnement des organisations du secteur associatif ne relèvent pas de la même logique organisationnelle. Norman Uphoff (Uphoff, 1983) a proposé une comparaison très pertinente des modes de fonctionnement et des systèmes de prise de décisions entre le secteur entrepreneurial commercial et le secteur associatif brièvement résumée dans le tableau 2.

Dès lors qu'une entreprise se fixe pour objectif de pénétrer un marché, faute de pouvoir influencer les règles [1], elle ne peut que se plier à ses exigences (qualité, prix maximum en fonction de la concurrence, délais). Les facteurs externes déterminent la conduite, au contraire des organisa-

1. Il y a des cas où des OL ont développé des activités à grande échelle capables d'influencer le marché.

tions associatives qui agissent à partir de leurs buts et de leur critères internes.

Tableau 2

Mode de fonctionnement des acteurs du développement
(Source : Uphoff, 1993, traduction libre de l'anglais)

	Secteur entrepreneurial	Secteur associatif
Mécanisme dictant l'émergence de l'organisation	Processus du marché	Adhésion volontaire
Décideurs	Producteurs individuels, consommateurs, épargnants et investisseurs	Les leaders et les membres
Facteurs guidant l'action	Évolution des prix et ajustements de la production	Accord des membres
Critères de décision	Efficience - maximisation du profit et/ou utilité	Intérêts des membres
Mode de Sanctions	Perte financière	Pression sociale/exclusion
Logique de travail	Individualiste	Ascendant (Bottom-Up)

Le processus de prise de décision dans le secteur associatif est très souvent, tout au moins théoriquement, participatif. Ce qui n'est pas sans entraîner d'importantes lenteurs. Le succès en affaires implique au contraire de pouvoir parfois décider très rapidement.

Les critères de décision sont distincts entre le secteur associatif qui œuvre pour ses membres, ou en fonction d'objectifs définis par concertation, et l'entreprise qui a des objectifs quantitatifs précis (parts de marché, chiffre d'affaires, marge brute). L'intérêt des membres au sein d'une OL engagée dans des activités marchandes entre forcément en conflit avec les exigences du marché, ce qui nécessite des réaménagements internes afin de trouver un compromis acceptable.

Les sanctions du marché sont claires et généralement sans appel, alors qu'au sein d'activités sociales l'évaluation des résultats est plus difficile à cerner et il est possible de négocier avec les bénéficiaires. Enfin, la logique de travail est traditionnellement et théoriquement distincte.

Au-delà des éléments dégagés par Uphoff, la recherche du profit renvoie à un système de valeurs très différent de celui auquel les OL ayant des finalités sociales, politiques ou environnementales sont habituées. Nous avons résumé dans le tableau 3 les principaux concepts qui renvoient à chacun de ces 2 systèmes de valeurs.

Tableau 3

Comparaison du Système de valeurs du secteur productif et non productif

Valeurs qui sous-tendent une démarche commerciale	Valeurs qui sous-tendent une démarche à finalité sociale
efficacité,	partage
rendement	démocratie
concurrence	dialogue
compétitivité	communauté
rentabilité	égalité
court-terme	long-terme

Au moment où de grands espoirs se fondent sur la capacité du secteur associatif des pays du Sud (du Nord aussi d'ailleurs) à produire des biens et des services pour la population à un coût minime et en respectant des conditions de production acceptables, il est urgent de se donner les moyens de repérer les limites et les écueils possibles. C'est ce que nous tentons de montrer avec les deux études de cas.

Difficultés et écueils rencontrés par le GATAP et l'ASCRON dans le développement d'activités marchandes

Présentation des organisations étudiées

• L'Association des Artisanes de Nova Russas-ASCRON, qui est une coopérative située dans la ville de Nova Russas dans le Nordeste brésilien (État du Ceara). Cette association a été fondée en 1984. Elle rassemble aujourd'hui 250 membres et commercialise annuellement environ 12 000 pièces d'artisanat (crochet) dans tout le Brésil.

• L'Unité de compostage des ordures ménagères du Cap-Haïtien-UCOMEC, est une association locale haïtienne de développement fondée par le GATAP (Groupe d'Appui Technique et d'Animation Pédagogique) en 1991. Cette unité de compostage a démarré ses activités en 1990 avec pour finalité la transformation des déchets urbains organiques en compost destiné à être vendu aux maraîchers et aux pépiniéristes de la région.

Ces deux organisations locales sont très différentes par leur nature et leur environnement géographique social et culturel. L'ASCRON est active dans la région semi-aride du Nordeste brésilien, en milieu rural et est composée de femmes, paysannes ayant un degré de formation moyen très faible. L'UCOMEC est localisée au nord de Haïti, dans la ville du Cap-Haïtien et son personnel est composé de cadres intermédiaires et supérieurs. Les membres de l'ASCRON sont les bénéficiaires, l'UCOMEC

est un programme-entreprise mis sur pied par une OL de développement. Les bénéficiaires ne sont pas membres du GATAP.

L'ASCRON illustre les problèmes rencontrés par un groupe de femmes qui se sont associées avec pour objectif de commercialiser, par leurs propres moyens, leur production artisanale : le crochet. La commercialisation de cette production traditionnelle de la région est généralement assurée par les commerçants locaux qui servent d'intermédiaires entre les artisanes et les commerçants des villes importantes du littoral (les atravessadores). Cette organisation est soutenue par l'association Terre des Hommes-Suisse Genève.

Au-delà de l'organisation d'un système de vente directe, pour court-circuiter les intermédiaires, l'ASCRON poursuit depuis quelques années aussi des buts sociaux tels que la formation des membres, des appuis en gestion aux groupes de production. ASCRON se charge en plus de la recherche de nouveaux motifs et de la fourniture de matière première.

Le second cas, en Haïti, montre les difficultés que rencontre une OL engagée traditionnellement dans des activités à but social, en développant un programme de production de compost pour le marché. Cette OL n'avait jamais été confrontée directement aux aléas de la production et de la commercialisation. De plus, comme la plupart des OL avant le retour à la démocratie, le GATAP travaillait sans lien avec les institutions publiques. Ce programme est appuyé par l'Institut Universitaire d'Études du Développement à Genève.

Dans les deux cas les organisations extérieures (IUED et Terre des Hommes Suisse-Genève), ont organisé leur appui dans une perspective de renforcement des capacités locales [2] de ces organisations, dans le but de leur permettre de renforcer leur indépendance financière, organisationnelle et technique. Cet objectif nécessite de la part du bailleur de fonds une démarche d'appui institutionnel qui accompagne la dynamique endogène de l'OL.

Les finalités et l'organisation interne du GATAP et de l'ASCRON sont différentes mais les « défis économiques » auxquels elles doivent faire face dans leur développement organisationnel les ont obligées à trouver des réponses similaires.

Le tableau 4 est une comparaison des finalités de l'action des deux organisations et des défis marchands auxquels elles doivent répondre.

2. Le renforcement des capacités se caractérise par trois activités principales : l'amélioration des compétences, générales ou spécialisées, l'amélioration des procédures et le renforcement des organisations (Berg Elliot J., Repenser la coopération technique. Réformes pour renforcer les capacités en Afrique, PNUD, Paris, 1993, p. 66).

Tableau 4

Comparaison des objectifs fondamentaux et des défis marchands auxquels doivent répondre l'ASCRON et le GATAP

	GATAP	ASCRON
Objectifs fondamentaux de l' organisation locale	1) Produire du compost de qualité 2) Autofinancer le programme (durabilité) 3) Améliorer les conditions sanitaires de la ville du Cap-Haïtien, 4) Favoriser l'accroissement des rendements agricoles par l'utilisation du compost	1) Augmenter le niveau de vie des artisanes en obtenant un meilleur prix de vente pour leur production (motivation) 2) Satisfaire les adhérents en offrant d'autres services (formation, fourniture de la matière première, adhésion) 3) Maintenir la structure de l'association(durabilité)
Principaux défis marchands	1) production d'un compost à un prix compétitif par rapport à la tourbe importée 2) Maintenir une qualité constante 3) Créer un marché solvable pour ce produit nouveau 4) Développer un réseau de commercialisation	1) Assurer l'approvisionnement de l'ASCRON en artisanat 2) Respecter une qualité constante de la production 3) Développer un réseau marchand diversifié géographiquement et socialement.

L'ascron : d'un groupe de base à la structuration d'une coopérative de service

* Prise de conscience et analyse du système de commercialisation

En 1983, une dizaine d'artisanes se retrouvaient régulièrement dans les locaux de la paroisse de Nova Russas pour réfléchir ensemble à des alternatives de vie et partager leur quotidien. Une première expérience d'achat en commun de matière première (fil de coton) est lancée cette même année avec des fonds obtenus d'un programme gouvernemental d'urgence pour les victimes de la sécheresse). L'expérience capote très vite par manque d'organisation, de savoir faire dans la gestion du fonds de roulement et de débouchés. L'idée est alors remise sur le métier et les causes de l'échec analysées. Il est ressorti de cette première expérience qu'il s'agissait d'abord d'un problème de commercialisation du produit fini et de manière secondaire de trouver des moyens de baisser les coûts de production par un achat centralisé de la matière première. Ces constats ont guidé jusqu'à aujourd'hui l'évolution et les finalités de l'association. C'est ainsi que l'objectif principal de l'association a été de commercialiser elle-même sa production pour éviter les intermédiaires qui achètent à très bas prix leur production.

Une enquête de terrain réalisée en 1990 a montré que les membres de l'association recevaient pour certains articles jusqu'à deux fois plus que ce que les intermédiaires paient sur le marché local. Toutefois, selon les saisons et les variations du marché du crochet, l'association ne peut rému-

nérer mieux ses membres que ne le fait le marché local. Se pose aussi pour l'ASCRON le problème des délais de paiement, car elle ne dispose pas d'un fonds de roulement suffisant.

Un nouveau projet est alors élaboré, visant l'achat d'un local de vente dans le centre touristique le plus important de la région : Fortaleza. Une fois le document élaboré, celui-ci est envoyé avec l'appui de l'évêque de la région à une ONG, qui accepte le projet en 1984. Toutefois des gages de réussite et des garanties sont demandés à la jeune association qui s'est entre temps créée. Elle doit acquérir des capacités de gestion et structurer ses activités pour que le local s'autofinance et qu'il ne soit pas une charge supplémentaire qui pèse sur les coûts de fonctionnement de l'association.

La finalité de l'association en tant que coopérative de service et non pas de production s'est ainsi très vite affirmée. Encore, fallait-il passer du rêve à la réalité, afin de pouvoir obtenir les fonds nécessaires pour l'achat du local.

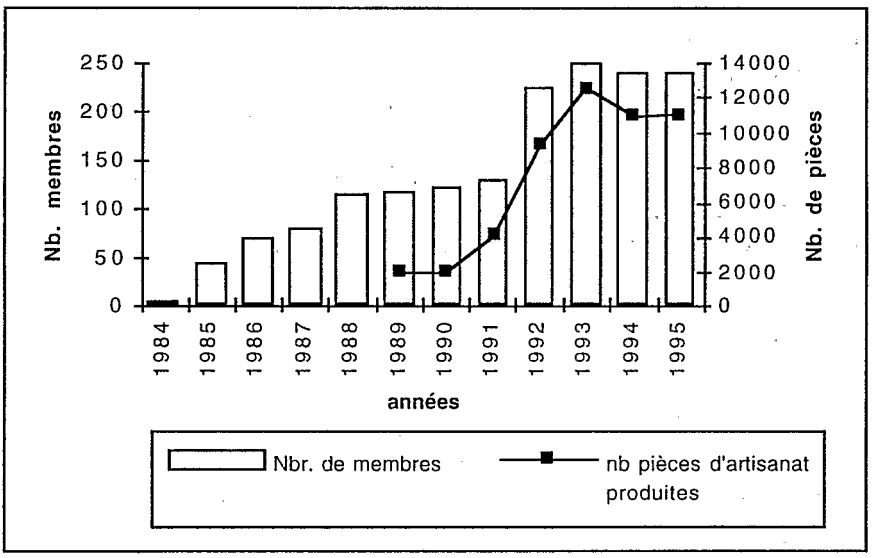
* Une difficile et lente acquisition d'un savoir-faire

Pour remplir les conditions et acquérir le local de vente, 5 années ont été nécessaires à l'association. De nombreuses questions ont dû être résolues. Définir un règlement interne, organiser le système de production, de commande et de fourniture de fil de coton, développer un réseau de commercialisation local et régional et surtout sensibiliser les adhérentes aux avantages et inconvénients de l'association. C'est-à-dire élargir le champ de réflexion des membres et des nouveaux adhérents pour qu'ils aillent au-delà d'une adhésion opportuniste en fonction des gains monétaires immédiats qu'ils pouvaient en retirer. Ce problème a toujours été central pour l'association, qui a dû se donner les moyens d'intégrer une dimension sociale et politique en favorisant une conscientisation des membres parallèlement à la structuration économique de l'association.

Cette tâche était compliquée par deux facteurs : premièrement les problèmes de transport et les distances importantes existant entre les groupes de production et le siège (distance variant de 2 km à 50 km), deuxièmement le problème du degré général de formation des membres de l'association. Les leaders elles-mêmes en formation ont dû très vite devenir des formatrices pour les nouvelles adhérentes et se doter d'un minimum de moyens pour appuyer aujourd'hui les 20 groupes de production qui rassemblent actuellement 250 membres. Le nombre des membres varie d'année en année selon les aléas économiques et climatiques de la région, comme le montre la figure 1. Le brusque changement de politique économique qui est survenu au Brésil en juillet 1994 (changement de monnaie, baisse brutale de l'inflation, etc.) a incité une cinquantaine de membres à retourner sur le marché libre car les intermédiaires du crochet ont durant une courte période mieux rémunéré leur production que l'association.

Figure 1

Évolution du nombre de membres et du nombre de pièces produites (1984-1995) (Source : TDH-CH, 1995)



Ce processus d'apprentissage et d'acquisition de compétences par la pratique, l'appui de personnes ressources et la formation de certains membres ont permis à partir de 1989 d'acheter le local de vente. Cette acquisition a représenté un nouveau défi pour l'ASCRON. Elle a dû renforcer sa gestion interne pour faire face à ces nouvelles charges financières et organisationnelles (transport de la marchandise entre Nova Russas et Fortaleza, gestion à distance du local de vente, relations continues avec les membres délocalisés de l'ASCRON à Fortaleza, etc.).

* Une OL qui vend 12 000 pièces d'artisanat chaque année

Pour équilibrer ses comptes et autofinancer les charges récurrentes du local de vente et du siège de l'association, l'ASCRON a dû augmenter le volume des ventes, donc le nombre de membres. En effet la productivité du crochet est très faible, seule l'adhésion de nouveaux membres a permis d'augmenter le volume commercialisé par l'ASCRON. C'est ainsi qu'entre 1989 et 1993 le nombre de membres a plus que doublé alors que le nombre de pièces d'artisanat vendues a été multiplié par six. A partir de 1993, on constate une stabilisation, même une légère baisse, du nombre de pièces produites et du nombre de membres.

Cette croissance interne a posé avec plus d'acuité deux questions. Celle des moyens de formation et de diffusion de l'information au sein de l'association qui restent faibles et celle de l'achat direct de matière pre-

mière chez le fabriquant qui n'est actuellement pas possible à cause du système de commercialisation du fil contrôlé par les intermédiaires de la région dont certains sont propriétaires des merceries. Ces deux questions représentent les principaux enjeux auxquels doit faire face l'association.

Enfin, l'ASCRON est très sollicitée par d'autres groupes d'artisanes de la région qui aimeraient profiter de son expérience. Ces demandes répétées obligent le comité de l'association à devoir se positionner : rester seulement une coopérative de service ou bien intégrer cette nouvelle dimension, la production et la diffusion d'un savoir ? Répondre positivement à cette dernière question, va amener l'ASCRON à un changement de statut. Elle deviendrait une OL d'appui, ce qui implique de nouveaux changements internes et l'acquisition de compétences différentes.

GATAP : de l'action sociale au traitement des déchets

* Une finalité d'entreprise imposée par la conjoncture et les bailleurs de fonds

Le projet de mise sur pied d'une unité de compostage a été identifié et élaboré par le GATAP en 1989. Ce travail avait débouché sur un pré-programme dont les objectifs étaient alors de transformer les déchets urbains en compost, pour le distribuer gratuitement aux paysans pauvres.

La finalité première de cette initiative locale était l'appui aux paysans pauvres. Elle s'inscrivait pleinement dans les buts et les valeurs fondamentales traditionnelles du GATAP. L'UCOMEC devait se substituer à la Voirie publique et son fonctionnement devait être entièrement subventionné de l'extérieur, tout comme la majorité des activités des OL haïtiennes jusqu'alors.

L'IUED a trouvé cette initiative très intéressante, mais sa dépendance à long terme de subventions internationales représentait un obstacle majeur. Il était clair qu'aucun bailleur de fonds (l'IUED n'étant qu'un intermédiaire) ne s'engagerait sans perspective d'indépendance financière à moyen terme.

La finalité marchande de ce programme est devenue par conséquent un prérequis pour trouver les appuis financiers nécessaires à la mise en œuvre de l'UCOMEC. A ce moment le GATAP n'a eu d'autre choix que d'accepter les nouvelles exigences des bailleurs de fonds ou de renoncer à ce programme. Les objectifs ont alors été modifiés et un programme de développement-entreprise de traitement des déchets et de vente de compost a été mis en place avec l'appui de l'IUED. Un site de compostage de deux hectares a été aménagé et un procédé de production simple et intensif en main-d'œuvre a été mis au point.

Rétrospectivement, il apparaît qu'au moment où les objectifs du programme ont été modifiés, le GATAP, tout comme l'IUED qui débutait

dans cette collaboration avec cette OL, n'ont pas identifié les implications profondes qu'allait nécessiter la mise en place d'un programme de développement-entreprise. L'ensemble du fonctionnement et du système de valeurs du GATAP allait devoir changer. L'IUED de son côté a dû investir beaucoup plus dans le suivi du programme, en comparaison à des programmes de développement plus traditionnels.

* Idéaux sociaux et pragmatisme de l'entreprise

Le contexte très difficile du coup d'État de 1991, puis de l'embargo jusqu'à la restauration de la démocratie en 1994, n'ont pas facilité les choses. En six ans, l'évolution institutionnelle du GATAP a été très importante, mais de nombreux réflexes « sociaux » et conflits de valeurs persistent. Nous allons en illustrer quelques-uns.

Pour n'importe quelle OL de tradition sociale active en milieu rural, les petits paysans doivent recevoir une attention prioritaire. Mais leur pouvoir d'achat est très limité, en particulier en Haïti où la situation, déjà critique en 1990, n'a fait qu'empirer depuis. Le marketing du compost a provoqué des conflits de conscience importants car les grands propriétaires et les habitants aisés de villes sont potentiellement des clients beaucoup plus solvables.

A un conflit idéologique interne s'est ajouté un conflit de loyauté externe pour le GATAP, dont « l'image sociale » est bel et bien en jeu. Les organisations locales qui connaissent le GATAP par son appui technique, mais aussi juridique dans les conflits avec les bourgeois aisés, comprennent mal que le GATAP puisse s'engager dans une relation marchande sans considération pour l'identité du client.

D'un autre côté, la main-d'œuvre représente un poste important du budget d'exploitation de l'unité de compostage. Sa productivité et le niveau des salaires sont par conséquent déterminants dans les coûts de production. Le chômage est très important en Haïti et la grande majorité des employeurs ne payent pas le salaire minimum défini par l'État. Pour le GATAP il était impensable de ne pas respecter un tel engagement social, ce qui renchérit les coûts de production du compost.

* Construire une entreprise sans compétences ni expériences suffisantes en management

Dans le domaine associatif, tant au Nord qu'au Sud d'ailleurs, l'importance du management pour atteindre efficacement des buts sociaux, culturels ou environnementaux n'est pour certains pas encore reconnue [3].

3. Plusieurs publications traitent du sujet comme : R. Baptiste, 1990, Rénover l'action sociale par le marketing et le management, CREAI Rhône-Alpes, 176 p. J.-P. Flippo, F. Mayaux, 1988, Associations, réussir votre développement, Les Éditions d'Organisa-

A travers des exemples dans les domaines de la gestion du personnel, du processus de prise de décision, puis de la gestion financière nous allons illustrer plusieurs difficultés que le GATAP a dû surmonter pour que l'UCOMEC devienne progressivement une entreprise associative compétitive.

Le programme se déroule à Cap Haïtien, à environ 250 km de la capitale où réside le siège et la direction du GATAP. La pratique traditionnelle de la concertation a été mise à mal par le besoin régulier de répondre vite aux nombreux problèmes posés par le programme, ce qui a rendu nécessaire un réaménagement interne des processus de prise de décision, la délégation des pouvoirs et une responsabilisation individuelle plus grande des collaborateurs. La nécessité d'une plus grande efficacité dans la gestion et le suivi de l'UCOMEC renvoie aussi directement aux compétences des cadres. De fort liens d'amitié lient les collaborateurs de l'équipe du GATAP, qui partagent une longue histoire commune. Mais, à nouveau, les exigences de l'UCOMEC ont rendu nécessaire une inversion des priorités entre la militance et les compétences. Plusieurs licenciements ont été nécessaires, ce qui ne s'était guère vu auparavant.

Enfin, le contrôle strict des charges et la recherche d'une productivité maximale rendent nécessaire un système de management autrement plus développé et performant que pour gérer des programmes de développement « traditionnels ». Les outils pour les contrôles de gestion, depuis le système comptable jusqu'au suivi du rendement des employés, une administration efficace pour répondre aux clients, gérer les stocks, suivre la facturation et la trésorerie sont autant d'éléments qui étaient étrangers au GATAP, comme à bien des OL actives dans le domaine du social.

Au-delà de la maîtrise progressive des fonctions clefs du management le GATAP se retrouve à prendre des risques inconnus préalablement dans les programmes de développement social. La rentabilité de la production de compost à partir de déchets ménagers n'est en effet pas prouvée, car l'UCOMEC est la première expérience de cette envergure en Haïti.

Production marchande et finalités sociales et environnementales : des valeurs en conflit ?

Dans les deux cas, les problèmes liés à l'intégration d'approches et de modes de fonctionnement différents, voire antinomiques (le mode de prise

---

tion, Paris, 160 p. Schwarz P., Management des organisations sans buts lucratifs, in : L'Information, n° 22, BPS, 64 p. Anthony R., Herzinguer R. 1975, Management control in non profit organizations, Richard Irwin ed, USA, 355 p.

de décision par exemple) n'ont pas été anticipés. D'ailleurs, le rôle et l'appui dispensés par les organisations d'appui en Suisse ont porté largement sur ces éléments.

L'intégration des modes de fonctionnement et des valeurs du monde entrepreneurial et du monde associatif semble être une question centrale. Elle devrait être posée au moment où une OL envisage la mise sur pied d'activités marchandes. Les expériences du GATAP et de l'ASCRON permettent d'identifier quatre questions qui orientent cette réflexion.

Tableau 5

Questions pour l'intégration d'activités marchandes dans les organisations locales de développement

La production de biens ou de services :

1. est-elle *compatible* avec les activités de l'OL ?
2. est-elle *concurrentielle* ? (qualité, prix, etc.)
3. est-elle *cohérente* avec les attentes et l'*identité* du groupe ?
4. est-elle adéquate compte tenu des *capacités* et des *structures* de l'OL ? (management, gestion comptable, marketing)

La question 1 est de nature opérationnelle : il ne serait par exemple pas compatible de mener dans la même région un programme de vente de compost et un programme de subventionnement d'engrais.

La question 3 renvoie aux finalités et aux valeurs fondamentales. La cohérence, à l'évidence, est un questionnement permanent qui se pose à deux niveaux. D'abord au plan interne : il faut que les collaborateurs adhèrent aux buts de l'action menée. Certains ne pourront pas allier de manière cohérente des finalités sociales et des objectifs marchands. Ils ne devraient pas collaborer à de telles activités. Ensuite, au plan externe, il faut que l'action menée apparaisse cohérente par rapport aux objectifs et à l'histoire de l'institution. C'est un problème d'image et de crédibilité.

Les questions 2 et 4 renvoient à la maîtrise des fonctions clefs qui permettent à une entreprise de proposer sur le marché un produit compétitif au moindre coût. La gestion au sens large (management), soit la gestion financière, les contrôles de gestion, la gestion du personnel, la planification et le marketing restent souvent mal maîtrisés par les OL engagées dans le développement.

Le renforcement des capacités des acteurs locaux au travers de programmes de coopération peut jouer un rôle très important, si ce n'est qu'au sein des ONG du Nord comme au sein des agences gouvernementales de développement, la tradition sociale y est aussi forte et on y trouve peu de professionnels du management.

Les deux OL analysées dans cet article ont fait un cheminement inverse entre le secteur associatif et le secteur entrepreneurial, tels que nous les avons définis dans le tableau 2. Ces OL illustrent les deux voies principales menant à la mise en œuvre de productions marchandes au sein d'organisations (ONG dans ce cas) à but non lucratif :

A) La structuration en association de producteurs préalablement indépendants, ce qui est le cas de l'ASCRON. C'est une dynamique courante dans le secteur dit informel. Un tel regroupement peut répondre à des objectifs divers tels que la rationalisation des achats d'intrants ou des ventes, l'exploitation en commun de terres, l'épargne et le crédit, etc.

B) Le développement d'activités marchandes (biens ou services) au sein d'ONG engagées traditionnellement dans des activités sociales. Cette évolution, de plus en plus courante, peut être une réponse à un besoin ou à la volonté d'augmenter l'autofinancement et donc l'autonomie de l'organisation. C'est le cas du GATAP avec la mise sur pied de l'UCOMEC.

Le GATAP était typiquement une OL intermédiaire qui valorisait beaucoup les dynamiques communautaires, la formation des leaders. Comme nous l'avons illustré plus haut, en acceptant de modifier le projet social-environnemental initial dépendant à 100 % de subventions en une entreprise associative, cette OL s'est vue obligée de réformer complètement son fonctionnement et de faire évoluer ses valeurs. Cette évolution ne s'est pas faite sans conflits et la partie n'est pas encore gagnée, même si le compostage a déjà fait ses preuves comme technique simple, créatrice d'emploi et intéressante tant pour l'assainissement des villes que pour l'agriculture périurbaine haïtienne.

A l'opposé, l'ASCRON n'a pas eu de conflits internes jusqu'à ces dernières années. L'association s'est créée autour d'un produit et d'un objectif, être mieux rémunéré en commercialisant directement sa production. Jusqu'en 1990, ces finalités n'ont pas été remises en cause et une forte cohérence existait entre les membres. L'enjeu principal pour l'ASCRON était par contre d'acquérir les capacités internes et externes pour être aussi concurrentiel que les intermédiaires habituels qui achètent le crochet individuellement aux artisanes. L'achat du local de vente a provoqué un saut qualitatif et quantitatif au sein de la coopérative qui a créé des débats internes sur la finalité de l'ASCRON. Avec l'augmentation du nombre de membres et l'éloignement du local, certains membres ont considéré l'ASCRON comme un intermédiaire au même titre que les commerçants. Ces questions et doutes ont obligé l'ASCRON à investir beaucoup plus dans le « social » pour favoriser les débats d'idées et l'information des membres sur les finalités de l'association.

Le défi des membres de l'ASCRON a surtout été leur capacité à dépasser la question commerciale et productive pour instaurer des systèmes internes de régulation, de formation et d'information des membres. L'ASCRON, depuis sa création, a progressivement développé la dimen-

sion associative inexistante au départ. Actuellement, l'ASCRON se trouve à la croisée des chemins, soit rester une coopérative de services pour ses membres ou développer une activité de soutien et de transmission de son expérience à d'autres groupes d'artisanes.

Le rôle de l'aide extérieure et enseignements

Dans les deux cas présentés, l'aide extérieure a autant participé au financement du programme qu'au renforcement progressif des organisations. L'appui à la formation des leaders et des cadres a été un pôle essentiel de la coopération.

Un tel travail nécessite un engagement à long terme de la part des bailleurs et une perspective de travail qui permette réellement le développement des capacités locales. L'aide classique par projet (Lecomte, 1986) n'est pas adaptée à de telles démarches.

La nature de l'aide, en particulier la nature de l'appui financier a toute son importance. Dès lors qu'à moyen terme la viabilité financière prime, il semblerait préférable d'utiliser des outils financiers qui font partie du monde de l'entreprise (crédit, garantie bancaire). Une analyse nuancée s'impose toutefois.

Dans le cas de l'ASCRON, l'achat du local de vente s'est fait avec une subvention externe. La mobilisation locale d'un tel financement à partir des membres (cotisations) aurait été très difficile. Par contre l'accent a été mis sur la préparation organisationnelle de cet achat (renforcement de la structure interne de formation de l'association et formation de certaines responsables) et dans le retrait rapide des aides transitoires amenant à l'autofinancement du local (deux ans).

Il est nécessaire de permettre aux OL d'acquérir le capital nécessaire au bon déroulement de leurs activités, en particulier quand la rentabilité de ces dernières est marginale. Dans le cas du compost, la rémunération du capital (intérêts et amortissement) vient alourdir les coûts de production et pèse négativement sur les résultats financiers. Le financement externe des investissements et surtout de la phase de recherche-développement du procédé de production se justifiait dans ce cas pilote.

Le risque d'échec est important dans beaucoup de cas. Dans le secteur commercial le taux de mortalité des PME durant les premières années dépasse largement les 50 %. Tout laisse à penser que le taux d'échec des entreprises associatives ne peut être que supérieur. La logique voudrait alors que les agences s'engagent à moyen terme et partagent les risques de telles entreprises associatives.

Des montages financiers nouveaux sont à trouver pour un partage effectif des risques (prise de participation dans le capital par exemple). Un tel partage implique aussi un réel partenariat entre le bailleur de fonds et l'OL qui bénéficie de l'appui.

La mise sur pied d'entreprises associatives avec l'appui de bailleurs de fonds étrangers bouscule non seulement le fonctionnement des OL, mais aussi les relations de coopération ainsi que le fonctionnement des organismes de coopération. Les entreprises associatives demandent un appui généralement plus important que les programmes d'aide plus classiques et des compétences professionnelles en gestion d'entreprise encore rares dans ces milieux.

Les deux exemples étudiés montrent que le secteur associatif constitue un cadre juridique et organisationnel qui permet la mise en œuvre de productions de biens ou de services, mais à certaines conditions. L'associatif a ses limites et ne remplacera ni l'État ni les entreprises pour certaines prestations.

L'engagement dans des activités productives destinées au marché par des organisations locales, dans le but d'accroître leur indépendance ou de compenser la baisse des fonds disponibles en provenance du Nord, n'est effectif que si :

a) elles sont capables, au plan interne, de développer leurs capacités institutionnelles parallèlement à la mise en place d'activités économiques (en résumé : un bon management mais aussi de bonnes analyses prospectives) ;

b) elles réussissent à adapter leur système de valeurs aux exigences du marché (intégration normative).

La pratique de terrain montre que les capacités institutionnelles des OL sont régulièrement déficientes ou lacunaires dans les domaines de la gestion formelle, du suivi administratif (gestion financière et du personnel, définition de stratégies, relations publiques, maîtrise technique des activités, planification-suivi-évaluation, etc.) et du marketing. Au-delà de ces fonctions, une grande maîtrise du projet institutionnel apparaît déterminante pour pouvoir faire face aux contraintes du marché.

Bien que la confrontation des ONG au marché ne soit pas récente (voir toute l'histoire du mouvement coopératif par exemple), il reste un long chemin à parcourir pour conjuguer deux démarches de travail, l'une sociale, l'autre entrepreneuriale.

Enfin, pour limiter les échecs de programmes de type entreprise associative, il apparaît nécessaire que les partenaires du Nord et du Sud s'impliquent durablement et que le rythme d'apprentissage des organisations locales soit respecté.

Bibliographie

ANTHONY R., HERZINGUER R., *Management control in non profit organizations,* Richard Irwin ed, USA, 1975, 355 p.

BAPTISTE R., *Rénover l'action sociale par le marketing et le management,* CREAI Rhône-Alpes, 1990, 176 p.

BERG ELLIOT J., *Repenser la coopération technique. Réformes pour renforcer les capacités en Afrique,* Économica, Paris, PNUD, 1993, 351 p.

CARROL T., *Intermediary NGOs. The supporting link in grassroots development,* West Hartford, Kumarian Press, 1992, 274 p.

ESMAN M. & UPHOFF N., *Local organizations : Intermediaries in rural development,* Cornell University Press, London, 1984.

FLIPPO J.-P. et MAYAUX F., *Associations, réussir votre développement, Les Éditions d'Organisation,* Paris, 1988, 160 p.

FOWLER A., Building partnership betwenn northern ans Southern development NGOs : Issues for thenineties, in : *Common responsabilities : building partnerships,* Rome, Development journal of the society for international development, N° 1, 1992, pp. 16-23.

FOWLER A. *et al., Institutional Development and NGOs in Africa, Policy perspectives for european development agencies,* Den Haag, INTRAC, 1992, 52 p.

LECOMTE B., *Limites et alternative des projets de développement,* OCDE, Paris, 1986, 147 p.

SCHWARZ P., Management des organisations sans buts lucratifs, in : *L'Information,* N° 22, BPS, 64 p.

UPHOFF Norman, Grassroots organizations and NGOs in rural development : Opportunities with diminishing states and expanding markets, in : *State, market and civil organizations : new theories, new practices and their implications for rural development,* Oxford, World development, Vol. 21, N° 4, 1993, pp. 607-622.

VERHAGEN K., *L'auto-développement ? Un défi posé aux ONG,* Paris, L'Harmattan, 1991, 143 p.

VINCENT F. éd (1995), *Intégrer l'économique dans une association à vocation sociale,* Réflexion pour l'action, n° 1, 50 p.

III

Les ONG
et les transformations économiques

27

De l'environnement aux questions démographiques : l'ajustement des ONG américaines

Dounia LOUDIYI

Le colloque « ONG et développement : du Nord au Sud » a permis aux ONG des pays du Sud de s'exprimer au niveau international et de comparer leurs réflexions et activités sur le terrain, à ceux d'autres ONG. Il a donné la parole aux organisations du Sud qui rencontrent souvent de grandes difficultés à obtenir un accès à une audience élargie. La présente communication doit être placée dans un contexte purement nord-américain (USA), tant au niveau des politiques de population que de celles de l'environnement. Divers contacts et travaux de recherche en Europe donnent à penser que les approches y sont différentes, exception faite de certaines ONG environnementales à vocation internationale dont le siège se trouve en Europe mais qui relèvent plus d'une idéologie américaine.

Au débat sur les effets de la croissance démographique sur le processus de développement, s'ajoute, depuis quelques années, la dimension environnementale. En effet, démographes, économistes, sociologues et anthropologues s'interrogent de plus en plus sur les chances de survie de la planète au vu d'une croissance démographique globale qui demeure rapide. Cette discussion a été lancée au Sommet Mondial sur l'Environnement de Rio de Janeiro (1992) et a été poursuivie lors de la Conférence Internationale sur la Population et le Développement du Caire (1994).

Illustrant cette inquiétude, les ONG américaines de l'environnement ont, en quelques années, acquis une grande connaissance des problèmes de population et ont investi des ressources importantes pour leur analyse au vu de leur préoccupation centrale : la protection de la diversité biologique de la terre. Dans leur majorité, ces organismes se sont dotés de « programmes de population » qui se donnent comme double rôle d'intervenir auprès du gouvernement des États-Unis pour augmenter le financement des projets de planification des naissances dans les pays du Sud et de

prendre des mesures pratiques sur le terrain pour éviter que les zones riches en diversité biologique ne soient menacées par les pressions démographiques.

Une évaluation du travail de ces ONG environnementales depuis le Sommet de Rio démontre qu'elles ont adopté une approche malthusienne tant au niveau des politiques internationales de population qu'à celui du terrain. Alors qu'il peut paraître aisé d'expliquer la dégradation mondiale de l'environnement par la croissance de la population au niveau global, la situation devient plus confuse sur le terrain où les dimensions socio-économiques interviennent pour moduler les mouvements de population et la gestion des ressources naturelles qui en découle.

C'est pourquoi, les interventions des ONG de l'environnement au niveau démographique tendent souvent à provoquer des conflits parfois sérieux avec les collectivités locales et qui ne peuvent être résolus qu'en adoptant une approche intégrée et participative tenant compte non seulement des priorités écologiques, mais surtout des besoins de base des communautés locales. Cette situation sera illustrée par la présentation d'une étude de cas : la réserve de forêt dense de Dzanga-Sangha et le Parc National de Dzanga-Ndoki en République Centrafricaine où l'auteur de la présente étude a travaillé en 1994 et 1995 pour le WWF-US.

Cette communication est concentrée sur le rôle de l'argumentaire environnemental dans les politiques de population et leur application sur le terrain. Une appréciation correcte de ces dynamiques ne peut être réalisée sans une présentation du débat sur la population sur lequel vient se greffer la question environnementale. La puissance des ONG américaines auprès de leur gouvernement et les conséquences en matière de financements de projets sur le terrain affectent la vie de milliers de personnes quotidiennement. Le projet de « Réserve spéciale de forêt dense de Dzanga-Sangha » en RCA (République Centrafricaine) sert d'illustration à une telle application sur le terrain en Afrique.

Le débat sur la population

Le débat parmi les ONG des États-Unis

Bien que la recherche démographique aux États-Unis remonte à l'après-guerre, son application à des politiques internationales de réduction de la fécondité n'a commencé à se manifester de manière concrète que lors de la Conférence Internationale sur la Population de Bucarest en 1974. Des lignes de position se sont créées à l'époque entre les pays du Nord et ceux du Sud. Les premiers soutenaient que la croissance démo-

graphique était un frein au développement. Les seconds estimaient au contraire qu'une croissance démographique soutenue était indispensable au développement.

Les vingt dernières années ont certes connu une évolution importante qui a transformé le débat de manière radicale. En effet, les partisans du contrôle de la population ont, dès le lendemain de Bucarest, investi des sommes immenses en programmes de planification familiale en direction des pays du Sud. Ils ont ainsi fait preuve d'une grande créativité en développant et finançant la mise en application de « programmes de maternité sans danger » (*Safe Motherhood*) ou de « programmes de survie de l'enfant » (*Child Survival*) qui avaient l'avantage de respecter les cultures et conditions de vie locales porteuses d'une forte natalité, surtout en milieu rural. Dans le même contexte, des programmes annexes (telle que l'éducation des filles) jugés utiles pour parvenir à une adoption généralisée de moyens modernes de contraception furent élaborés et mis en place dans les pays concernés.

L'urgence des programmes de contrôle des naissances dans le Tiers monde a été mise en relief par les nombreux discours alarmistes attribuant les « retards » économiques à « l'explosion ou la bombe démographique ». Les publications de Paul Ehrlich, biologiste de l'Université de Stanford en Californie, portant les titres cités sont très parlantes à ce sujet.

Un grand nombre d'organisations non-gouvernementales sont nées aux États-Unis pour appuyer ce mouvement. Dans leur majorité, elles cherchent à influencer le Congrès américain en vue d'une augmentation des allocations gouvernementales pour les programmes de population de l'Agence américaine pour le développement international (USAID) qui, à son tour, finance les projets de ces organismes. Elles poursuivent aussi l'objectif d'intervenir auprès des gouvernements et des populations des pays du Sud pour les convaincre de l'utilité et de l'urgence d'une mise en place effective et permanente de programmes de contrôle des naissances.

Après une période relativement longue de résistance à ces programmes, on assiste depuis la fin des années 80 à un revirement de la part d'une majorité des gouvernements des pays du Sud qui acceptent plus aisément d'établir des programmes de contrôle de naissances. Ceci pourrait être dû à l'acceptation de l'idée que la natalité constitue de fait un frein au développement socio-économique. Mais, dans une perspective plus utilitariste, ce changement de position pourrait également être attribué au fait que ces programmes constituent souvent et de plus en plus une pré-condition à l'obtention de prêts ou de donations.

La question de l'environnement

* Un intérêt nouveau

Pratiquement absent du débat sur la population et le développement jusqu'à la fin des années 80, l'argument environnemental fait une entrée remarquée dans le débat lors des préparations de la Conférence Internationale pour l'Environnement et le Développement (Rio de Janeiro, 1994). A cette occasion, les organismes (gouvernementaux et non-gouvernementaux) se spécialisant dans la conservation de la nature, la protection de la faune et de la flore et de l'environnement, se sont mobilisés d'une manière remarquable et ce, à plusieurs niveaux. Des organismes à vocation environnementale qui ne s'étaient jamais préoccupés auparavant des questions démographiques établissent des programmes de population à part entière. D'autres, à vocation de contrôle des naissances, ajoutent la dimension environnementale à leurs mandat et activités. Enfin, des organismes dont l'ensemble des actions jusqu'ici étaient concentrées sur le territoire américain, entreprennent des actions internationales dans le domaine de la population. L'ensemble de ces ONG se trouvent soudainement dotées de ressources importantes pour l'étude des dynamiques population et environnement et la publication et diffusion de documents sur le sujet.

Ainsi, les préparations en vue de la Conférence de Rio ont apporté des éléments supplémentaires en faveur d'un contrôle accentué des naissances dans les pays du Sud. La Conférence des Nations-Unies sur la Population et le Développement du Caire (1994) a fortement été imprégnée de la dimension environnementale, complétant ainsi le Plan d'Action établi à Rio.

* L'association des thèmes population et environnement

Depuis le début des années 90, et en préparation de la Conférence des Nations unies sur l'Environnement et le Développement, les ONG américaines de la conservation de la nature se voient désormais impliquées dans le débat sur le rôle de la croissance démographique dans le développement ; débat qui est non seulement relativement ancien, mais surtout d'une grande sensibilité dans les rapports Sud-Nord. Parallèlement aux travaux préparatoires des gouvernements et agences multilatérales, l'argument environnemental, en tant que justification pour l'établissement de mesures de contrôle des naissances dans les pays du Sud, est avancé de manière de plus en plus visible et stridente.

Par ailleurs, les ONG actives autour du thème de la *population* utilisent désormais l'argument environnemental pour renforcer leur plaidoyer à l'intention des instances législatives et exécutives américaines et étrangères en faveur des politiques de contrôle de la natalité qu'elles ont tou-

jours défendues. Des « coalitions » se forment entre les deux types d'organisations, leur donnant ainsi plus de poids auprès des législateurs.

Des campagnes d'information de grande envergure sont financées par un nombre important de fondations. Elles s'adressent, de manière systématique, non seulement à la presse nationale et internationale et aux décideurs mais aussi aux citoyens américains en utilisant les méthodes « grass-roots ». Une fois de plus, cette coalition exige essentiellement une augmentation radicale du financement américain des programmes de planification familiale à l'étranger.

* Les prémisses du débat sur la population et l'environnement

La majorité des chercheurs (économistes, démographes, écologistes) semble admettre le fait que, sur la base des taux actuels de croissance démographique et de nos modes de gestion de notre patrimoine naturel et de consommation, et à moins de trouver rapidement le moyen de régénérer nos ressources naturelles, nous nous dirigeons vers un effondrement de l'équilibre écologique de la planète. Cependant, la validité de ce postulat qui semble si évident à l'échelle mondiale est immédiatement remise en question lorsqu'on se place aux niveaux régional, national ou local.

Une perspective globale a l'avantage de la simplicité apparente et se réduit à l'équation suivante. Un nombre toujours croissant d'êtres humains, vivant sur une surface déterminée et utilisant des ressources limitées mène obligatoirement à une dégradation de l'environnement. La solution qui en découle est tout aussi simple. Une « stabilisation » ou réduction de la taille de la population atténuera automatiquement cette dégradation.

L'ensemble des politiques de population provenant des instances américaines depuis trente ans sont issues du paradigme que nous venons de décrire. Elles sont fondées sur les prémisses suivantes : la croissance rapide des populations des pays du Sud constitue la cause première de la dégradation de l'environnement planétaire et du retard en développement des pays du Tiers monde ; en corollaire, la réponse la plus efficace au niveau des politiques et des programmes de développement consiste à faire en sorte qu'un nombre maximum de femmes du Tiers monde utilisent les moyens contraceptifs modernes.

Cependant, la mise en application sur le terrain de programmes qui mèneraient à l'équilibre souhaité entre la taille des populations et l'utilisation des ressources naturelles disponibles est beaucoup plus complexe que l'on ne s'y attendait. La prise de conscience de ces dernières années, dans les pays industrialisés, de la destruction des divers écosystèmes planétaires semble redonner de l'envergure aux programmes de contrôle des naissances dans le Tiers monde.

Alors que l'argument environnemental provoque un regain d'intérêt pour les programmes de contrôle de population dans l'opinion publique et

les instances internationales du développement, les réalités du terrain, de la vie des populations directement concernées en relation à leur environnement immédiat semblent être de plus en plus négligées. Par la même occasion, le sentiment d'urgence transmis par le discours sur les dynamiques population/environnement tend à marginaliser les sujets tels que : l'accès des populations locales aux ressources naturelles dont leur survie dépend, la gestion durable de ces ressources pour leur bien-être quotidien ainsi que leurs besoins fondamentaux en matière de santé, d'éducation et de justice sociale.

En conséquence, un grand nombre de politiques de développement et de financements affectant directement la vie de ces populations sont établies sur la base de l'équation population/environnement décrite ci-dessus. Les programmes qui en découlent et leur application sur le terrain sont soit incomplets soit inadéquats. Leur contribution reste à déterminer tant au niveau de la qualité de vie des populations ciblées qu'à celui de la protection de la biodiversité.

De nombreuses organisations américaines à vocation environnementale se sont contentées de participer plus ou moins activement, selon leur mandat, aux diverses campagnes d'information et d'influence auprès de l'opinion publique ou des pouvoirs législatif et exécutif aux États-Unis. Certaines, dont le WWF-US, ayant une présence internationale importante et craignant les réactions de leurs partenaires du Sud (particulièrement en Asie et en Amérique latine et du Sud), ont longtemps hésité à intervenir officiellement et ouvertement dans un débat si explosif.

Leur intervention est souvent dictée soit par l'attrait de ressources supplémentaires provenant de fondations privées ou donateurs individuels, soit par la pression exercée par leurs membres ou par leur conseil d'administration. Lorsque, suite à ces pressions, elles établissent un « programme de population », les politiques qui en découlent sont le plus souvent confuses et mènent à des applications sur le terrain qui peuvent être relativement incohérentes. Ceci est dû essentiellement à deux paramètres principaux. Une pression est exercée par les bailleurs de fonds et les membres américains de ses associations pour l'établissement de mesures radicales de contrôle des naissances dans tous les projets de terrain alors que les populations et partenaires locaux ne considèrent pas la planification familiale comme une priorité.

Malgré tout, les craintes du personnel sur le terrain quant à une destruction massive et rapide de la biodiversité suite à la croissance démographique prédominent. Les tentatives de ralentissement de l'impact démographique au bénéfice de la sauvegarde de la faune et de la flore mènent à des situations conflictuelles souvent dramatiques pour les populations locales.

Une illustration africaine : la réserve de forêt dense de Dzanga-Sangha en République Centrafricaine

La réserve de forêt dense de Dzanga-Sangha (Dzanga-Sangha) et le parc national de Dzanga-Ndoki (Dzanga-Ndoki) se trouvent à la pointe sud-ouest de la République Centrafricaine, aux frontières du Cameroun à l'ouest et du Congo à l'est. La réserve couvre une surface de 600 000 hectares environ.

La région de Dzanga-Sangha contient des écosystèmes composés de forêts primaires qui font partie d'un patrimoine écologique spécifique au bassin du Congo. La faune présente dans la réserve inclut des gorilles, des éléphants de forêt et des bongos, animal unique et que l'on ne retrouve nulle part ailleurs. La région se trouve également au centre de nombreuses activités économiques qui affectent l'équilibre écologique : exploitation forestière pour l'exportation de bois, agriculture de subsistance, prospection de diamant et commerce.

L'objectif initial du projet de forêt dense de Dzanga-Sangha était de « créer, développer et gérer le sanctuaire de forêt dense de Dzanga-Sangha et le parc national de Dzanga-Ndoki dans le cadre de la région économique de la Sangha dans la zone sud-ouest de la République Centrafricaine » [1]. Le document initial de projet indique que « la faune et la flore de la région représentent une ressource d'une grande valeur d'un point de vue écologique, scientifique, économique et culturel menacée par l'exploitation forestière et les pressions démographiques » (*ibidem*).

Le projet

Selon la documentation du projet, l'habitat naturel de la forêt dense en RCA est menacée par les activités « humaines » telles que l'exploitation forestière, les plantations et la prospection minière. Il semblerait que 48 pour cent des 3,5 millions d'hectares forestiers de la RCA soient actuellement exploitées par des opérations d'exploitation forestière qui, non seulement affectent les habitats, mais encore ouvrent des voies aux braconniers et chasseurs à la recherche de viande de subsistance qui ont ainsi accès à la faune sauvage. On estime que 80 pour cent des forêts d'Afrique de l'Ouest sont ainsi exploitées.

Les chercheurs estiment que cette destruction de biomes fragiles telle que la forêt tropicale conduit à une perte permanente des flore et faune représentatives de ces écosystèmes et à une dégradation irréversible de ses sols. Cette dégradation mènerait également à la disparition de sa

1. Source : Documents de projet WWF et gouvernement centrafricain.

grande richesse en espèces rares qui, par le passé, constituaient un réservoir de diversité et variabilité génétiques.

Le second justificatif invoqué pour la création de la réserve reflète le sentiment que « la destruction de la forêt dense [pourrait] mener à l'extinction culturelle de la race pygmée et autres habitants de la forêt dont le mode de vie dépend de la forêt ». Lors de sa conception, le projet fut développé sur la base de l'hypothèse de travail selon laquelle « la protection de la forêt garantirait l'utilisation durable des espèces et écosystèmes (particulièrement le poisson et autres espèces, forêts et pâturages) qui sont à la base des communautés rurales et principales industries ».

En outre, il fut estimé que « le développement du potentiel touristique de la forêt dense centrafricaine viendrait compléter l'attirance éprouvée envers les parcs et réserves de la savane et apporterait des avantages économiques à la région ». L'hypothèse sous-jacente est que les revenus du tourisme compenseraient les pertes économiques potentielles qui pourraient résulter d'un accès réduit des communautés à la forêt. Enfin, le projet lui-même constituerait une source d'emploi et de revenus pour certains membres de la communauté. Selon le document de projet, « la création du système de réserve et de parc dans la forêt dense a fourni des emplois pour les gardes et guides, ainsi que le personnel de construction, maintenance et services touristiques et qui sont issus de la population locale ».

En dernier lieu, il fut établi qu'« une recherche de suivi portant sur la faune de la forêt dense et son habitat ainsi que sur les techniques de développement rural et agricole pourrait être mise en place pour assurer un niveau durable et de haute qualité de nutrition et de santé humaine adéquat ».

Il est important de noter ici que le système américain des parcs nationaux privilégiant l'exclusion de toute présence humaine dans les aires protégées a été et continue de servir de modèle. Une connaissance, même superficielle, du milieu tropical africain démontre son inadéquation.

La démographie de Dzanga-Sangha

La densité de population a toujours été faible dans la région de forêt dense (1 habitant/km^2), bien en dessous de la moyenne nationale qui est de 2 habitants au kilomètre carré. Bien que la taille de la population totale de la réserve soit relativement réduite par rapport à la superficie totale, sa distribution géographique est déséquilibrée et localisée. De plus, malgré les faibles densités démographiques et la rareté des villages, la forêt est néanmoins entièrement habitée et les ressources qu'elle contient sont utilisées d'une manière ou d'une autre à des fins de subsistance et de génération de revenus. Il faut également préciser que selon les travaux anthro-

pologiques réalisés dans la région, la forêt tropicale africaine a toujours été habitée et exploitée.

Les rivières qui traversent la région n'ont jamais attiré de populations avant le milieu des années 70. Seuls deux villages (Bayanga et Lidjombo) se sont développés le long de la Sangha qui traverse 200 km de forêt. Dans ces deux cas, la cause initiale de l'installation de la population et de la croissance démographique qui s'en est suivi fut économique. Lidjombo commença à croître en centre urbain lors de l'installation de plantations de café. Bayanga connut un développement parallèle durant la même période sous l'influence de l'exploitation du caoutchouc dans la forêt. Bayanga est actuellement au centre des activités de la Sylvicole de Bayanga (ex-Slovenia-Bois). En 1992, la population de Bayanga était estimée à 1 200. En 1994, elle aurait atteint 3 500. D'après les estimations actuelles, la taille de la population aurait encore doublé durant les deux dernières années [2].

La grande majorité de la population de Bayanga n'est pas originaire de la région et a immigré essentiellement pour des raisons économiques à la recherche d'emplois salariés (*ibidem*). Les pôles d'attraction, par ordre chronologique, furent les compagnies d'exploitation forestière (bois et caoutchouc), suivies par les activités commerciales et l'exploitation des mines diamantifères, puis la promotion de la ville de Bayanga au statut de sous-préfecture qui a amené un nombre important de fonctionnaires accompagnés de leurs familles. Enfin, la création du projet lui-même et les perspectives d'emplois potentiels (réels ou perçus) ont également grandement contribué à une augmentation des mouvements migratoires vers la région. L'installation récente d'une équipe de l'agence allemande d'assistance internationale (GTZ) et les rumeurs concernant la construction d'une infrastructure touristique de grande envergure semblent susciter l'arrivée de nouveaux immigrés.

Sur le flanc nord de la réserve, une seconde compagnie d'exploitation forestière a contribué à l'accroissement de la population dans la région et au développement de la ville de Salo. Cette dernière est le pivot commercial de la région pour la fourniture d'essence, de nourriture, de soins de santé et d'éducation pour l'ensemble de la région. Elle attire de ce fait un nombre croissant de commerçants.

La politique démographique du WWF-US à Dzanga-Sangha

WWF-US fait partie des ONG américaines de la conservation qui, bien qu'ayant cédé à diverses pressions de la part de leurs membres, du conseil

2. Loudiyi D., 1995, *Population Dynamics : A Monitoring Tool for Priority Conservation Areas, A Methodology for Field Data Collection* (The Dzanga-Sangha Dense Forest Reserve-Dzanga-Ndoki National Park-Central African Republic).

d'administration et des bailleurs de fonds privés, en créant un « programme de population » en 1992, n'ont pas adopté de position officielle sur ces questions. Ce programme est aujourd'hui défunt et a été intégré à la Division des sciences sociales. Les réticences de l'organisation en matière de population sont surtout dues à l'opposition clairement exprimée par les partenaires nationaux sur le terrain, particulièrement dans les pays d'Asie et d'Amérique latine et du Sud. Selon les informations disponibles, seul le programme du WWF à Madagascar comprend une composante de planification familiale.

Sur le terrain, et plus particulièrement à Dzanga-Sangha, la politique du WWF en matière de population est implicite et ne peut être appréciée qu'en évaluant les diverses activités de cette ONG en matière de développement auprès de la population et d'influence auprès du gouvernement. Une telle analyse permet de qualifier la politique démographique. Elle est passive au niveau de la croissance naturelle de la population (natalité et mortalité de la communauté résidente). Elle est active au niveau de la croissance démographique liée à l'immigration.

Comme il a déjà été précisé, le projet Dzanga-Sangha se donne pour vocation la conservation et le développement. Il appartient à un ensemble de projets pilotes regroupés sous l'appellation de « Projets intégrés de conservation et développement »[3]. Dans ce contexte, un volet « développement rural » est annexé aux activités de conservation auxquelles est affectée la plus forte proportion de fonds. Depuis 1990, le « volet développement rural » contient une « cellule santé ». Cette cellule a été animée tour à tour par des volontaires du Corps de la Paix américain[4], avec l'assistance d'un infirmier centrafricain qui devait en prendre la direction en 1995.

Populations cibles

La cellule de santé a été mise en place, dans le cadre du programme de développement rural pour « subvenir aux besoins des populations autochtones en soins de santé »[5]. Selon cette définition de départ, la population cible de la cellule santé regroupait essentiellement les populations pygmées vivant à l'intérieur de la réserve. Ces dernières résident le long des axes routiers Bayanga-Beya et Bayanga-Lidjombo. Ainsi, le travail de la

3. Plus connus sous leur nom en anglais : « Integrated Conservation and Development Projects » (ICDPs) et qui ont fait école suite aux critiques reprochant au WWF de se préoccuper plus de la faune que des êtres humains. La majorité des projets de conservation du WWF portent désormais ce nom.

4. Le projet lui-même a été créé et dirigé pendant de nombreuses années par d'anciens volontaires du Corps de la paix.

5. Source : Documents du projet Dzanga-Sangha.

cellule devait se concentrer sur les campements pygmées suivants : Lidjombo, Yandoumbé, Mossapoula et Koundapapaye.

Cependant, et d'une manière regrettable, la couverture sanitaire du reste de la population est aléatoire et disjointe. En effet, les employés permanents du projet Dzanga-Sangha et de la Sylvicole (précédemment Slovenia-Bois) ainsi que les membres de leur famille, sont couverts de par leur emploi. Le reste de la population s'adresse au centre de santé de Bayanga. Bien que ce dernier se trouve sous la tutelle du ministère de la Santé (Région sanitaire II), le personnel médical est recruté et employé par la société d'exploitation forestière en place.

Étant données les fluctuations du marché international du bois tropical ainsi que la situation précaire de la RCA au sein de ce marché, ce type de sociétés souffre d'une grande instabilité économique. En conséquence, la population de la commune se voit régulièrement privée de personnel médical qualifié et ce, pendant des périodes prolongées. La région sanitaire II, dont dépend la commune de Bayanga est souvent incapable, par faute de moyens, de remplacer le personnel de manière adéquate lorsque la société se trouve obligée de fermer et donc de retirer son personnel. En outre, il arrive que bien que la société d'exploitation forestière fonctionne normalement, son personnel médical ne soit affecté qu'après des retards prolongés et sur insistance des autorités.

C'est pourquoi, l'équipe de la cellule santé du projet s'est trouvée dans l'obligation de remplacer les responsables sanitaires pour l'ensemble de la population. C'est ainsi que le projet Dzanga-Sangha s'est vu prendre en charge le programme de vaccination, la médecine curative, les suivis pédiatriques et celui des femmes enceintes non seulement pour les communautés pygmées mais aussi pour les populations villageoises. De plus, le projet Dzanga-Sangha s'est également vu attribuer la responsabilité, sous la pression de la population, des évacuations sanitaires vers des centres de santé éloignés, la société d'exploitation forestière se limitant aux évacuations de ses employés accidentés sur les lieux de travail.

Cependant, ces actions de la part du projet demeurent ponctuelles et limitées aux urgences. Elles sont également le fait de l'infirmier centrafricain, membre respecté de la communauté. Durant les longues périodes où l'exploitation forestière est inactive, la couverture sanitaire de la région est inexistante et les interventions de la cellule santé du projet limitées aux visites hebdomadaires dans certains camps pygmées. En outre, la cellule santé souffre d'un manque chronique de médicaments et d'équipement, ce qui rend son rôle dérisoire dans la lutte contre les diverses endémies présentes en milieu tropical.

Les demandes de la part de la population auprès du personnel du projet de voir les activités en matière de santé non seulement améliorées mais encore élargies au reste de la population non pygmée ont été rejetées jusqu'ici. Deux arguments ont été avancés. La provision de services de santé

ne fait partie ni du mandat, ni des priorités, ni des compétences d'un organisme à vocation de conservation de la nature tel que le WWF. Une amélioration des services de santé dans la réserve augmenterait le pouvoir d'attraction de la région pour les populations migrantes démunies en quête d'une couverture sociale.

Ce même raisonnement sert à justifier la résistance du projet à l'intervention d'organismes pourtant présents dans le pays et dont la vocation et les compétences sont entièrement vouées à l'amélioration des niveaux de vie par la santé de base et l'éducation, tels que l'UNICEF, le FNUAP ou l'OMS. En refusant de collaborer avec de tels organismes, le projet s'oppose effectivement aux souhaits exprimés par la population et provoque une situation conflictuelle avec l'ensemble de la communauté qui ne comprend pas l'importance accordée à la faune au détriment des êtres humains.

A cette résistance que l'on peut qualifier de passive car elle se traduit par un refus de prendre des mesures concrètes pour réduire les taux de morbidité et de mortalité, s'ajoute une politique active de limitation de l'immigration vers la réserve. Cette dernière se manifeste à trois niveaux : une discrimination au niveau du recrutement exclusif par le projet de personnel autochtone[6] ; des pressions auprès des décideurs nationaux pour interdire l'arrivée de nouveaux migrants dans la réserve et pour limiter l'accès de la forêt à la population ; une surveillance par le personnel du projet des mouvements de la population à l'intérieur du parc de Dzanga-Ndoki.

Conclusions

En dernière analyse, la protection des ressources naturelles et de la diversité biologique des milieux dépend des populations qui les utilisent dans leur vie quotidienne. A long terme, tout effort de protection des milieux se fonde sur une participation et une motivation soutenues et réussies des populations humaines qui y résident.

De par leur structure, et en dépit des besoins de collaboration qui sont ressentis sur le terrain, les organismes chargés soit de protection de l'environnement, soit des services de santé ou encore de population ne peuvent se préoccuper que des questions liées directement à l'un ou l'autre de ces sujets. Le plus souvent, il leur est difficile d'élargir leur champ d'action sous peine de voir se diluer leurs efforts et risquer de ne pas atteindre les objectifs premiers de leurs projets. De plus, les actions de ces orga-

6. Exception faite bien entendu du personnel et nombreux chercheurs internationaux.

nismes couvrent rarement les mêmes régions géographiques, ce qui ne permet pas de superposition d'efforts complémentaires. Par conséquent, les projets développés sous la tutelle de ces organismes spécialisés permettent rarement aux communautés locales de se donner les moyens de vivre dans un milieu porteur.

D'une part, l'accès aux soins de santé primaires, y compris les maladies sexuellement transmissibles, la santé de la mère et de l'enfant et l'accès à une contraception moderne de qualité constituent le droit fondamental de tout être humain ; d'autre part, les conditions de vie de ces populations sont telles qu'il leur est difficile, voire impossible, d'accorder une importance quelconque à la protection de leurs ressources naturelles. C'est pourquoi, un milieu porteur pour la conservation de la nature ne peut exister en l'absence d'un état de santé satisfaisant pour l'ensemble de la population de ces régions.

Cette notion de « milieu porteur » va au-delà des approches traditionnelles en matière de population, conservation et développement. Elle prend en compte la valeur intrinsèque de la vie humaine. Elle se donne pour but de respecter la dignité de l'être humain en toutes circonstances.

En théorie, le développement de milieux porteurs libérerait les communautés de ces préoccupations fondamentales et quotidiennes et leur permettrait de porter leur attention à la sauvegarde de leur environnement. Dans la pratique, cet objectif ne peut être réalisé isolément. Il nécessite une collaboration étroite entre les divers organismes ayant des objectifs complémentaires.

Les zones prioritaires de conservation riches en diversité biologique, telles que les forêts tropicales, constituent une illustration de cette situation. Les populations qui y résident vivent le plus souvent dans un état de pauvreté extrême. En général, ce sont les régions cibles des projets de conservation. Inévitablement, les populations résidentes attendent de ces projets de protection de l'environnement un certain niveau de satisfaction de leurs besoins de base.

Cependant, les projets de conservation, même lorsqu'ils soutiennent une approche intégrée de développement et malgré une réelle bonne volonté sont le plus souvent dans l'impossibilité d'inclure des composantes d'ordre social ou de santé et ne peuvent donc répondre à la demande de la population. De plus, la notion de développement adoptée par ce type de projet est généralement conçue dans un contexte purement économique d'utilisation des ressources et génération de revenus selon des méthodes d'appui à la conservation.

Il a été démontré que lorsque les besoins sociaux en particulier en matière de santé sont ignorés, la population ne peut en aucun cas concevoir l'importance (théorique) de la richesse biologique des forêts en soi. Un tel milieu n'est pas porteur.

Par ailleurs, on ne peut raisonnablement s'attendre à ce que les organisations dont le mandat est de promouvoir la conservation de la nature et la gestion rationnelle des ressources répondent aux besoins sociaux, en particulier de santé, des populations locales. En s'associant à d'autres organisations dont le mandat réside précisément dans le développement d'actions sociales et de santé, il leur deviendrait possible d'acheminer les communautés en question vers l'établissement de milieux porteurs durables.

28

Les associations françaises de solidarité internationale et la question urbaine

Une préoccupation nouvelle

Serge ALLOU

Le développement urbain est un parent pauvre de l'action des associations françaises de solidarité internationale [1]. Leurs activités dans ce domaine sont encore peu nombreuses et elles mobilisent des moyens financiers modestes. La relative « jeunesse » de la présence française sur ce champ, combinée à une diversité des actions qui reste importante et à une assez grande hétérogénéité des associations impliquées, rend l'analyse difficile pour l'observateur. Les associations françaises de solidarité internationale dans leur ensemble n'ont pas définitivement construit un discours sur l'urbain et des différences demeurent sur le rôle qu'elles entendent jouer en coopération. Il ne saurait donc être question ici de présenter une doctrine arrêtée sur ces questions.

Néanmoins, sur la base des évaluations de plusieurs projets significatifs et des travaux de capitalisation engagés par quelques-unes (AFVP ; CRIAA, 1994 ; GRET, 1996) et à la faveur de débats nationaux et internationaux qui se sont multipliés ces dernières années, elles ont commencé à bâtir certaines références communes : sur le rôle des villes dans le changement politique, économique et social, sur les méthodes d'action à mettre en œuvre pour contribuer à un développement urbain socialement équitable, et sur les enjeux et modalités de la coopération dans ce domaine.

---

1. Nous utiliserons dans la suite de ce texte le terme d'association de solidarité internationale – ASI – pour désigner les associations françaises de volontariat, de financement ou à base technique agissant en coopération. Nous réserverons le terme d'ONG aux organisations locales dans les pays du Sud agissant en appui aux habitants et à leurs regroupements associatifs (comités de quartier, organisations de voisinage, etc.).

Après avoir brossé à grands traits le contexte dans lequel s'inscrit cette émergence des ASI sur la scène urbaine, nous donnerons quelques points de repère sur les projets en cours. Enfin, nous présenterons les principaux éléments de réflexion et de débat sur les méthodes d'action et de coopération qui traversent aujourd'hui le milieu concerné.

Le contexte

Les années quatre-vingt constituent une période clé. Il est très probable que des associations anciennes (CIMADE, CCFD, Frères des Hommes, etc.) développaient des projets de coopération en milieu urbain avant cette époque – l'information est ténue et dispersée sur ce point. Mais c'est à partir de la décennie 80 que les associations vont apparaître comme des acteurs à part entière de la coopération au développement urbain. Deux séries de facteurs se combinent pour donner lieu à cette évolution. La première renvoie à la progressive reconnaissance de l'urbanisation comme fait social majeur des pays du Tiers monde, la seconde au rôle désormais dévolu aux ONG dans les processus de développement.

En 1976, la première conférence mondiale sur l'habitat organisée à Vancouver par les Nations unies jette un coup de projecteur sur la dramatique situation du logement dans le monde et la multiplication des quartiers d'habitat précaire dans la plupart des villes. La conférence donne naissance à la Commission des Nations unies pour les établissements humains (CNUEH) et au centre du même nom. Depuis Nairobi, celui-ci est chargé de promouvoir l'application des recommandations arrêtées à Vancouver et d'encourager le développement de la coopération internationale dans le secteur.

A l'époque, seule la Banque mondiale peut se prévaloir d'une action structurée en matière d'appui au développement urbain des pays du Tiers monde, à travers sa politique des trames assainies, engagée en 1972. Globalement, alors que les taux d'urbanisation atteignent déjà 30 % en Afrique et plus de 50 % en Amérique latine, les moyens mobilisés dans le secteur par les coopérations bi- et multilatérales sont évalués à à peine plus de 3 % des ressources financières totales consacrées à l'appui au développement.

Le CNUEH va jouer un rôle important dans la diffusion de l'information sur l'urbanisation du Tiers monde et dans le débat international sur le redéploiement de l'aide. Prolongeant certaines recommandations de la conférence de Vancouver, il va également encourager l'exploration de nouveaux champs de travail ouvrant la voie à une implication plus active des ONG. C'est ainsi qu'à côté des thèmes de la planification, du foncier

ou de la dotation de services urbains plaçant les gouvernements devant un certain nombre de responsabilités politiques directes, sont également mises en avant les questions du développement de technologies appropriées, de la régularisation et de la réhabilitation de l'habitat existant et de la participation des populations, jugée indispensable à toute action efficace sur les établissements humains (Rocher, 1994). Dans ce cadre, les ONG apparaissent comme les acteurs les mieux placés pour aider les populations les plus démunies à répondre à leurs besoins et faciliter leurs relations politiques avec les autres groupes d'intérêts plus puissants.

En 1988, au lendemain de l'Année internationale du logement des sans-abri décrétée par les Nations unies, le CNUEH élabore une *Stratégie globale du logement à l'horizon 2000.* Il y est explicitement mentionné que « le rôle des gouvernements (...) doit être redéfini de manière à apporter le soutien nécessaire au rôle clé joué par les acteurs non gouvernementaux dans la production, l'amélioration et la maintenance de l'habitat » (CNUEH, 1990). L'Agenda 21, issu de la conférence sur l'environnement et le développement organisée à Rio en 1992, souligne à son tour « le rôle vital joué par les ONG dans la construction et la mise en œuvre d'une démocratie participative » (chapitre 27). Et la déclaration d'Istanbul, adoptée au terme de la seconde conférence des Nations unies sur les établissements humains en juin 1996, réitère la volonté des gouvernements « d'accroître la coopération avec (...) les organisations non gouvernementales et les autres organismes de la société civile, en respectant pleinement leur autonomie, (...) l'approche la plus démocratique et la plus efficace pour la mise en œuvre des engagements (...) » (article 12).

Cette reconnaissance du rôle des ONG (et des autres acteurs non gouvernementaux, notamment les municipalités) dans le discours politique international, doit être rapportée à une évolution générale de la pensée relative aux méthodes d'action sur le développement urbain où la toute puissance de l'État est progressivement battue en brèche, la notion de « gestion » de la ville prenant le pas sur celle de « production » de la ville (Mc Carney, 1996). Par ailleurs, on ne peut manquer de souligner que l'émergence de ce discours est contemporaine de la généralisation des politiques d'ajustement structurel. Combinées dans la plupart des pays concernés à une stagnation économique persistante, ces politiques ont débouché sur une baisse drastique de la fourniture de services (eau, assainissement, traitement des ordures, santé, éducation...) alors que l'investissement public y était déjà très faible. Diana Mitlin et David Satterthwaite rappellent ainsi qu'entre 1980 et 1985, les dépenses réelles par habitant dans le secteur des services sociaux ont baissé de 26 % en Afrique sub-saharienne et de 18 % en Amérique latine (Mitlin, Satterthwaite, 1992). Et les deux auteurs de citer un document de la Banque mondiale mettant en avant les ONG dans ce contexte, comme « les nouveaux agents

en mesure de pallier les insuffisances de l'État et du marché pour réduire la pauvreté ».

En France, la conférence de Vancouver a un faible impact. La coopération internationale est fortement tournée vers l'Afrique noire francophone où les problèmes d'habitat et de développement urbain ne se posent pas encore de façon déterminante. La Caisse Centrale de Coopération Économique[2] abandonne le financement du logement social, et la politique de coopération mise en œuvre par le SMUH (Secrétariat des Missions d'Urbanisme et d'Habitat), qui bientôt deviendra l'ACA (Agence Coopération Aménagement), emprunte beaucoup à celle des trames d'accueil (Rocher, 1994). Au début des années 80 est lancé le programme Rexcoop, dont l'enjeu principal sera la recherche, l'expérimentation et la diffusion de technologies de constructions alternatives (bois, plâtre...), dans l'objectif de promouvoir la production d'habitat urbain à faible coût dans les pays en développement. Son évaluation en 1987 insistera sur l'intérêt du programme qui aura « permis à la France de retrouver une place dans le concert international (autour du) développement d'appareils locaux de production de l'habitat très économique » (Rexcoop, 1987, t. 1, p. 5). Mais elle soulignera aussi son « faible impact sur l'accès à l'habitat des populations urbaines du Tiers monde » dû à une trop grande dispersion des actions et surtout à la mise en œuvre « d'opérations (...) trop exclusivement centrées sur les techniques de construction et mal insérées dans les contextes locaux faute d'une analyse suffisante des systèmes de pouvoir et des appareils de production » (Rexcoop, 1987, t. 3, p. 433). La voie s'ouvre à une coopération qui fasse droit à une meilleure appréciation préalable des situations et des politiques locales, et une plus forte implication des acteurs locaux dans la mise en œuvre des projets. On ne parle certes pas des ONG, mais l'on s'accorde pour le futur à reconnaître aux aspects économiques, politiques et sociaux, une importance au moins aussi grande qu'aux aspects strictement techniques.

C'est l'année 1987, Année internationale du logement des sans-abri, qui va véritablement marquer l'entrée des associations françaises de solidarité internationale sur la scène urbaine. Sous l'impulsion du GRET, quarante associations intervenant dans le domaine de l'habitat à la fois en France et dans le Tiers monde se réunissent en collectif pour faire « connaître et reconnaître leurs pratiques » (Gret, 1987). Le collectif est présent dans plusieurs manifestations organisées tout au long de l'année sur les questions des sans-abri, du logement et de l'urbanisation, des rôles respectifs des différents acteurs (État, groupes de base, ONG, professionnels, collectivités locales...) dans la conduite du développement urbain, de la coopération et de l'aide au développement. Il propose aux pouvoirs publics français, fin 1987, de lancer un programme « solidarité-habitat »

2. Aujourd'hui Caisse française de développement.

destiné à promouvoir la coopération non gouvernementale et décentralisée avec les pays du Sud pour favoriser l'accès à un habitat décent du plus grand nombre.

Le programme, financé par le ministère des Affaires étrangères auquel se joindra le ministère de la Coopération en 1992, est conçu à la fois comme un laboratoire d'innovations (des financements sont mobilisés pour l'appui au montage de projets concrets de coopération), un outil de capitalisation et de réflexion et un lieu de concertation entre les représentants de l'État, des associations de solidarité internationale, des chercheurs, des professionnels français du secteur (Pact-Arim, CAUE, HLM...) et des collectivités territoriales. Principalement actif en Amérique latine, puis au Maghreb, le programme et son secrétariat (basé au GRET) seront à l'initiative du lancement d'une trentaine de projets significatifs de coopération mobilisant au Nord et au Sud groupes de base, ONG, professionnels, collectivités territoriales et administrations, principalement dans le domaine de l'amélioration de l'habitat en milieu urbain (PSH, 1993). Plusieurs groupes de travail sont également mis en place sur le financement du logement populaire, la réhabilitation des quartiers existants, et le développement social urbain (Sembene, 1993 ; Cabannes et Aurejac, 1995). Grâce à divers outils de communication et à une participation active à l'organisation de différentes manifestations, le PSH contribue à la diffusion de l'information et à la sensibilisation des réseaux d'acteurs principalement associatifs et professionnels sur l'évolution et les enjeux de la coopération Nord/Sud dans ce domaine (Allou, 1997).

Parallèlement, début 1988, le ministère de la Coopération lance une vaste réflexion « pour un renouvellement par la coopération de l'approche de l'habitat urbain en Afrique au Sud du Sahara », qui constituera le cadre de référence d'une coopération française renforcée au développement urbain en Afrique. L'urbain devient clairement un champ de plus en plus privilégié de l'aide française au développement, le contexte institutionnel facilite l'implication accrue des associations aux côtés d'autres partenaires dans la coopération, des cofinancements publics peuvent être aisément mobilisés sur les projets. Et pourtant... Au début des années 90, la présence des ASI dans l'urbain reste faible. L'argument du manque d'expérience pour intervenir efficacement sur ce champ est assurément insuffisant. Il faut probablement y voir d'autres raisons : « Qu'elles mettent l'accent sur "l'urgence" ou sur le "développement" (...), les ONG de solidarité dans le Sud ont longtemps mis l'accent sur la paysannerie (démographiquement dominante mais politiquement et économiquement exclue) ; de plus, la culture d'une partie des mouvements, d'origine caritative et religieuse, a longtemps porté et porte encore une grande méfiance de la ville et de ses "turpitudes". Au Sud comme au Nord (...), le statut de pauvre l'emporte sur le statut d'urbain » (Massiah, 1992).

Les ASI et l'urbain : les tendances actuelles d'intervention

Entre 1992 et 1995, 70 associations françaises ont engagé des projets de coopération dans le domaine urbain avec des pays du Tiers monde (CCD, PSH, 1995, t. 3). Aucune de ces associations n'a une vocation exclusivement urbaine et extrêmement peu d'entre elles sont organisées de façon interne pour traiter spécifiquement de l'animation des projets urbains qu'elles conduisent (comme l'AFVP ou le GRET par exemple). Quelques-unes ont une dominante technique qui peut trouver à s'exprimer de manière particulière dans les villes (l'eau, l'animation sociale ou encore la construction en matériaux locaux). Mais pour la grande majorité des associations, les projets développés dans le domaine urbain sont donc des actions parmi d'autres. L'analyse des champs d'action des associations confirme ce fait.

Les ASI et l'urbain : les champs d'action
(période 1992-1995)

Champs d'action	Ville	Vie économique	Ecole/ Jeunesse	Santé/ Social	Culture/ sport	Sensib. France	TOTAL
Part	15 %	17 %	28 %	32 %	4 %	4 %	100 %

Source : ministères des Affaires étrangères et de la Coopération. *Élaboration* : PSH-CCD.

Ville : habitat, eau et assainissement, voies et réseaux divers, marchés et gares routières, transports, développement municipal, développement social des quartiers, réhabilitation.

Vie économique : appui aux petites entreprises, appui aux groupements économiques, crédit, formation.

École/jeunesse : construction et équipement d'écoles, formation, animation socio-culturelle pour les jeunes, échanges de jeunes (chantiers).

Santé/social : construction et équipement de centres de santé, hôpitaux, maternités, formation et échanges, programmes pour personnes en difficulté.

Culture/sport : alphabétisation, construction et équipement de bibliothèques, d'équipements sportifs, de centres culturels, manifestations culturelles et sportives.

Sensibilisation France : manifestations culturelles et éducation, promotion des actions de développement.

Dans huit cas sur dix, les associations appuient des projets sectoriels dans la ville : santé, social, jeunesse, école, vie économique. Rares sont les projets qui portent sur le développement de la ville dans son ensemble. Entre 1992 et 1995, les ASI ont mobilisé un peu plus de 200 millions de francs sur ces projets, en moyenne 50 millions de francs par an. L'analyse des financements mobilisés par grandes régions du monde montre un relatif équilibre entre l'Afrique, l'Asie et l'Amérique latine.

Les ASI et l'urbain : géographie des projets
(période 1992-1995)

REGIONS	ASIE	AFRIQUE	POURTOUR MEDITER-RANEEN	AMERIQUE LATINE	FRANCE (*)	TOTAL
Financements	**73 MF**	**78 MF**	**4 MF**	**49 MF**	**8 MF**	**212 MF**
mobilisés	***34 %***	***37 %***	***2 %***	***23 %***	***4 %***	***100 %***

(*) Correspond à des actions de sensibilisation. MF : millions de francs français.
Source : ministères des Affaires étrangères et de la Coopération. Elaboration : PSH-CCD.

En Asie, les principaux pays concernés par ces coopérations sont, par ordre d'importance, le Viêt-nam, les Philippines et le Cambodge. En Afrique, le Sénégal, le Mali, le Burkina Faso et Madagascar représentent plus de 2/3 des projets. En Amérique latine, le Brésil absorbe à lui seul 40 % des financements, suivi par Haïti (20 %), le Chili, le Pérou et l'Équateur. Sur le pourtour méditerranéen, la moitié des projets concerne le Maroc.

Une bonne mesure enfin, relative mais malgré tout indicative, de l'importance de l'urbain dans la coopération mise en œuvre par les ASI nous est donnée par la part des cofinancements publics mobilisés dans ce domaine par rapport aux budgets totaux d'appui à la coopération non gouvernementale des ministères des Affaires étrangères et de la Coopération : un peu plus de 20 % de ces cofinancements publics ont concerné des projets développés en milieu urbain en 1992 et 1993, un peu plus de 13 % en 1994 et 1995.

Que retenir de ces quelques chiffres ? En premier lieu, à l'évidence la faiblesse des moyens financiers mobilisés. Quelques 50 millions de francs par an ces dernières années sur un total de plus de 2 milliards de francs transitant par les ASI (CCD, 1995) représentent moins de 3 % de l'apport de solidarité internationale réalisé par les associations. Et l'on est alors en droit de s'interroger avec Jean-Louis Venard sur le caractère structurant de ces projets en regard « des vingt projets de la Caisse française de développement dont le montant est de 50 millions de francs chacun, ou ceux de la Banque mondiale qui représentent jusqu'à cent fois plus » (CCD, PSH, 1995, t. 2).

En second lieu, la relative dispersion des champs d'action peut aussi être appréciée en termes de diversité et la sectorialité des interventions être riche, malgré tout, d'enseignements communs. A la lecture des fiches de projets rassemblées pour la table ronde Habitat et développement urbain, qui illustraient ces éléments statistiques, Alain Dubresson soulignait ainsi « le foisonnement d'exemples de démarches participatives et de méthodes de dialogue avec les populations locales ». Et, pour faire de diversité vertu, il poursuivait sur la nécessité « d'ordonner l'ensemble des procédures de façon à identifier celles qui pourraient "fabriquer du

durable", c'est-à-dire favoriser (dans la durée) la mobilisation des populations (...) un impératif de cohésion extrêmement important » (*ibidem*).

En dernier lieu, même si l'Afrique demeure le continent privilégié par ces coopérations, à l'image de la coopération française (bilatérale, non gouvernementale et décentralisée) dans son ensemble, l'action en milieu urbain a conduit les associations françaises à fréquenter activement d'autres terrains : l'Amérique latine et l'Asie mobilisent 57 % des financements, alors qu'entre 1993 et 1994 à peine plus de 20 % des dépenses d'activités totales des ASI concernaient ces deux régions (CCD, 1996). La « vigueur » des dynamiques urbaines locales dans ces deux régions à différents points de vue (organisation et mobilisation des populations, capacité d'innovation technique voire financière et institutionnelle, passage du micro au macro, compétence professionnelle des organismes intermédiaires...) peut permettre aux associations d'enrichir leurs référents, à la fois en termes de méthodes d'appui au développement local et de méthodes de coopération.

Quels enseignements tirer de l'action des ASI dans l'urbain ?

Les positions des ASI sont rarement explicitées et l'effort de capitalisation est encore modeste. Nous avancerons néanmoins quelques réflexions à titre d'hypothèses, en gardant à l'esprit que l'ensemble des ASI agissant dans les villes n'ont pas toutes aujourd'hui intégré ces éléments de problématique dans la réflexion sur leurs orientations et leurs pratiques. En soulignant aussi que pour celles impliquées dans ces débats les hypothèses avancées ici correspondent à des questionnements en cours et ne constituent pas une doctrine définitive.

Reconnaître et agir sur la ville réelle

La quasi-totalité des actions se situent dans les quartiers populaires des villes – petites, moyennes ou grandes – et concernent les populations exclues des circuits formels d'accès à l'emploi, au logement, et aux services urbains et sociaux. La réalisation d'un équipement (centre de santé ou école), la construction de quelques logements ou la mise en place de petits crédits pour encourager des activités génératrices de revenus, sont souvent dérisoires par rapport à l'ampleur des nécessités. Elles peuvent aussi apparaître comme visant à compenser (certes à une échelle très modeste) l'absence d'interventions publiques et d'une certaine façon à valider et conforter les modèles de « développement » en vigueur. Pour

autant, n'ont-elles qu'un caractère « palliatif », voire une fonction stabilisatrice des systèmes en place ? Ou bien constituent-elles un vecteur de projets de villes et de politiques urbaines alternatifs ?

Le débat n'est pas qu'idéologique. Il renvoie aux démarches et aux méthodes d'action concrètement mises en œuvre par les associations. Même lorsqu'elles sont ponctuelles et de nature strictement caritative, les actions engagées partent toutes du principe suivant : pour lutter contre l'exclusion, il convient d'agir avec les exclus en prenant appui sur leurs capacités, leurs dynamiques et les formes d'organisation qu'ils se donnent (Massiah, 1992). L'action aura alors un caractère d'autant moins « palliatif » qu'elle s'intégrera dans une démarche de partenariat fondée sur la reconnaissance de la légitimité et le respect de l'autonomie des acteurs locaux impliqués et de leurs organisations (associations de voisinage, comités de quartiers, etc. d'une part ; groupes d'appui, associations intermédiaires et ONG d'autre part). Ces options de base, à la fois sur les méthodes de développement et les méthodes de coopération, situent les ASI dans une perspective d'accompagnement des dynamiques locales populaires. De ce point de vue, l'objet concret des coopérations ou les résultats mesurables qu'elles produisent, ne sauraient être considérés comme les seuls critères d'analyse des actions. Les résultats obtenus doivent aussi être évalués au regard des processus mis en œuvre.

Dans le sens où elles renforcent la construction de références pour l'action à partir de la ville réelle (et non pas de la seule ville légale), dans la mesure aussi où elles consolident les capacités des organisations d'habitants et des groupes d'appui à être acteurs du changement social qui les concerne, les coopérations engagées contribuent à structurer des propositions alternatives de développement urbain.

Passer du projet au programme et aux politiques

Nombre des actions menées par les ASI ont, nous l'avons vu, une entrée sectorielle. Elles sont aussi développées dans la grande majorité des cas à petite, voire très petite échelle. Les expériences récentes du GRET à Fortaleza au Brésil, d'ATD Quart Monde à Choele-Choel en Argentine ou de l'AITEC (en lien avec la ville française de Rezé) à Villa El Salvador au Pérou (CCD, PSH, 1995, t. 3) montrent néanmoins qu'à partir de projets expérimentaux le passage à des échelles d'intervention plus larges est possible. Ce passage est le plus souvent réalisé selon deux modalités : par extension des champs d'actions à d'autres secteurs du développement local, ou moyennant l'élargissement progressif du projet à un nombre plus grand de bénéficiaires.

Il faut souligner le rôle déterminant joué par l'association maître d'œuvre. Le changement d'échelle ne s'opère jamais seul. L'idée d'une

« réplicabilité » *sui generis* des projets par observation et reproduction de l'expérience en d'autres lieux par d'autres acteurs, a de moins en moins cours. L'action en milieu urbain montre clairement que tout changement d'échelle souhaité doit être préparé et accompagné par les opérateurs. Ainsi le GRET à Fortaleza, à partir de l'accompagnement d'un projet de construction communautaire de 50 logements, a négocié avec les autorités de l'État du Ceará la conduite d'un programme de 1 000 logements cherchant à combiner accès à l'habitat et accès à des revenus monétaires, via le renforcement de micro-entreprises de production de matériaux. Sur ces bases, l'action a été élargie à la création d'une école de planification urbaine et de recherche populaire, ou encore à la mise en place d'un programme de crédits pour l'amélioration de l'habitat existant, lui-même étendu sur l'initiative de la municipalité après une première phase expérimentale. Dans le même esprit, l'AITEC et la ville de Rezé à Villa El Salvador ont impulsé en 1988 un projet de densification de l'habitat populaire qui a d'abord concerné une cinquantaine de familles. Les associations et la municipalité locales partenaires de l'opération, sur la base d'une évaluation de l'expérience, sont aujourd'hui engagées dans un programme qui devrait bénéficier à 9 000 familles du district de Villa El Salvador sur un horizon de 10 ans. Et des négociations sont en cours avec le ministère péruvien du Logement pour développer un programme de même nature sur l'ensemble du cône sud de la ville de Lima (où résident plus d'un million de personnes).

Le passage d'un projet à un programme, voire à l'élaboration d'éléments d'une politique, suppose que soient rassemblées dès le départ certaines conditions institutionnelles et financières. L'implication des autorités locales ou nationales dans les projets d'une part, le montage de mécanismes financiers généralisables[3] d'autre part, se sont ainsi avérés, dans les deux exemples cités, être des conditions clés du changement d'échelle. Il est clair qu'un projet pilote n'aura de pilote que le nom si la participation des institutions concernées susceptibles de le reprendre à leur compte n'est pas d'emblée assurée, à tout le moins progressivement négociée. Dans le même ordre d'idées, sauf à n'être qu'un don immédiatement consommé, l'injection de moyens financiers externes doit permettre de contribuer à la mise au point de systèmes de financement pérennes. L'expérience montre qu'un projet ne peut constituer l'amorce de politiques alternatives que dans la mesure où il est aussi, voire principalement, conçu comme un vecteur d'expérimentation en termes d'ingénierie institutionnelle et d'ingénierie financière.

3. Ce dont il s'agit est de concevoir des mécanismes de financement des actions accessibles à l'ensemble des populations potentiellement concernées par l'objet du projet. Cela ne signifie pas qu'il soit exempt de subventions publiques ou internationales.

Négocier le développement urbain

Les processus de production et de gestion de la ville sont en recomposition. « La représentation dominante passe d'un modèle bipolaire à un modèle polycentrique. Entre l'État, contesté mais toujours présent, et les habitants considérés suivant les cas comme des sujets, des clients, des consommateurs, des usagers ou des citoyens, d'autres intervenants cherchent leur place. Les municipalités (...) les associations (...) les entreprises (...) » (Massiah, 1996). Les ASI intègrent progressivement cette évolution dans leurs pratiques de coopération.

Les relations avec les entreprises restent extrêmement rares, même si quelques expériences existent. La CIMADE, à Buenos Aires, par exemple, a engagé une collaboration avec la Lyonnaise des Eaux pour travailler sur l'accès aux réseaux de distribution dans quelques quartiers populaires. En règle générale, ces relations se nouent localement, sur des projets précis et ne constituent aujourd'hui ni un enjeu ni un objet de réflexion particulière au sein des ASI.

Par contre, les relations avec les municipalités et les administrations publiques se développent. Les ASI de ce point de vue s'inscrivent dans un mouvement global commun au monde des ONG. Le rôle d'appui aux initiatives communautaires et à la structuration des associations de base, est aujourd'hui de plus en plus accompagné de fonctions de médiation entre ces associations et les autorités locales, voire d'activités de conseil auprès des institutions d'État sur les politiques de mobilisation des ressources (Mitlin, Satterthwaite, 1994).

En France, cette évolution des ASI ne s'est pas faite sans difficulté. Y a sans doute contribué le fait de travailler en milieu urbain d'une part (où les dispositifs politico-institutionnels sont plus facilement lisibles et intégrables dans les pratiques de développement communautaire) et sur le territoire latino-américain d'autre part (où le renforcement de la démocratie locale, notamment via les municipalités, correspond non seulement à une volonté étatique de décentralisation des conflits sociaux mais aussi à une revendication communautaire de contrôle local des décisions publiques (Allou, 1990).

Le développement urbain est de plus en plus conçu aujourd'hui comme un processus de négociation entre l'ensemble des acteurs qui font la ville. C'est-à-dire comme le produit de conflits d'intérêts et de rapports de force entre des agents sociaux et institutionnels. L'analyse des projets mis en œuvre par les ASI montre l'implication croissante de celles-ci dans l'ouverture et l'appui à l'animation de ces espaces de négociation d'une part, l'aide à la contractualisation de partenariats entre les acteurs locaux d'autre part. L'accent varie d'un pays ou d'un continent à l'autre. Il s'agit ici de renforcer en priorité les capacités d'initiative et de proposition des organisations populaires, là de contribuer à structurer des lieux de dia-

logue et de débats entre celles-ci et les administrations ; mais partout, à l'évidence, l'enjeu est désormais le même : mettre les acteurs en situation de délibération en prenant appui sur l'action concrète à partir des quartiers (Allou, De Boismenu, 1993).

Coopérer autrement pour la ville

La coopération au développement urbain menée par les ASI a participé à l'évolution des formes et des pratiques de coopération. Les relations qui se sont développées entre ASI en France et ONG ou groupes de base au Sud ont contribué à la construction de la notion de partenariat dans la conduite de l'action internationale. D'une coopération conçue comme un transfert de moyens et de savoir-faire du Nord vers le Sud, on est dans plusieurs projets passé à une coopération entendue en termes d'échanges entre des partenaires appelés chacun à la fois à donner et recevoir. A n'en pas douter, la croissance du phénomène d'exclusion et la difficulté à bâtir des politiques d'insertion en France, dans les villes en particulier, a joué un rôle dans cette évolution. Celle-ci a en effet correspondu avec l'ouverture de la coopération sur la société civile française. Certaines ASI se sont progressivement associées à des organismes professionnels intervenant dans le champ de l'économie sociale et solidaire en France (Pact-Arim, structures de projets DSQ, régies de quartier...), et dans certains cas avec les municipalités correspondantes, pour organiser leurs coopérations avec leurs interlocuteurs au Sud.

Le renforcement de la notion de partenariat dans les relations France-Sud est dans une large mesure allé de pair avec la construction de partenariats en France. De ce point de vue, les ASI se sont situées dans un rôle d'interface et d'accompagnement de la mobilisation de nouveaux acteurs en coopération. A un moment où la solidarité internationale fait peu recette dans la société française, certaines ASI, en lien avec leurs partenaires « décentralisés », ont contribué ainsi à rapprocher la coopération des citoyens via des formules différentes des traditionnelles campagnes de « sensibilisation » et « d'éducation au développement » : spécifiquement en mettant en coopération des personnes et des institutions nouvelles sur des actions concrètes en appelant à leur savoir-faire professionnel.

Ne nous leurrons pas cependant. Cette évolution, pour politiquement pertinente qu'on puisse la juger, doit être rapportée au nombre d'actions puisant à ces principes. La coopération des ASI au développement urbain a, sans aucun doute, contribué à ouvrir quelques perspectives nouvelles. Elle n'a pas, loin de là, modifié en profondeur – ni sur ce champ ni sur d'autres – les formes et les pratiques dominantes de l'action internationale. Et reste encore à évaluer son apport véritable à l'élaboration de projets de ville renouvelés, tant au Nord qu'au Sud.

Bibliographie

AFVP, s.d., *Sécurité foncière et développement urbain. Le projet Sokoura-Abidjan-Côte-d'Ivoire,* Paris, ministère de la Coopération, Collection Projets de quartiers.

– *Assainissement et développement urbain. Quartiers d'Afrique noire-Burkina Faso-Côte-d'Ivoire,* Idem.

ALLOU (S.), 1990, « Villes et démocratie en Amérique latine », *Histoires de développement,* Lyon, n° 8.

ALLOU (S.), 1997, « Conditions et limites de la concertation entre acteurs. L'expérience du programme Solidarité-habitat », Paris, GRET.

ALLOU (S.), DE BOISMENU (I.), 1993, « Du quartier à la ville. Composer d'autres modes de gestion urbaine », *Histoires de développement,* Lyon, n° 22.

AUREJAC (P.), CABANNES (Y.), 1995, « Accompagnement et financement d'initiatives communautaires locales », Paris, PSH.

CABANNES (Y.), AUREJAC (P.), 1995, « Accès des plus démunis au financement de l'habitat », Paris, PSH.

CCD, 1996, *Argent et organisations de solidarité internationale – 1993-1994,* Paris, Commission Coopération-Développement.

CCD, PSH, 1995, *Table ronde Habitat et développement urbain, t. 1 : Synthèse et recommandations, t. 2 : Compte rendu, t. 3 : Panorama des coopérations non gouvernementales et décentralisées,* Paris, Semaine des villes du Sud, EHESS.

CNUEH, 1990, *Stratégie mondiale du logement à l'an 2000,* Centre des Nations unies pour les établissements humains (Habitat), Nairobi.

CRIAA, 1994, « Développement urbain et participation populaire en Namibie, Afrique du Sud, Zimbabwe, Mozambique », *Les Cahiers du CRIAA,* Paris.

GRET, 1987, *Répertoire des associations françaises intervenant dans le domaine de l'habitat,* Paris.

GRET, 1996, *Développement local urbain en Afrique. Histoires de projets,* Paris, Les éditions du GRET, Collection Études et travaux.

MASSIAH (G.), 1992, « Les ONG et l'urbain », Paris, AITEC.

MASSIAH (G.), 1996, « De Vancouver à Istanbul. Le sens de la transformation urbaine », *Économie et Humanisme,* Lyon, n° 337.

MAC CARNEY (P.L.) (éd.), 1996, *Cities and Governance. New directions in Latin America, Asia and Africa,* Toronto, University of Toronto.

MITLIN (D.), SATTERTHWAITE (D.), 1992, « Past experiences with cooperation between governments and NGOs in the field of human settlements », Document préparatoire de la rencontre sur *La coopération Gouvernements/ONG dans le domaine des établissements humains,* La Haye, CNUEH.

MITLIN (D.), SATTERTHWAITE (D.), 1994, « Cities and sustainable development », Background paper, *Global Forum '94,* Manchester.

PSH, 1993, « Le point sur les projets suivis par PSH », Fiche d'information n° 11, numéro spécial, Paris.

REXCOOP, 1987, *Bilan critique du programme Rexcoop, t. 1 : L'amélioration des connaissances, t. 2 : L'expérimentation conjointe, t. 3: La mobilisation des acteurs,* Paris.

ROCHER (C.), 1994, « Remember Vancouver. Une relecture de Habitat 1976 », Paris, METT, Plan Urbain, Interurba.

SEMBENE (M.), 1993, « Développement social urbain et coopération Nord-Sud », Paris, PSH.

29

Les ONG africaines investissent la scène urbaine

Émile Le Bris

Grâce aux initiatives conjointes des Sénégalais, des Sud-Africains et des Nigerians, les ONG africaines ont « fait un tabac » à l'occasion du « Sommet des Villes » qui s'est tenu à Istanbul en juin 1996. La prestation africaine fut d'autant plus remarquée que les ONG, divisées et éclipsées par les collectivités territoriales, ont, dans l'ensemble, fait assez piètre figure. Pour la première fois, un pont avait été jeté entre anglophones et francophones et cet effort de coordination explique sans doute la bonne prestation des ONG africaines dans un domaine – la ville – où leurs consœurs asiatiques et latino-américaines conservent plusieurs longueurs d'avance. C'est seulement à la fin des années 80 que l'Afrique francophone a connu un développement significatif du mouvement associatif urbain. Ce phénomène protéiforme, inégalement développé selon les pays, suscite plusieurs questions : quelle est sa genèse ? de quelles ONG parle-t-on ? quelle est leur marge d'autonomie et sur quels « créneaux » d'intervention les rencontre-t-on ? le développement de la vie associative est-il à l'origine des « transitions démocratiques » ou en constitue-t-il une conséquence ? peut-on parler de mutation au détour des années 90, le passage de l'action associative du rural à l'urbain se traduisant par un glissement de l'objectif assistantialiste-caritatif vers un objectif plus solidariste ?

Pour tenter de répondre à ces questions, j'utiliserai un fil chronologique en essayant de montrer, à chacune des étapes identifiées, dans quelles dynamiques sociales et politiques s'inscrit la vie associative urbaine et à quel type de discours sur le développement, l'État, les rapports Nord-Sud se réfèrent ses leaders. J'ai choisi de parler principalement des ONG africaines mais comment ne pas traiter en même temps des ONG du Nord qui interfèrent de façon constante, et parfois conflictuelle, avec leurs homologues autochtones ? Plusieurs sources ont été exploitées mais la « lunette » principale demeurera le programme

« Jeunes-ville-emploi » dont le ministère français de la Coopération a pris l'initiative en 1992 [1].

Les ONG aux champs : faiblesse de la vie associative urbaine jusqu'au milieu des années 80

Filiations idéologiques

L'idéologie du développement s'appuyait, au cours des années 60 et 70, sur une thèse de modernisation à base nationale. Pour les tenants de cette thèse, les dynamiques communautaires étaient au mieux instrumentalisées (on s'enthousiasmait d'utiliser les « traditions » au service du développement), au pire assimilées à un obstacle à la modernisation. Les ONG s'inspirèrent, dans l'ensemble, de la thèse du « biais urbain » pour justifier leur engagement massif en milieu rural ; cette thèse (Lipton, 1977) expliquait en effet le sous-investissement dans les petites exploitations agricoles par les pressions qu'exercerait une « alliance urbaine » défendant ses intérêts. C'est en grande partie sous l'influence de cette thèse que les ONG passeront à l'époque à côté des politiques d'internationalisation en gestation. Après la conférence des Nations-Unies Habitat I, tenue à Vancouver en 1976, certaines ONG investirent cependant la ville en Amérique latine au nom d'une autre thèse : le monde populaire urbain ne peut plus être considéré comme un monde passif, non moderne, à briser pour atteindre les objectifs de modernisation ; il a une dynamique propre se manifestant en particulier à travers la petite production marchande et l'auto-construction de logements.

Le passage des solidarités traditionnelles à des modes populaires autonomes d'action

Dans les sociétés africaines, on explique souvent la montée en puissance des initiatives communautaires par les valeurs traditionnelles de

1. Réuni à Paris en octobre 1992, le colloque « Jeunes, ville, emploi. Quel avenir pour la jeunesse africaine » a provoqué une prise de conscience dont l'effet le plus spectaculaire fut l'adoption d'un « Fonds d'Aide et de Coopération » de 10 millions de francs couvrant la période 1993-1995. Un bureau parisien réunissant les pouvoirs publics, les associations de solidarité internationale, les collectivités territoriales et le milieu de la recherche a orienté l'utilisation de ces moyens dans trois directions : approfondir les recherches à travers un appel d'offres, appuyer des projets opérationnels jugés innovants et mobiliser les partenaires africains.

solidarité et d'entraide. A. Mbembe observe que, pour résister à la dissolution des liens en ville, les jeunes s'organisent effectivement en associations à base clanique ou ethnique, sortes de néo-fraternités largement utilisées à leur profit politique par les élites locales. Autour de ces associations se forme un « impressionnant tissu de dépendances et d'allégeances » (Mbembe, 1985). Plus généralement, les « modes populaires d'action politique » – l'expression a été forgée par les fondateurs de la revue *Politique Africaine* – entrent, plus particulièrement en milieu urbain, dans des rapports complexes avec les systèmes de domination fondés sur le patrimonialisme et le clientélisme. Assimilés à des conduites fugitives et changeantes, les « modes populaires d'action » se trouvent rejetés hors du champ politique étroitement contrôlé par les couches dominantes. Une étape vers l'autonomie sera franchie avec l'apparition des « clubs culturels » intervenant dans le cadre d'opérations ponctuelles très concrètes d'amélioration du cadre de vie. C'est au sein de ces clubs qu'émergent de nouveaux leaders, ni chefs traditionnels, ni fonctionnaires, ni responsables des partis uniques. D'autres initiatives économiques comme les tontines, dont la caractéristique est d'échapper à tout encadrement juridique, connaissent un succès croissant. Dans d'autres cercles se forge la conviction qu'il ne sera pas mis fin au chômage tant que l'ouverture de l'espace politique n'autorisera pas la construction d'une nouvelle citoyenneté. Des mouvements confessionnels s'attachent enfin à promouvoir une éducation au leadership qui remet en cause l'idéologie du « développement octroyé » et substitue aux explications magiques du pouvoir une définition plus rationnelle.

C'est ainsi que se profilent, dès le milieu des années 70, les contours de nouvelles formes de militance politique soucieuses des conditions de vie réelle en ville (approvisionnement vivrier, eau potable, loisirs, information, mais aussi logement et santé). Pour C. Toulabor, le mouvement démocratique de la fin des années 80 n'a rien de spontané ; il a été impulsé par des organisations clandestines ou semi-clandestines mises en place par les scolaires, parfois aidés par des aînés politiques ou syndicalistes en rupture de ban avec le pouvoir (Toulabor, 1993). Il cite l'exemple d'Alpha O. Konare, l'actuel président du Mali, qui démissionna en 1983 de son poste de ministre de la Jeunesse et de la Culture et créa la coopérative culturelle *Jamana,* gérante de plusieurs titres de journaux et d'une radio libre dont le rôle a été important dans le mouvement démocratique des années 90.

Beaucoup de confusion mais quelques précurseurs

Au cours des années 80, la plus grande confusion régnait dans la qualification des « initiatives communautaires autonomes », au point que s'y

trouvaient inclus les mouvements de jeunesse (dont on connaît l'inféodation aux partis uniques) et même les structures décentralisées publiques des projets de développement ! L'opposition traditionnel/moderne constituait le principe de classement le plus fréquemment utilisé.

Les promoteurs du « Comité de Coordination des ONG » du Mali adoptèrent, en 1986, une typologie passablement embrouillée distinguant les ONG confessionnelles, les ONG « de terrain » remplissant une fonction d'assistance technique directe, les ONG de financement et les ONG caritatives. Les ONG nationales occupaient une place très restreinte dans un paysage associatif envahi par les ONG étrangères, la plupart des quarante ONG recensées conservant une cible rurale (Raghavan, 1992).

Durant les années 70 et la première moitié des années 80, les interventions les plus visibles en milieu urbain africain ont été le fait d'ONG unifonctionnelles du Nord intervenant essentiellement dans le domaine de la santé, de l'eau, de l'architecture et plus encore des matériaux de construction. Quelques rares actions, consistant en interventions de proximité sur les problèmes d'hygiène et de santé, se sont progressivement élargies à des actions de soutien aux groupes féminins, au secteur de l'épargne et du crédit, à la formation professionnelle et à l'artisanat. Deux opérations d'envergure, amorcées au cours des années 70 au Sénégal et au Cameroun, s'attachèrent même au traitement intégré des dynamiques urbaines.

L'opération CHODAK est une expérience d'animation sociale menée dans l'agglomération dakaroise à partir de 1975 avec l'appui de l'ONG ENDA et en liaison avec l'Administration sénégalaise. En partant du soutien à une entreprise communautaire d'assainissement de quartier, il s'agissait de favoriser le développement d'une mentalité de promotion collective. Après la réalisation de puisards et d'égouts, le projet favorisa le développement de groupements de maraîchers et de menuisiers et appuya des initiatives touchant à la santé maternelle et infantile. L'exceptionnelle durée de cette expérience a permis à ses animateurs de procéder à une évaluation dont nous retiendrons trois idées-forces (Ndione, 1993) :

– L'expérience a pâti d'une étonnante méconnaissance de la force des réseaux sociaux et des hiérarchies existantes. Elle s'est fourvoyée dans la recherche systématique d'une marginalisation des notables, dans l'illusion du contact direct entre les techniciens et la population.

– Le projet CHODAK a consolidé un imaginaire de l'animation sociale où se mêlent la sublimation du jeune, de la femme et du pauvre ; il a favorisé la fuite en avant dans l'idéalisation de la participation populaire.

– On a voulu ignorer le fait que, loin de souffrir d'un « orphelinat social », l'Administration fonctionne à la lumière des réseaux et des « néo-lignages » ; elle a recours, au plan local, à la médiation de « personnalités de rattachement » insérées bien souvent à un niveau élevé dans l'appareil d'État.

Pendant les années 70, l'opération *« quartier Nylon »* à Douala (Cameroun) a constitué un autre fleuron du développement auto-centré appliqué au milieu urbain (Bret, 1982). Sur une zone marécageuse de 600 ha, la population est passée de 5 500 habitants en 1968 à plus de 100 000 au début des années 80. Le scénario initial d'auto-organisation ne faisait aucune place aux initiatives extérieures. L'Administration n'intervint qu'en 1971, Nylon devenant alors « quartier pilote » sous la houlette des chefs traditionnels, des fonctionnaires et des responsables du parti unique. Les habitants n'en continuaient pas moins à pratiquer « l'investissement humain » à travers les « travaux populaires du dimanche ». Une étape supplémentaire sera franchie en 1976 avec l'inscription du projet Nylon dans une perspective nationale de développement auto-centré empruntant à l'idéologie coopérativiste. L'animation revenait à un « Comité d'action pour le développement des zones périphériques » dont les activités étaient étroitement encadrées par la chambre de commerce et par la commune urbaine mais cette période fut plutôt celle des techniciens et des experts, tant nationaux qu'étrangers, grâce auxquels affluèrent les crédits de coopérations bi et multilatérales. A la fin des années 70, l'État camerounais décidait de prendre les choses en main en déclenchant une vaste opération de restructuration sans commune mesure avec les modestes « travaux populaires du dimanche ». Une telle intervention se traduisit chez les habitants par une profonde angoisse du déguerpissement et par un sentiment d'impuissance et d'isolement. L'opération « Nylon » a souvent été présentée comme la preuve que l'innovation peut avoir un caractère endogène. S'il est vrai qu'une certaine forme de discipline communautaire a fourni initialement le cadre d'une concertation efficace avec les pouvoirs publics locaux et nationaux, force est de reconnaître que les ONG – camerounaises ou étrangères – ne sont guère apparues, sinon sur des créneaux d'intervention très ponctuels.

La mutation des années 80

Nouveau « prêt-à-penser »

Les derniers vestiges des politiques de développement ont vu leurs choix circonscrits à l'intérieur de la logique de l'ajustement c'est-à-dire de l'adaptation des espaces économiques nationaux aux exigences de cohérence de l'espace économique international. Dans le champ urbain, les bailleurs de fonds internationaux subordonnent désormais les aides et les prêts à des réformes institutionnelles radicales (décentralisation, municipalisation, privatisations) procédant d'une certaine vision de la société et de l'action politique.

Quelques éléments du contexte

Au début des années 90, une dizaine de pays d'Afrique subsaharienne comptait plus de 4 citadins pour 10 habitants. Même si le rythme de croissance des plus grandes villes s'est quelque peu ralenti, Abidjan et Dakar se situeront en l'an 2000 dans la fourchette 2,5-3,5 millions d'habitants, Kinshasa avoisinera les 5 millions et Lagos dépassera largement les 10 millions. Les démographes observent également qu'en moins de trois décennies, la croissance naturelle interne des villes aura dépassé l'apport migratoire.

La plupart des migrants se trouvaient inscrits sur des trajectoires d'urbanisation étalées sur plusieurs générations et ciblées sur un nouvel ancrage territorial. Les solidarités familiales manifestaient leurs vertus régulatrices en ignorant la frontière entre le rural et l'urbain. En un peu plus de vingt ans, plusieurs « séismes » ont mis à mal ces solidarités, des sécheresses à l'ajustement, de la dévaluation du franc CFA aux guerres civiles en tous genres. A. Marie décrit une précarité multidimensionnelle face à laquelle la solidarité fonctionne comme placement social selon une logique de la dette (Marie *et alii,* 1994). La plupart des citadins se trouveraient ainsi condamnés à un « individualisme de la nécessité » d'autant plus implacable que se manifestent la paupérisation des classes moyennes et de sévères blocages de la mobilité sociale. Les sorties de trajectoire, l'absence d'ancrage, débouchent presque inéluctablement sur la violence et ses récupérations politiques, religieuses et/ou mafieuses plutôt que sur un nouveau projet de citoyenneté pour les exclus. On aurait grand tort, de ce point de vue, d'assimiler le clientélisme à une forme archaïque de sociabilité ; les choses étant ce qu'elles sont, il est sans doute promis à un grand avenir, en particulier là où, comme à Brazzaville, la réalité de quartier se (re)construit à partir d'une « retribalisation » des espaces urbains.

Les « conférences nationales » prennent cependant acte du fait que les sociétés urbaines africaines ne refusent plus désormais d'accueillir le conflit d'opinion (Toulabor, 1993). L'idée progresse selon laquelle le pluralisme n'est pas un facteur perturbateur du progrès et les transitions démocratiques sont l'occasion pour les associations de toutes sortes, récentes ou anciennes, d'afficher leur refus d'une participation instrumentale propre au fonctionnement de l'État. Les modes de relation entre mouvement associatif et pouvoirs publics varient pourtant beaucoup d'un pays à l'autre. Au Ghana, les « comités de base » devenus « comités de défense de la révolution » en 1984 cessent de relever d'une logique de mobilisation pour entrer dans une logique d'encadrement ; ils sont expulsés du champ politique et voués au rôle d'auxiliaires locaux du pouvoir central (Verlet, 1992). En Côte-d'Ivoire, les « comités de quartiers » réunissant les aînés familiaux et quelques notables se sont progressivement confondus avec les « comités de base » du parti au pouvoir (le

PDCI). R. Crook met bien en évidence le fait que ces comités constituent une chaîne de communication pour les élus locaux (Crook, 1994) ; dans une autre étude, O. Boizo montre que les associations fondées par les jeunes en difficulté (en particulier pour le ramassage des ordures) n'entretiennent qu'exceptionnellement une relation contractuelle avec les municipalités et que leur genèse est très différente de celle des Comités de quartiers (Boizo, Ori, 1996). Au Burkina Faso, les leaders actuels du monde associatif sont souvent d'anciens membres des comités de défense de la révolution (CDR) de l'époque sankariste ; leur action présente semble également rejetée hors du champ politique. A l'inverse, certaines associations fondatrices, en 1990, du « forum des jeunes » de Bamako se sont engagées dans la contestation politique et dans la construction d'une alternative démocratique en siégeant en particulier au Conseil National pour le Salut du Peuple. Cet engagement politique a été à l'origine de divisions et d'une vive contestation de la représentativité des associations-phares du début des années 90 (Cissé, 1993).

La vie associative urbaine : un nouveau cours ?

Dans les villes africaines, les associations ont poussé comme des champignons. A partir du milieu des années 80, une étape a bel et bien été franchie avec le développement d'un mouvement fédératif structuré et bien réglementé : création en 1983 de la coopérative culturelle *Jamana* au Mali, association *Kora* en 1985 au Rwanda, création en 1986 du Comité de Coordination des ONG du Mali, réunion en 1988 du « Forum permanent des jeunes » qui organise huit conférences en deux ans sur l'emploi, la création d'entreprises, la toxicomanie... et des sessions de formation au centre Djoliba de Bamako ; loi de 1984 régissant les GIE au Sénégal et organisation dans ce pays de la « Coordination des Associations et mouvements de jeunes de la communauté urbaine de Dakar » (CAMCUD). Le « Forum des Organisations Africaines de Développement » (FOVAD) voit le jour en 1989.

Dans le même temps certaines ONG généralistes du Nord font une entrée timide dans les villes africaines via l'environnement. Pour ces ONG, le temps des micro-réalisations semble révolu ; elles redéfinissent leur problématique et leur échelle d'intervention (développement de quartier, exclusion) tout en se professionnalisant dans le champ urbain.

* Quels créneaux ?

La plupart des projets actuels privilégient les entrées sectorielles. Au fil des années, les associations sont passées de l'appui à l'auto-construction à l'environnement et aux soins de santé primaire, puis à la question de l'em-

ploi à travers l'appui aux petites entreprises. Une nouvelle génération de projets multisectoriels est en train d'émerger qui, sur une base territoriale bien définie (le quartier en général), proposent une démarche de développement intégré. Le corpus constitué dans le cadre du programme JVE fournit d'utiles indications sur les créneaux occupés et sur les montages réalisés.

L'insertion par l'économique, surtout via le « secteur informel », tend à occuper aujourd'hui, pour des raisons bien compréhensibles, l'essentiel du champ d'action des ONG. L'intervention plus spécifiquement urbaine dans la gestion des services (ordures, assainissement) rejoint en grande partie cette préoccupation pour l'emploi. L'auto-évaluation du programme-test « crédits à hauts risques » proposée en 1992 par l'Association des Bacheliers pour l'Emploi et le Développement (ABACED) au Sénégal illustre bien le décalage entre parti-pris idéologique et réalité. Deux ans après le lancement du programme, le responsable de l'ABACED pose un diagnostic quelque peu grandiloquent : « (le programme) préfigure du comportement de nos futurs capitaines d'entreprises qui doivent être le noyau nivelateur (*sic*) du tissu industriel, commercial et financier du Sénégal »... et contribuent (...) à la construction d'un univers entrepreneurial nouveau... Or les spécialistes de l'informel ont établi que la capitalisation d'une rente en travail y est la condition d'insertion dans les filières concurrentielles et beaucoup s'inquiètent aujourd'hui de ce que la pluriactivité, dont les rendements sont décroissants, absorbe des effectifs croissants, en particulier de jeunes.

Les ONG participent à vrai dire souvent à une entreprise de normalisation du secteur informel en apportant leur concours à des politiques d'appui (social, technique et financier). Ainsi, au Rwanda, sous l'égide du BIT, ce sont des groupes à motivation religieuse qui se trouvent en 1985 à l'origine de l'association *Kora* regroupant la plupart des corps de métiers de manière très structurée. Le projet *Aoudaghost 2000* animé par Terre des Hommes, une des premières ONG du Nord à s'être lancée dans l'urbain au milieu des années 80, est d'inspiration différente ; il consiste, au début des années 90, à mettre en place à l'échelle ouest-africaine un réseau d'échanges-formation entre animateurs de structures d'appui à des projets artisanaux. L'objectif d'identification de savoir-faire semble avoir été atteint puisqu'en 1994 une cinquantaine d'ONG locales fiables avait été repérée et encadrée.

Le foisonnement des GIE dans les villes africaines, montre bien comment beaucoup d'associations locales furent tentées de basculer, non sans ambiguïté, dans la sphère entrepreneuriale.

En 1994, le nouveau système d'assainissement de Dakar divise la ville en neuf groupes de quartiers attribués à des GIE (la loi sénégalaise de 1984 permet aux GIE de bénéficier d'une aide municipale au démarrage et de soumissionner dans le cadre d'appels à concurrence). Il a été décidé

préalablement que c'est au sein des quartiers que le sentiment d'identification des populations est le plus fort. Un Conseil de quartier regroupe donc le délégué de quartier, les représentants des groupes de base, des autorités religieuses et coutumières. Pour mener une politique efficace de lutte contre la pauvreté, il faut cependant réduire la méfiance qui caractérise les rapports entre ONG, élus locaux, pouvoir central et mouvement associatif. Il est suggéré que les ONG (étrangères dans bien des cas) jouent un rôle de médiateur entre municipalités et mouvement associatif (PGU, 1995).

Au Mali, à l'origine des GIE « assainissement » se trouve l'action, engagée en 1991, de diplômés sans emploi du quartier Hamdalaye de Bamako. Cette action se situe explicitement dans la double perspective associative (redécouvrir le lien social à travers l'insertion positive des jeunes) et entrepreneuriale (faire passer le principe d'une contribution financière de 750 FCFA pour le ramassage des ordures). Un énorme travail de conviction sera réalisé mais il se heurtera à une question non résolue à ce jour : qui fait quoi dans le cadre de la politique décrétée de décentralisation ? L'Association « Action Mopti » a, de son côté, donné naissance en 1995 au GIE Labaal qui, bénéficiant de l'appui technique (formation au lagunage naturel, à la gestion d'entreprise et à l'informatique mais aussi à la mécanique et aux soins vétérinaires) de l'association, passe une convention avec la municipalité. Les jeunes diplômés, animateurs du GIE, ont su nouer de bonnes relations avec la mairie mais leur inquiétude vient d'une loi sur l'imposition des entreprises privées qui, prenant effet en 1997, déstabiliserait leurs finances... (ministère de la Coopération, 1996)

La mobilisation des citadins, et plus particulièrement des jeunes, se fait également à travers des projets de nature sociale en réponse au désœuvrement et à la marginalisation. Le mythe de la valeur universelle et invariante des contenus que transmet l'école est en train d'exploser au Sud et sans doute aussi au Nord ; on assiste à la reprise en main d'un secteur éducatif de plus en plus délaissé par l'État, par des acteurs locaux qualifiés d'associatifs mais dont les intentions et les pratiques ne sont pas toujours très désintéressées. L'enfant n'étant plus guère situé au cœur des stratégies sociales, nombre de jeunes, voire de très jeunes, se réfugient dans la rue, dans les bandes, dans la drogue, ce qui les met en relation avec la part souterraine de l'économie-monde et les raccroche à une métaculture planétaire. De nombreuses associations s'intéressent donc aux enfants de la rue et aux jeunes déscolarisés.

Les Associations Sportives et Culturelles (ASC) jouent, un rôle primordial au Sénégal dans le processus de mobilisation et d'intégration. Trop exclusivement vouées à l'activité sportive, les ASC provoquent une mobilisation souvent limitée à la période des congés scolaires. Beaucoup ont une existence éphémère du fait de leur grande faiblesse organisation-

nelle et financière. Obsédées par la préservation de leur autonomie, les ASC en arrivent à oublier l'objectif de renforcement du lien social en se lançant dans des opérations privilégiant des motivations strictement individualistes. Le glissement fréquent vers des préoccupations d'insertion économique et d'aménagement urbain a pour effet de confronter les associations aux pouvoirs publics, mais aussi de les placer sous la dépendance de grosses ONG monopolisant les accès aux bailleurs de fonds internationaux. (LTMU-E4-ARDIS, 1995).

Un nouveau champ a été ouvert au mouvement associatif grâce aux projets de quartiers et à la politique de développement local. Partant du principe que c'est au sein des quartiers que le sentiment d'identification des populations est le plus fort, cette politique met l'accent sur le développement intégré à une échelle infra-communale. Une association comme « Action Mopti » mène des opérations de type « développement social urbain » dans des domaines très divers allant de la santé publique aux activités culturelles (théâtre, dessin) en passant par des programmes d'assainissement. Les entrées principales de ces actions multisectorielles demeurent néanmoins le foncier et le financement de l'habitat.

Le projet de réhabilitation du quartier Sokoura à Aboisso (Côte-d'Ivoire) a pris valeur d'exemple au début des années 90. Dans le cadre du « programme d'appui aux municipalités de Côte-d'Ivoire », financé par l'USAID, l'Association Française des Volontaires du Progrès (AFVP) fut chargée en 1989 du volet social de la réhabilitation dans cette commune voisine d'Abidjan. Les opérations ne commencèrent qu'en 1991 dans un quartier irrégulier profondément marqué par un déguerpissement récent. Il convenait donc d'accompagner le programme de régularisation foncière en cherchant à apaiser les inquiétudes des habitants et en confortant leur dialogue avec la municipalité. Outre l'ouverture d'un bureau d'information ouvert deux jours par semaine, furent requis la troupe musicale de l'association des jeunes du quartier et le griot chargé d'annoncer les réunions. Le projet usa de détours inattendus, telle une campagne de vaccination mais se concentra sur l'objectif d'appui aux populations déplacées. Le tandem volontaire du progrès-animateur (jeune natif du quartier pris en charge par la mairie) a semble-t-il fonctionné à la satisfaction générale. En contribuant à la dynamique sociale, l'association des jeunes a conquis une place à l'échelle locale dans le jeu du pouvoir (ministère de la Coopération-AFVP, 1991).

Cette nouvelle génération d'opérations intégrées semble paradoxalement moins ambitieuse et plus fragile que les deux expériences pionnières des années 70-80.

* Quels montages ?

Parmi les associations observées dans le cadre du programme « Jeunes-ville-emploi », pratiquement aucune n'atteignait les dix années d'exis-

tence. La précarité de l'univers associatif africain tient pour une bonne part à l'insuffisante solidité des montages institutionnels.

La fondation SUPO du Burkina Faso a réalisé une étude qui atteste de l'extrême diversité des situations locales (Guiébo *et alii,* 1995). A Bobo Dioulasso, l'initiative communautaire est omniprésente. Les associations se préoccupent principalement de la promotion de l'emploi et d'environnement ; récentes pour la plupart, elles souffrent d'une gestion fort peu transparente et non démocratique et se heurtent à des résistances multiples inhérentes à la culture locale. Les objectifs associatifs ne sont manifestement pas compris par la majorité des citadins. A Ouahigouya, où dominent les structures de grands projets de développement (agro-foresterie, et cultures vivrières), les initiatives communautaires urbaines prennent appui sur un mouvement coopératif paysan (groupes *Naam*) et sur des ONG étrangères. Dans tous les cas, les associations souffrent de handicaps récurrents : le manque de moyens financiers, la forte rotation des responsables et l'indélicatesse de certains d'entre eux. L'unanimité se fait sur les vertus de la mobilisation de proximité mais le débat est vif au sein du monde associatif entre ceux qui mettent l'accent sur l'action collective et ceux qui privilégient la réussite individuelle.

Revendiquant tous les rôles, de la prise de décision à la mise en œuvre, les associations opérant en milieu urbain éprouvent, dans le même temps, les plus grandes difficultés à s'inscrire dans des montages multipartenariaux, voire plus simplement à fonctionner dans le cadre d'un statut juridique défini, qu'il relève du droit privé ou du droit administratif. Celles qui satisfont à ces exigences s'en sortent généralement mieux.

A Bobo Dioulasso, l'Association des Promoteurs et Chercheurs d'Emplois du Burkina Faso (APCEF) a été lancée grâce au seul apport personnel du fondateur (3 millions de francs CFA) ; elle a obtenu assez rapidement un contrat avec la Société des Fibres Textiles (SOFITEX) et a su gagner la confiance du Fonds National pour la Promotion de l'Emploi (FONAPE), institution étatique créée en 1990. Malgré des relations détestables avec la mairie et avec l'Office National d'Assainissement, d'Embellissement et de Nettoyage (ONASENE), l'APCEF a bénéficié d'un contrat de ramassage d'ordures dans le cadre du 2e Programme de Développement Urbain et elle envisage d'élargir ses liaisons internationales (Hope, Bureau International du Travail, Fédération Internationale des Employés et Travailleurs, Fédération des Œuvres Laïques de Seine-Maritime en France) (Guiébo *alii,* 1995).

Il est rare que la contractualisation des relations entre ONG et autorités centrale et locale soit poussée aussi loin. Dans la majorité des cas, prévaut une méfiance réciproque qui n'est levée momentanément que pour lever une contrainte juridique (déblocage foncier par exemple) ; encore faut-il bien souvent recourir à la médiation d'une ONG du Nord pour faciliter les contacts. La relation s'avère tout aussi difficile entre les ONG africaines

« installées » et les organisations de base. Il est exceptionnel, enfin, que les projets menés par les nouveaux acteurs associatifs atteignent l'autonomie financière ; le problème du financement revient comme un leitmotiv, en particulier dans la phase de montage du projet ; la question posée porte en réalité à la fois sur les montants globaux accordés par le bailleur et sur le nécessaire assouplissement des modalités de l'appui financier (engagement des bailleurs de fonds dans la durée, mise à disposition souple et rapide des fonds, possibilité d'appui financier contractuel aux partenaires locaux).

Lectures de l'action non gouvernementale dans les villes africaines

Elle se situe à deux niveaux qui, dans la réalité, sont étroitement imbriqués : une lecture « de l'intérieur » et une lecture à la lumière des rapports Nord-Sud.

Lecture africaine

Eu égard à la vitalité de l'action associative dans les villes africaines depuis moins de dix ans, une question se pose : comment se manifeste la société civile dans un contexte d'appauvrissement et de démocratisation contrariée ?

Le Centre Djoliba de Bamako publiait en 1992 une « Enquête d'identification des associations existant dans un quartier de la ville » (Cissé, 1993). L'aide alimentaire d'urgence n'ayant aucun effet durable sur la malnutrition sévissant dans le quartier de Banconi, l'enquête se proposait d'identifier le milieu associatif, de sélectionner des associations fiables et de les aider à formuler des projets répondant au problème dans la durée. Les conclusions sont intéressantes en ce qu'elles montrent comment l'extrême pauvreté dégrade les solidarités traditionnelles mais génère une vie associative aussi intense que fragile. Trop souvent marginalisées, ces associations pourraient en effet servir très rapidement de cadre d'action à des bandes écumant le quartier, voire les transformer en agents d'un système mafieux fonctionnant à une échelle plus large. L'action d'appui des acteurs associatifs se trouve légitimée par la plus grande proximité avec les habitants et par une plus grande souplesse dans l'action, mais le risque est grand de les cantonner dans un rôle d'« ambulanciers » du développement urbain.

Ce qu'il faut, c'est sans doute reconstruire une alternative sociétale qui prenne en compte d'autres conceptions de la richesse et de la pau-

vreté que celles véhiculées par la modernité occidentale. Cette reconstruction passe par une bonne compréhension, non de la pauvreté mais des situations de pauvreté. Il convient en particulier de travailler sur l'instabilité des groupes domestiques et de se demander ce que valent pour l'Afrique les thèses prenant appui sur l'informalité. L'expérience prouve, en effet, qu'il est vain de chercher à convaincre les jeunes citadins en recourant aux seules micro-initiatives, en particulier dans le domaine de l'emploi. Les associations engagées dans cette voie se mettent *nolens volens* à la remorque de l'idéologie dominante qui glorifie la capacité d'entreprendre et subordonne l'émergence d'une réelle capacité d'innovation de la jeunesse urbaine, non plus à sa mobilisation politique mais à sa « rééducation économique ». Les jeunes citadins jouent le jeu, contraints et forcés, mais tiennent pour une mystification cette « économie de marché authentiquement démocratique » chère à l'économiste péruvien H. de Soto (de Soto, 1994). Une enquête récente réalisée au Cameroun montre que le rêve d'intégration dans la normalité salariale structure toujours l'imaginaire de ceux qui frappent à la porte du marché de l'emploi.

Structures des emplois et projets d'avenir des jeunes de 15 à 29 ans : un rêve impossible (Enquête Cameroun DIAL/DSCN, 1993)

	Administration publique	Entreprise publique	Secteur privé formel	Secteur informel	Total
Projets d'emploi des jeunes	45%	9,2%	23,8%	22%	100
Créations d'emplois pourvus par les jeunes en 1992	2,4	1,1	13,2	83,3	100

La réalité vécue est donc bien loin de l'avenir rêvé. Une masse marginale en expansion rapide se trouve confrontée au découplage entre modernisation et intégration sociale ; face à la remise en cause de la définition nationale de la citoyenneté, les laissés-pour-compte s'interrogent sur une « citoyenneté locale » puisant dans les recettes de l'auto-organisation et de la solidarité des pauvres entre eux. Aux échelles locale et nationale, les dirigeants s'obstinent à présenter la ville comme un espace consensuel alors qu'elle est à réinventer autour d'un nouveau partage du travail, de l'espace, des équipements des services et... du pouvoir. Les figures imposées de la décentralisation et du développement local et de la bonne gouvernance ne semblent guère favoriser la construction d'un nouveau contrat social débarrassé des biais clientélistes ; elles occultent en revanche la véritable éthique de la citoyenneté fondée sur la revendication de droits sociaux (droit au travail, droit au logement).

Faute d'avoir su créer des espaces sociaux d'identification et de sécurité citoyenne extra-communautaires, les États africains renforcent *de*

facto la fonctionnalité des identités communautaires et le formidable développement de nouvelles médiations, notamment religieuses[2]. Face aux formes violentes de désespérance urbaine, ces États (avec l'aide plus ou moins déguisée des coopérations étrangères) cherchent à renforcer leurs moyens de réponse politiques et policiers. Tout se passe comme si s'écrivait un scénario « assistantiel-répressif » de l'intervention sur la pauvreté, les ONG du Nord comme du Sud étant appelées à jouer dans la pièce le rôle du hallebardier...

L'alternative « civilisation urbaine ou barbarie » ne relève plus de la prédiction catastrophiste. Pour répondre au défi, les mouvements populaires ont un rôle essentiel à jouer dans la concrétisation d'un nouveau « projet de ville ». L'Afrique aurait manifestement, à cet égard, beaucoup à apprendre de l'Amérique latine. Il ne faut cependant pas verser dans l'angélisme et plusieurs interrogations surgissent à propos des dynamiques populaires et des organisations qui les supportent. De quelles valeurs s'inspirent-elles : individualisme ou solidarité ? Dans la seconde hypothèse, s'agit-il de solidarités fonctionnelles (de type lignager par exemple) ou de solidarités engagées ? Il est démontré, dans tous les cas, que le rôle du leader est déterminant mais où se situe la légitimité de ce leader et quel sens peut-on donner aux conflits pour le leadership ? Quels rapports s'instaurent entre les mouvements populaires d'une part, les municipalités et l'État d'autre part ?

Lecture à travers le rapport Nord-sud

* Comment les ONG étrangères se positionnent-elles dans les villes africaines ?

Elles viennent en appui à une société civile urbaine en transformation rapide et dont elles ont, qu'elles le reconnaissent ou non, une vision exogène. S'agissant des ONG françaises, l'exercice s'apparente à la quadrature du cercle : imprégnées par la culture politique française, elles interviennent de plus en plus dans des projets régis par la pensée anglo-saxonne de la régulation (la « gouvernance », la subsidiarité, la pratique du compromis) et baignent au quotidien dans une culture politique locale que marque toujours profondément la « politique du ventre ».

Daouda Diop (1991) stigmatise ces ONG du Nord, incapables de se départir de leurs mobiles charitables et civilisateurs. Il leur reproche d'être plus préoccupées de jouer les « bailleurs de fonds à la marge des coopérations institutionnelles » plutôt que de chercher à susciter un véritable élan

2. Ces médiations sont bien étudiées dans le cadre d'une équipe de recherche CNRS-ORSTOM travaillant depuis 1993 sur le thème « citadins et religions dans les villes africaines ».

de coopération de peuple à peuple. Nombreux sont, avec lui, ceux qui appellent les ONG du Nord à choisir l'appui aux ONG du Sud plutôt que la mise en œuvre de projets. Ce qui est en question, c'est la quête d'un partenariat solidaire, c'est-à-dire un partenariat où chacun assume les succès aussi bien que les échecs, un partenariat conscient des environnements national et international.

S'il est vrai que le succès de l'action des ONG du Sud comme du Nord se mesure à leur capacité de consolider les liens sociaux à l'intérieur de collectivités ayant une base territoriale définie, il importe de réfléchir à l'échelle pertinente d'intervention, quitte à remettre en cause, le cas échéant, l'échelle locale et le cadre obligé du « quartier ». Faut-il envoyer directement l'aide internationale à l'échelle locale ? La question est souvent posée, à juste titre, en termes d'efficacité de l'action projetée. Elle soulève cependant deux problèmes. A l'échelle locale, plus qu'à toute autre échelle, les groupes receveurs intègrent toujours les projets extérieurs dans leurs propres logiques d'action. Il serait donc pour le moins imprudent de ne pas admettre que les fondements culturels de l'action sont très différents. Au Nord, le contrat prend une forme écrite et les valeurs de solidarité se déclinent à partir de la confrontation entre un État et une société civile plus ou moins structurés. Un nouveau modèle de ville comme celui que recèle en France le « développement social urbain » (DSU) risque fort de se trouver réduit, en Afrique, à une quincaillerie juridico-institutionnelle une fois sorti de son contexte culturel d'origine. Pour les acteurs du Nord, le risque majeur est, de toute évidence, le risque d'ingérence. Ce risque s'effacerait, nous dit-on, dès lors que le discours de l'interdépendance et de la solidarité viendrait remplacer celui de la charité. Pas si sûr... Une autre contrainte pèse en effet sur les ONG du Nord : le soutien qu'elles apportent aux opérations « à la base » comprend une participation financière significative (sinon exclusive) des États du Nord ou des organisations internationales. Pour illustrer ce biais, il suffit de prendre l'exemple des « travaux d'intérêt public » promus dans les grandes villes africaines à l'initiative de la Banque Mondiale avec le soutien des coopérations bilatérales ; nombre d'ONG acceptent de jouer, dans ce cadre, le rôle d'opérateurs délégués d'une politique par rapport à laquelle elles ne prennent guère de distance critique.

* Résistances au changement des politiques publiques en France

Dans le contexte français, les ONG vivent une relation ambivalente avec l'État, à la fois interlocuteur, partenaire, protecteur... et mauvais génie. Le partenaire public est loin, dans cette relation complexe de présenter un profil monolithique. Au début des années 90, le défi de la mondialisation, mais aussi les changements profonds intervenus en Afrique, ont provoqué une velléité de changement politique au sein du ministère français de la Coopération. Le programme « Jeunes-ville emploi » remet-

tait en particulier en cause le caractère sectoriel des actions engagées à l'articulation entre la ville (désormais conçue comme espace de droit, de négociation et de mobilisation), la jeunesse et le couple en voie d'implosion que constituaient la formation et l'emploi. Quelques associations de solidarité internationale ont également, à l'époque, poussé dans le sens d'un décloisonnement entre acteurs intervenant sur les problèmes de développement urbain. Ce qui était en cause, c'était bien le changement significatif des mécanismes de décision publique. Cinq ans après le lancement du programme, le bilan est en demi-teinte. Face au défi que représente le passage d'une coopération d'État à État à une coopération de peuple à peuple, la plupart des représentants de la France en Afrique se sont réfugiés derrière la nécessaire réserve diplomatique, certains arguant... de l'inexistence de toute vie politique hors de l'État. La balle se trouvait renvoyée dans le camp de la coopération non gouvernementale jugée trop timorée dans le champ urbain. La situation actuelle atteste d'un recul préoccupant si l'on considère que les programmes « Jeunes-ville-emploi » et « Solidarité Habitat » n'ont pas été renouvelés et qu'il a été décidé de renvoyer massivement les moyens directs d'intervention au niveau des missions locales de coopération. Il reste à espérer que la mise en œuvre du futur « Fonds d'aide et de coopération » consacré aux questions urbaines constituera le cadre de négociation que les ONG françaises appellent vainement de leurs vœux depuis plusieurs années.

Les ONG qui foisonnent dans les villes africaines depuis la fin des années 80 ne sont pas toutes – loin s'en faut – des succursales d'ONG du Nord. Qu'elles soient du Nord ou du Sud, les associations sont-elles décidément vouées à l'ornementation sociale des « médecines économiques » drastiques administrées au continent africain depuis le début des années 80 ? Il ne fait guère de doute que la ville apparaît, depuis une dizaine d'années, comme le lieu miraculeux de l'ajustement à l'économie-monde et les acteurs non gouvernementaux se sont engouffrés dans la brèche sur des bases doctrinales pour le moins fragiles et ambiguës. En offrant souvent imprudemment leurs services pour pallier l'effacement annoncé des États dans leur fonction régulatrice, ces nouveaux acteurs ont accepté le risque d'être instrumentalisés au nom du « développement local » et de la « participation populaire ». Enfermées dans une « logique de réparation » périphérique des dégâts provoqués par les macro-processus à l'œuvre, les associations de solidarité internationale se comportent comme des bailleurs de fonds à la marge de la coopération institutionnelle. Au plan idéologique, elles courent le risque de cautionner des mythes. Je relèverai à cet égard un parallèle saisissant entre deux discours : celui qui, d'un côté, propose, en France, de réhabiliter la politique (considérée comme discréditée à l'échelon national) en la faisant renaître à l'échelon local ; d'un autre côté, celui qui, en Afrique, avance l'idée d'une construction de l'État démocratique à partir de la construction de la démocratie locale.

Comment ne pas évoquer ici la définition que P. Allies donne du « local » : « Fuyant et incertain par définition, le local est le nom des stratégies de l'État marquées du sceau rédhibitoire de l'ingouvernabilité de son centre » (Allies, 1988). Du fait même de l'ingouvernabilité des centres, la coopération internationale n'est-elle pas précisément en train de concocter un modèle d'État « assistantiel-répressif » producteur d'une société urbaine où la « démocratie locale » s'appuierait exclusivement sur des lobbies ?

Moins encore qu'en milieu rural, les actions non gouvernementales menées en ville ne sauraient entériner l'absence de politiques publiques. La société civile qui constitue leur terreau est faite des institutions non étatiques, intermédiaires entre l'État et la production ; elle est selon Gramsci à la fois synonyme de consensus et lieu du consentement autour d'une domination de classe durable. Le maintien de cette domination est certes obtenu grâce à la mise en œuvre de moyens cœrcitifs mais les ONG ont une carte à jouer pour que s'ouvrent des espaces de négociation. Encore faut-il qu'elles soient en mesure de bien poser les termes de la négociation.

La ville est sans doute un terrain favorable pour faire admettre que le développement a changé de sens et tenter une difficile reconstruction du politique à partir d'une conception du « développement par le dedans » se démarquant clairement d'une pensée dominante accrochée au crédo de la mondialisation. Lors de la Conférence Habitat II, de nombreuses ONG asiatiques et latino-américaines ont prôné la thèse d'un « développement urbain durable » fondé à la fois sur la consolidation des liens sociaux inscrits dans un cadre territorial et sur la construction de dispositifs institutionnels respectueux des cultures et de l'environnement. Elles ont également soulevé la question des droits de l'Homme et pris des positions plus ou moins radicales sur l'ajustement et sur la dette. La question se pose de savoir si les mouvements associatifs africains ont suffisamment intégré ce cadre de pensée.

Bibliographie

ALLIES P., « Le local, l'État et la société civile », in : AURIAC F., et BRUNET R., (ed.), *Espaces, jeux et enjeux,* Paris, Fayard, 1988.

BRET L., « La zone Nylon à Douala », in revue *Projet,* n° 162, février 1982.

CISSÉ A., L'action associative : le centre Djoliba à Bamako. In : *Actes du colloque « Jeunes, ville, emploi. Quel avenir pour la jeunesse africaine ? »,* ministère de la Coopération et du Développement, Paris, 1993.

CROOK R., Démocratie, participation et capacité de réponse. Une étude des relations entre les communes ivoiriennes et leurs citoyens. Communication au

colloque « Crise, ajustement et recompositions en Côte-d'Ivoire », Abidjan, nov. 1994.

DE SOTO H., *L'autre sentier. La révolution informelle dans le Tiers monde,* Paris, La Découverte, 1991.

DIOP D., *Les nouveaux défis de la coopération non gouvernementale au Sénégal,* CECI, Dakar, oct. 1991.

GUIÉBO J., KINDA F., OUEDRAOGO B., OUEDRAOGO J.B., « Initiatives locales et systèmes sociaux urbains : problèmes de mise au travail des jeunes dans trois villes du Burkina Faso ». Appel d'offres JVE, rapport de fin de recherche, Ouagadougou, 1995.

LIPTON M., *Why Poor People Stay Poor : Urban Bias in World Development,* 1977.

LTMU-E4-ARDIS, « Les jeunes et le développement local urbain au Sénégal : impacts, implications, perspectives », appel d'offres JVE, rapport de fin de recherche, Dakar-Paris, septembre 1995.

MARIE A. *et alii,* « Paradoxes de l'individualisation dans la société abidjanaise. Étude de cas en milieu social précarisé », Rapport de fin d'étude, GIDIS-ORSTOM, 1994.

MBEMBE J.A., *Les jeunes et l'ordre politique en Afrique noire,* L'Harmattan, Paris, 1985.

Ministère de la Coopération, « Préactes du séminaire-bilan du programme JVE », Ouagadougou, février 1996, 117-120.

Ministère de la Coopération/AFVP, 1991, *Sécurité foncière et développement urbain. Aboisso-Côte-d'Ivoire, le projet Sokoura.* Col. « Projets de quartiers », Paris, Agence E4, 1991.

NDIONE E., « Les initiatives locales en ville : le projet Chodak à Dakar » in *Actes du colloque Jeunes, ville, emploi,* ministère de la Coopération et du Développement, Paris, 1993.

ORI B., « Étude sur les associations de jeunes en charge de services municipaux dans les communes de Côte-d'Ivoire », appel d'offres JVE, rapport de fin de recherche, Abidjan, 1996.

PGU, série « Documents de Politique », *La lutte contre la pauvreté à Dakar. Vers la définition d'une politique municipale,* Accra, 1995.

RAGHAVAN M., « Les ONG au Mali », *Politique Africaine,* n° 47, 1992.

TOULABOR C., « La violence à l'école », *Politique Africaine,* n° 7, 1982.

VERLET M., Du local au mondial : lieux et parcours du politique. Le paradigme ghanéen. In : *État et société dans le Tiers monde. De la modernisation à la démocratisation,* Publications de La Sorbonne, Paris, 1992.

30

Modèles de développement et ONG dans les Andes du Pérou

Jesús GUILLÉN MARROQUIN

A partir des années 1940, les contrastes économiques observés entre les pays de la planète et l'aspiration des pays pauvres à élever le niveau de vie de leurs habitants, la séduction que suscitait la forte croissance des pays socialistes et le débat autour de leurs méthodes ou de leurs résultats, le processus de décolonisation et les préoccupations des Nations unies etc., contribuèrent à l'émergence d'une branche de l'économie, l'économie du développement « intéressée à expliquer pourquoi certains pays sont plus pauvres que d'autres et à prescrire les voies susceptibles de les convertir en pays riches » (Kurgman, 1992, p. 15). Cette nouvelle branche se constituait rapidement en l'un des champs les plus dynamiques et prometteurs de la théorie, de la politique économique et aussi de l'intervention pratique en PED.

Il suffit de signaler la grande influence qu'ont eu, tant sur les gouvernements que dans le monde universitaire, des modèles de développement et des auteurs classiques comme Rosenstein-Rodan, Myrdal, Nurske, Rostow, Lewis, Ranis, Hirchman, Prebisch, Singer, Kuznets, Baran, Sweezy, Cardoso, de Bernis, Perroux, Fleming, Little, Dos Santos, Gunder Frank, Furtado, Galeano, Haberger, Johnson, Scott, Freire, Marini, Pinto, Miers, Quijano, Seers, Stavenhagen, etc.

Mais il y a déjà douze ans que W. Arthur Lewis, prix Nobel d'Économie pour son célèbre modèle de développement à offre de travail illimitée, admettait une crise en la matière, écrivant de manière un peu sarcastique que « quelque définition qu'on en donne, l'économie du développement apparaît bien décadente après deux décennies de succès. Ce qui est sûr c'est que le thème a été abandonné par les étudiants en doctorat des États-Unis... l'aide extérieure a diminué, les institutions multilatérales ne peuvent pas fonctionner au rythme de l'inflation et la Fondation Ford a changé de priorités ». Albert Hirchman parvint à la même conclusion que

Lewis dans une œuvre magistrale, « Naissance et décadence de la théorie du développement », qui analyse l'origine et l'état de la théorie autant que les causes et les perspectives de sa crise. Alors que le monde académique commençait à prendre en compte ces contributions critiques, et quelques autres, afin de formuler de nouvelles propositions, les changements profonds et rapides qui affectèrent les PED ont laissé peu de latitude pour repenser la théorie et proposer de nouveaux modèles et de nouvelles stratégies de développement.

Globalement et à gros traits, la crise de la plupart des PED, et singulièrement de ceux d'Amérique latine, la chute du Mur de Berlin et la contre-révolution libérale firent des années 1980 une décennie perdue du développement. Efforts et talents furent tous conjugués en vue de résoudre la crise et de rétablir, en particulier, les équilibres macro-économiques. Une telle situation, objectivement, ne laissait guère de place à la rénovation de la théorie du développement. Au cours des dix dernières années, face au défi de la globalisation, l'économie du développement se trouve remise en question. Avec des règles du jeu et dans un contexte profondément modifiés, il s'agit de comprendre le phénomène, de faire de nouvelles propositions, de chercher modèles et stratégies.

Ce panorama ouvre un avenir à l'économie du développement dans quatre directions. La première correspond aux perspectives d'application et d'utilisation de l'économie de la connaissance (Drucker, 1992) : apparition de nouvelles théories et politiques à partir d'une relecture des vieilles théories de la croissance (Kurgman, 1992), nouvelles avancées de la macro-économie (Corden, 1987), analyse et application des expériences de développement des pays asiatiques aux autres PED (Romer, 1992). La seconde renvoie aux propositions néo-structuralistes de la Commission Économique des Nations unies, pour l'Amérique latine (CEPAL, 1990). La troisième concerne l'insertion des PED dans le processus de globalisation, leur adaptation et l'utilisation de ses effets positifs. La quatrième tient à la concentration des efforts intellectuels et matériels sur la lutte contre la pauvreté et/ou la recherche de la croissance économique.

Le cadre ainsi posé permet de situer, décrire et analyser l'action des différents agents dans les processus de développement et, en particulier, celle des États des PED, des agences internationales, des organismes multilatéraux, etc. Dans ce contexte, cet essai se propose d'élaborer une analyse critique de la nature, du comportement et du travail des ONG face au développement et aux modèles proposés pour tirer le Pérou du sous-développement, en se référant aux expériences mises en œuvre dans les Andes.

Le problème du développement et les ONG

L'une des questions non résolues de l'économie du développement est la définition même du développement. Pour les économistes et les politiques de l'Occident et des PED eux-mêmes, la notion la plus généralement admise est que le développement est un processus de croissance économique continu et auto-soutenu avec redistribution adéquate des résultats de la croissance dans la population. Dans une autre définition relativement répandue le développement est assimilé à l'ensemble des transformations structurelles touchant les sociétés et l'économie des PED qui permet l'élévation et la distribution adéquate de la production et l'amélioration du niveau de vie de la population. La première définition ne fait pas de référence au changement de modèle de société et d'économie, laissant entendre explicitement que le développement est compatible avec la démocratie et le capitalisme. Dans la seconde les « transformations structurelles » étaient généralement assimilées à des changements révolutionnaires et, à la limite, à la nécessité du socialisme comme condition *sine qua non* pour atteindre le développement.

Ces deux définitions ont été critiquées, même avant la chute du mur de Berlin. Il n'est pas nécessaire d'insister sur la critique de la seconde, l'effondrement du socialisme lui ayant laissé peu de pertinence. Mais, même en tenant compte des progrès réalisés dans la majeure partie des PED (Banco Mundial, 1991), la première définition demeure sans pour autant que soient identifiés les « processus conduisant au développement » ; or dans nombre de PED, la croissance a été lente, la distribution des revenus s'est faite plus inégale, l'emploi n'a pas augmenté de façon satisfaisante et l'environnement a été sérieusement affecté (Yotopoulos, Nugent, 1981, pp. 15-37).

Sans prétendre clore le débat, Touraine orientait dernièrement la discussion sur le thème de la modernisation. Il signale que « le développement et les politiques de développement supposent que la modernisation n'est pas endogène, que la société ne se modernise pas spontanément... et qu'une action volontaire et consciente de développement est nécessaire pour surmonter les obstacles à la modernisation. Le développement est avant tout l'œuvre d'un État qui s'identifie à la modernité, où la rationalité se trouve en rupture ou en tension avec une société considérée comme trop traditionnelle et conservatrice, voire impuissante parce que dépendante » (Touraine, 1995).

Dans le cadre de ces définitions, on ne douterait guère de l'engagement des ONG en faveur du développement. Leur travail avec les populations les moins favorisées et leurs actions pour élever le niveau de vie, l'exécution de projets pour accroître la production et les opérations de transfert de technologie, les projets sociaux et l'accompagnement des

actions de développement, la présentation et la diffusion d'innovations, etc., démontrent largement cette affirmation. Et pourtant, l'observation du comportement passé et présent des ONG, les entretiens avec leurs responsables ou leurs employés, les multiples rapports produits, ne témoignent d'aucun véritable débat sur la notion de développement et, moins encore, d'adhésion ou d'opposition aux modèles de développement appliqués par l'État péruvien. C'est seulement ces dernières années et sous la pression des organismes internationaux de financement, que certaines ONG ont été incitées à inscrire et orienter leur travail dans le cadre d'une opération de développement. Le Centre Bartolomé de Las Casas de Cusco définit ainsi son projet en référence à la conception du développement proposée par l'économiste indien Amartya K. Sen.

Il est aussi intéressant de faire l'hypothèse que les organismes financiers correspondants des ONG dans les pays développés n'ont pas de vue plus claire sur la définition du développement qu'ils entendent promouvoir dans les pays avec lesquels ils coopèrent. Les rares documents qui évoquent ce thème, et celui de l'orientation de l'aide surtout, laissent deviner leur accord avec la définition classique du développement ou, dans quelques cas, expriment une référence a des doctrines religieuses ou au concept, vaste, de solidarité. CEBEMO qui constitue une des exceptions notables expose que « sa vision du développement est déterminée par les valeurs de la doctrine sociale catholique concernant l'être humain et la société, à savoir :

– « le développement de tout l'homme et de tout homme ;

– une image de l'homme où la dignité et la responsabilité de la personne occupent une place centrale ;

– une vision de l'ordre social fondée sur la solidarité et la reconnaissance des tâches et des responsabilités propres des citoyens comme de l'État ;

– le lien entre les tâches et les obligations de l'humanité actuelle et les générations futures dans le domaine de l'environnement naturel et humain » (CEBEMO, 1994).

En forçant le trait de l'analyse de Touraine, on pourrait dire que le développement n'est pas une catégorie présente dans tous les types de sociétés. Il souligne d'ailleurs que « l'Occident moderne parle peu de développement dans son propre cas, parce que la modernité dont il parle le plus fréquemment n'est rien d'autre que l'application des principes de la modernité » (Touraine, 1995, p. 9). Une autre explication pourrait tenir à la liberté que laissent les institutions financières à leurs partenaires pour définir leurs options de développement. Finalement on pourrait formuler l'hypothèse que ces actions sont guidées par la solidarité, sans autres considérations théoriques ou pratiques.

Sur la base de ces généralités critiques, on peut affirmer que les ONG travaillent avec une vision plus ou moins intuitive du développement. On

peut s'interroger sur les raisons de cette situation. A notre sens, la réponse tient à l'origine même des ONG qui a limité leur aptitude à une vision plus structurée du développement et a réduit leur capacité à définir ou à s'engager dans des alternatives de développement cohérentes et efficaces.

L'origine des ONG au Pérou

Considérant comme établi l'objectif implicite de contribuer au développement et de travailler à sa promotion, et sans prétendre épuiser le thème, il est important de situer le contexte dans lequel ont vu le jour la majorité des ONG péruviennes.

La crise de l'Université

Même s'il est difficile de fixer un début à la crise de l'Université, on peut avancer que le dogmatisme idéologique en vigueur dans les années 1950 en fut l'une des principales sources. A cette époque, les intellectuels, les partis de gauche, le parti apriste (de APRA, Alianza Popular Revolucionaria Americana), conduisaient les universités du pays avec beaucoup de dogmatisme. Il était alors pratiquement impossible de faire une recherche scientifique en dehors des canons de l'orthodoxie marxiste-léniniste, maoïste, mariatéguiste (de José Carlos Mariátegui, fondateur du Parti Communiste Péruvien) ou, dans certaines universités comme celle de Cusco, néoindigéniste.

Cette situation, à laquelle s'ajouta la crise financière qui limitait les rémunérations des enseignants, devait entraîner la naissance de Centres d'Études ou d'Instituts de Recherche (comme l'Instituto de Estudios Peruanos, IEP, ou Desarrollo Comunal, DESCO), formés pour la plupart par des professionnels – en majorité des dissidents de la gauche – hautement qualifiés et innovateurs, ayant de bonnes relations avec le monde intellectuel national et international, et généralement issus de la haute classe moyenne.

En dépit de critiques institutionnelles marginales (concernant notamment des sources de financement comme la Fondation Ford), leur contribution a la connaissance et à la compréhension du pays a été remarquable. On leur doit les recherches et les ouvrages les plus importants sur la réalité profonde de la société péruvienne.

La crise agraire

Les recherches des années 1960 à 80, faites précisément au sein des centres évoqués plus haut, démontrèrent, entre autres choses, que le système dominant de l'hacienda était en crise depuis les années 1930. Cette crise s'exprimait par la diminution continue de la rentabilité économique et sociale du système de l'hacienda et la lente progression des paysans dans le contrôle des ressources et de la production agro-pastorale. Les références à la révolution d'octobre 1917, aux réformes agraires mexicaine et bolivienne, à la révolution cubaine, le développement des organisations paysannes, les mouvements paysans des années 1950 et 60 témoignaient de l'urgence d'effectuer une réforme agraire dans le pays, ce qu'allait réaliser le gouvernement militaire du Général Velasco en 1969.

Encore qu'il n'existât pas beaucoup d'ONG en ces années, un nombre important de cadres, de techniciens, de religieux, de politiques et d'intellectuels (majoritairement de gauche) partageaient l'idée que la Réforme agraire portait en elle-même un germe révolutionnaire qu'il convenait de propager au-delà du monde rural pour transformer la société. Certes, cette vision des choses ne fit pas l'unanimité, des ONG considérant simplement que la Réforme agraire était une chance pour les paysans et qu'il convenait de les aider sur les divers plans technique, commercial, économique, financier ou légal... Mais, dans les deux cas, pénétrer dans les campagnes passa par l'organisation de projets de formation, de transfert de technologie, d'assistance juridique ou financière.

Le rôle des églises

La participation, à des degrés variables, de l'Église Catholique et des autres Églises au débat social, politique et économique fut aussi à l'origine de la formation de nombreuses ONG. Le concile de Vatican II, les Conférences épiscopales de Puebla et de Medellin, la théologie de la libération du péruvien Gustavo Gutiérrez, l'éducation populaire de Paulo Freire, eurent une énorme influence dans la multiplication d'initiatives qui trouvaient par ailleurs d'autres raisons favorables.

L'« option préférentielle pour les pauvres » se traduisit ainsi par une vague de création d'ONG liées aux églises. Un tel choix n'était pas seulement d'ordre caritatif, mais relevait bien d'un esprit de transformation de la société et ouvrait donc des perspectives politiques, sociales, économiques et religieuses qui rapprochaient ces ONG des partis de gauche auxquels elles s'apparentaient.

La crise de la gauche

Comme dans presque tous les pays d'Amérique latine, la gauche péruvienne a connu l'hégémonie du Parti Communiste Péruvien pro soviétique qui, détenteur du patrimoine idéologique, fixait la ligne pour l'exécution de la « révolution ». Malgré la grande influence intellectuelle des idées de son fondateur José Carlos Mariatégui, il semble que les thèses de ce dernier eurent peu d'impact sur les dirigeants du PCP qui les considéraient comme définitivement liées aux options de la IIIe internationale et qui ne pouvaient entrer en dissidence avec Moscou sous peine de voir le parti, et plus spécialement son relais syndical, la Confédération Générale des Travailleurs Péruviens (CGTP), se retrouver sans ressources économiques.

C'est dans un tel contexte que, dans les années 1960 et 70, nombre d'intellectuels, dont certains fondateurs d'ONG, voyagèrent en Europe ou aux États-Unis où ils prirent conscience des aberrations du stalinisme (archipel du Goulag, rôle de la nomenklatura...), des problèmes de la planification et de l'économie centralisée, du dilemme de la liberté et de la démocratie... sans pour autant mésestimer les réussites du système en matière d'éducation, de santé, d'égalité ou dans les domaines du sport et de l'économie. De ce bilan, le socialisme « réel » n'apparaissait plus comme le prodige susceptible de sauver le pays mais devait être adapté à la réalité nationale, certains allant jusqu'à penser que même adapté il serait inapplicable.

Exprimer de telles préoccupations dans le cadre étroit de l'orthodoxie du PCP signifia la marginalisation pour beaucoup de ces militants. Si quelques uns restèrent, la majorité quitta le parti et nombre d'entr'eux fondèrent des ONG pour disposer d'une base à partir de laquelle cultiver et diffuser de nouvelles idées sur le changement social et le développement, pour exercer aussi une pression au changement sur les partis de la gauche orthodoxe et sur leur rôle dans la construction d'un socialisme péruvien.

La crise de l'État-nation

Partant du prémisse qu'en Amérique latine, les États forment les nations et que cette tâche n'a pas été menée à bien par les élites dirigeantes du Pérou, des groupes d'intellectuels ont considéré qu'un travail indépendant pouvait être conduit en ce domaine à partir des ONG qui pourraient ainsi contribuer à dépasser cet échec de la politique péruvienne traditionnelle. En simplifiant, d'autres groupes enfin pensaient que le problème tenait surtout à la présence limitée de l'État dans les zones les plus

pauvres et les plus isolées du pays et que le travail ou l'appui des ONG pourrait venir à bout des carences institutionnelles.

Ici cependant, deux versants se confondent : d'un côté, des esprits philanthropes et solidaires cherchaient à réduire le niveau de pauvreté, notamment dans les campagnes et les zones urbaines marginalisées ; de l'autre, des politiques pensaient que la pauvreté était le bouillon de culture des révolutions.

Les ONG et la vision du développement

Le problème est posé de façon générale, sachant que chaque ONG peut probablement revendiquer une vision différente de celle exprimée ici. Mais nous considérons que cela permet de revenir sur l'explication des difficultés rencontrées par les ONG dans la compréhension du développement et des modèles mis en œuvre dans le pays. Plus que de chercher à vérifier des hypothèses empiriques, il s'agit d'ouvrir quelques pistes de réflexion.

D'une part, une grande partie de ce qui a motivé la formation et le travail des ONG relève plus d'un sentiment de refus du statut quo que d'une claire vision du développement, en particulier face à la crise et au dogmatisme de l'Université et de la gauche. En ce sens, plus que d'une alternative au sous-développement, c'est d'une autre interprétation de la situation du pays qu'il s'agit. En d'autre termes c'est un diagnostic qui est posé et non des propositions de développement innovantes qui sont faites (Matos Mar, 1984).

D'autre part, la contradiction entre la transformation sociale pour le développement et les limites économiques et politiques du socialisme réel, observée par de nombreux fondateurs d'ONG, a paralysé le débat et inhibé les propositions. Le combat idéologique contre le PCP laissait peu d'espace a la réflexion sur le concept de développement et sa mise en œuvre dans le contexte du pays.

Pour ce qui relève des motivations liées à la crise agraire, à la pauvreté rurale ou à la nécessité d'accompagner les organisations rurales, il est clair qu'il s'agissait d'aborder un problème sectoriel sans se préoccuper d'un sous-développement qui logiquement concerne l'ensemble du pays. Le transfert de technologie, l'organisation paysanne, l'assistance juridique, la formation, la commercialisation proposées par les ONG, n'étaient (ne sont) pas la même chose que le développement. Le débat sur la réforme agraire comme germe révolutionnaire n'a pas non plus été suffisamment pertinent pour avancer sur le thème du développement plus que sur celui du changement social. Par ailleurs, après la réforme agraire,

on peut avancer l'hypothèse que les paysans avaient d'autres objectifs : améliorer leurs revenus, obtenir la propriété des parcelles individuelles, accéder au crédit, à l'éducation, etc. C'est-à-dire entrer dans le jeu de la modernisation du pays, sans pour autant se priver de bénéficier des investissements, transferts et autres opérations des ONG.

De son côté, l'influence des Églises n'a pas conduit non plus nécessairement à une meilleure conceptualisation du développement et de sa mise en œuvre, même si beaucoup d'idées et d'opérations porteuses de nouveauté ont été impulsées par des ONG liées à ces mêmes églises. Les valeurs de solidarité, de justice, de charité, de compréhension ne suffisent pas à la tâche. Sans tomber dans la caricature, la théologie de la libération n'est pas une théorie du développement.

Comprendre la crise de l'État comme une absence notoire de prise en compte des besoins de la population la moins favorisée suppléée par l'investissement et le travail des ONG ne témoigne pas d'une vision claire du développement et conduit, dans bien des cas, à l'assistancialisme.

Prenant le risque de généraliser, on peut avancer une première conclusion à savoir que, jusqu'à la première moitié des années 1980, la majorité des ONG se trouvaient engagées dans le changement social comme condition du développement, plus que dans le développement (ce qui n'est pas le cas de ce que l'on appelle les ONG de droite, de formation récente). Une seconde conclusion pourrait être que nombre de leurs actions peuvent être considérées comme des expériences de développement. En témoigne la multitude d'opérations de transfert de technologie, d'appui à la commercialisation, de formation, d'organisation d'ateliers, de fourniture de matériel, etc. Le problème reste que la majorité de ces opérations ont été ponctuelles, désarticulées – parfois au sein même des ONG –, d'impact macro-économique réduit et, pour la plupart, sans lien avec les politiques publiques de développement. Dernière conclusion, certaines de ces expériences pouvaient être reprises et d'autres pas ; dans ce dernier cas, soit à cause des coûts économiques que seul un financement de la coopération internationale pouvait assumer, soit faute d'un consentement de la population ou, surtout de l'État.

Les ONG et le modèle de substitution des importations

D'autres arguments vont dans le sens des conclusions antérieures, si l'on analyse la réponse des ONG aux modèles politiques de développement mis en œuvre dans le pays. Nous faisons l'hypothèse que presque toutes ont soit manifesté de l'indifférence, soit seulement réagi aux décisions de l'État.

La plupart des ONG du Pérou se sont créées à l'époque où était mis en œuvre le modèle de substitution des importations (MSI), formulé par la CEPAL dirigée par l'économiste argentin Raúl Prebich. Ce modèle théorique et les politiques de développement correspondantes étaient alors parfaitement connus des directoires d'ONG. Mais les profondes modifications apportées au modèle cépalien par les militaires péruviens qui prirent le pouvoir en 1968 allaient induire d'importantes confusions, d'autant qu'au niveau doctrinal le nouveau modèle s'autodéfinissait comme « ni capitaliste, ni socialiste, mais porteur d'une société de participation sociale ». Ce discours ambigu provoqua divers types de réactions. Un secteur majoritaire s'opposa au projet, en particulier dès lors que le PCP apportait son appui au Gouvernement militaire ; un autre se trouva déstabilisé ; un troisième secteur comprit que le projet militaire ne coïncidait pas avec ses objectifs institutionnels ; d'autres optèrent pour l'indifférence et continuèrent leur travail ; seul un secteur peu nombreux apporta son appui effectif aux propositions du gouvernement.

Quelle que soit l'hétérogénéité de ces réactions, l'opposition explicite ou non d'une bonne partie des ONG au modèle de substitution des importations n'était pas due aux problèmes intrinsèques du modèle ou de ses limites. De fait, peu de directoires d'ONG utilisèrent alors les arguments avancés par la CEPAL elle-même concernant l'épuisement du modèle et la nécessité d'ouvrir un espace aux exportations. Ne furent pas davantage utilisés les arguments issus de la critique orthodoxe faite au modèle à partir de travaux de Little, Scitovsky et Scott, Diaz Alejandro, Bela Balassa ou Haberger. La plupart des arguments ressortisssaient à la critique structuraliste du modèle d'auteurs comme Maria Concepción Tavares, Ruy Mauro Marini, Vania Banvira, etc.

A notre sens, l'opposition au modèle cépalien s'enracinait dans ce fait politique qu'en induisant une possibilité de développement capitaliste, il contredisait l'idée des changements structurels comme condition du développement. Seule une partie des ONG se rendit compte des faibles perspectives de développement industriel endogène qui s'offraient alors aux Andes péruviennes. Exception peut-être un peu ingénue, le Centre Bartolomé de Las Casas de Cusco se fit l'avocat d'une possibilité de développement régional industriel fondé sur une base protectionniste interne, des investissements publics et une forte intervention de l'État.

A ce niveau de la réflexion, il convient de signaler que l'opposition au modèle se trouva aussi renforcée par l'indifférence à ce sujet d'une bonne partie des ONG, travaillant essentiellement dans les zones rurales. Il est bien évident qu'elles avaient peu de raisons de se situer par rapport au MSI, voire de l'approuver ou de s'y opposer ; elles se replièrent donc sur les options d'un agrarisme modernisateur, considéré comme la solution au sous-développement de leurs espaces d'intervention, sans pour autant renoncer à l'idée de la nécessité de changement social comme base du

développement. En d'autres termes – inspirés ou non du modèle du développement rural intégré (DRI) – elles pensaient que le chemin du développement ne passe pas par l'industrialisation mais bien par la promotion de l'agriculture paysanne et des plus pauvres. D'où la floraison de thèmes comme l'économie paysanne, la différenciation paysanne, l'organisation et la promotion paysanne, les transferts de technologie rurale, la fin des paysans (issus pour la plupart d'études mexicaines) qui accaparèrent le débat et guidèrent les actions dans les campagnes. Pour toutes ces raisons, la majeure partie des ONG proposaient dans leurs plans de travail la promotion des organisations paysannes, le renforcement des syndicats, l'éducation populaire, etc. L'action dans le domaine technique (changement technologique, irrigation, semences, santé animale...) servant de raison pour s'établir dans les campagnes et pour appuyer l'organisation des paysans.

Il est évident que dans cet effort, les ONG se retrouvèrent sur le même terrain que des fractions de partis d'extrême gauche, une situation porteuse de coïncidences ou de contradictions ; l'actuelle désorganisation paysanne est peut-être due en grande partie à ces problèmes de concurrence. Dans cette perspective, on peut juger pittoresque le travail des promoteurs ou des intellectuels des ONG et celui des militants des partis dans les congrès paysans. Les uns et les autres multipliant les exposés et les propositions, élaborant des motions, payant transports, nourriture et séjours pour s'attacher le soutien des paysans.

Ce qui est dramatique c'est que la politique d'industrialisation du pays s'est poursuivie avec de sérieux effets sur la situation des campagnes en termes de prix, d'importation de produits alimentaires, de restriction du crédit, sans que la plupart des directoires d'ONG se rendent compte du biais antiagraire du modèle (Little, Scitovsky Y. Scott, 1985). En définitive, beaucoup de leurs efforts se trouvèrent annulés par les impacts du modèle ; il n'y eut pas d'augmentation générale du bien-être des paysans ; et les changement structurels qui auraient du ouvrir le chemin du développement ne se produisirent pas davantage.

Conclusions

1) Jusqu'à la fin des années 1980, l'essentiel du travail des ONG n'a donné lieu à aucun débat sérieux sur le concept de développement ni sur les modèles et les politiques susceptibles de le promouvoir.

2) Bien que les propositions de l'économie du développement aient nourri les politiques de l'État, la majorité des ONG, pour considérer ce dernier comme « réactionnaire », manifestèrent à leur égard un comporte-

ment indifférent ou hostile, fondé en grande partie sur des attitudes dogmatiques et politiques.

3) La nécessité de travailler avec la population la plus défavorisée pour promouvoir des transformations sociales capables de fonder le développement a été la vision dominante de l'action des ONG.

4) Dans les termes qu'elles avaient elles-mêmes fixé, les ONG n'ont pas atteint leurs objectifs de développement, à savoir la construction d'une nouvelle société en prélude à un authentique processus de développement démocratique, équitable, solidaire.

5) Les contradictions surgies entre les ONG et les autres agents de changement social, en particulier les partis politiques de gauche et l'État lui-même, ont affaibli leurs aspirations au développement.

6) Les changements survenus dans l'environnement politique international et la prédominance dans le monde, depuis les années 1980, de l'orthodoxie politique et économique ont limité le poids des arguments favorables à la transformation sociale comme levier du développement.

7) La faiblesse de l'État et celle de la société civile péruvienne en général, dans un environnement international et national toujours plus changeant, laissent encore une large place au rôle et à l'action des ONG.

8) Les finalités des ONG elles même et celles de la coopération internationale, le véritable esprit de solidarité internationale et nationale, la nécessité de faire face à l'accroissement du nombre de personnes marginalisées par les changements politiques et économiques contemporains, exigent des ONG qu'elles repensent les lieux de leur insertion et les formules de leur action dans la société, en entreprenant une analyse critique de leur passé et dans une vision prospective du XXI[e] siècle.

Bibliographie

BANCO MUNDIAL, 1991, « Informe sobre el Desarrollo Mundial », Washington DC.

CEBEMO, 1994, « Vastenaktiek/CEBEMO en América Latina, Oegsteest », Documento de trabajo.

CEPAL, 1990, « Transformación Productiva con Equidad », Santiago de Chile, Editorial Universitaria.

CORDEN W. M., 1987, « The relevance for Developping Countries of Recent Developments in Macroeconomic Theory », The World Bank Reaserch Observer 2 (2).

DRUCKER P., 1992, « La sociedad postcapitalista », Buenos Aires, Editorial Sud Americana.

HIRCHMAN A. O., 1984, « Orto y ocaso de la teoría del desarrollo », México, Fondo de Cultura Económica.

KURGMAN P., 1992, « Toward a Counter-Counterrevolution in Development Theory », Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics.

LEWIS W. A., 1984, « El estado de la teoría del desarrollo », México, Comercio Exterior 34 (4).

LITLE, SCITOVSKY y SCOTT, 1985, « Industria, Comercio en algunos Paises en Desarrollo », México, Fondo de Cultura Económica.

MATOS MAR J., 1984, « Desborde popular y crisis del Estado : el nuevo rostro del Perú en la decada de los 1980 », Lima, IEP.

ROMER P. M., 1992, « Two Strategies for Economic Development : Using Ideas and Producing Ideas », Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics.

TOURAINE A., 1995, « ¿ Que es el desarrollo ?, Lima, Pontificia Universidad Católica.

YOTOPOULOS P. A., NUGENT J. B., 1981, « Investigaciones sobre el Desarrollo Económico », México, Fondo de Cultura Económica.

TROISIÈME PARTIE

POLITIQUE

I

Les ONG dans le contexte étatique et sur la scène mondiale

31

Libéralisation de la vie associative en Égypte : ONG, État et société

Sarah BEN NÉFISSA

L'Égypte a une longue tradition associative qui remonte au XIX[e] siècle. Aujourd'hui, les 14 000 associations égyptiennes embrassent les domaines d'activités les plus variés et ce qu'on appelle les « organisations non gouvernementales » (ONG) ne sont que l'une des catégories du monde associatif égyptien. Le vocable ONG est en fait utilisé en Égypte pour désigner une nouvelle génération d'associations qui s'intéressent à des domaines originaux par rapport aux activités traditionnelles des associations égyptiennes qui relèvent principalement du caritatif et du religieux. Depuis quelques années l'ensemble de ce réseau est concerné par un important débat autour de la nécessité de libéraliser la vie associative et de diminuer le contrôle de l'État sur elle. La nécessité de cette libéralisation rencontre un large consensus aussi bien dans les milieux intellectuels issus de la gauche et de la tendance libérale que dans les milieux gouvernementaux. Pourtant, malgré cet accord général, la réforme rencontre d'énormes difficultés pour se concrétiser et, paradoxalement, certains de ses aspects ont pour effet d'augmenter le poids de l'État sur les associations à l'inverse des buts recherchés ou en tout cas affichés.

Ce texte montrera, dans une première partie, comment se déroule la réforme et comment elle risque de conduire à un renforcement du rôle de l'État alors qu'elle visait tout juste le contraire. Les deuxième et troisième parties seront consacrées à la formulation d'hypothèses explicatives sur un tel phénomène. La première met l'accent sur les énormes enjeux politiques de la réforme liés à l'importance, en nombre et en poids social, des associations religieuses islamiques. La deuxième met en relation la logique centralisatrice de l'État égyptien avec le processus historique de sa construction et de sa fondation.

Libéralisation de la vie associative : comment une « désétatisation » risque d'aboutir à son contraire

Les contradictions de la libéralisation en cours de la vie associative égyptienne se constatent d'abord dans les vicissitudes de la reformulation partielle de la loi n° 32 de l'année 1964 qui concerne les associations et les fondations privées et qui a eu lieu en mars 1993. L'objectif de cette réforme a été de remettre en cause les aspects les plus controversés de cette loi émise en pleine période nassérienne et dont la particularité est d'accentuer le contrôle bureaucratique et étatique sur les associations égyptiennes. En effet, la réforme a d'abord cherché à remettre en cause l'interpénétration entre les associations et l'appareil administratif. C'est ainsi qu'elle a interdit le cumul entre l'appartenance au conseil d'administration d'une association et le fait de siéger dans les Conseils populaires locaux (CPL) de la même division administrative où œuvre l'association. De même qu'elle a interdit le cumul entre l'appartenance au conseil d'administration d'une association et un emploi dans l'une des administrations en charge de contrôler les associations. Il s'agit là d'une réforme d'une très haute importance mais qui est en fait complètement irréaliste. En effet, une bonne partie des associations égyptiennes, notamment celles qui caractérisent le monde rural, sont en fait dirigées voire même créées par les fonctionnaires du ministère des Affaires sociales. Si la modification est appliquée véritablement, elle risque de les paralyser totalement. Par ailleurs, elle a été critiquée au sein même de l'Assemblée du Peuple au moment de la discussion du projet de loi par des députés dont on sait qu'ils utilisent souvent le tissu associatif pour construire leur base électorale. Leur critique a insisté sur le fait que les associations du monde rural ont besoin de personnalités administratives et politiques en leur sein pour pouvoir travailler correctement et bénéficier de leur protection et de leurs relations au sein de la bureaucratie.

La seconde réforme est encore plus contradictoire que la première. Elle concerne la présidence de l'Union Générale des Associations (UGA). Celle-ci était présidée, de droit, par le ministre des Affaires sociales. Désormais, la réforme donne la possibilité à tous les citoyens de présider cette Union. Toutefois, le président n'est pas élu ou même désigné par un collège d'électeurs mais tout simplement nommé par le Président de la République. Ce changement remet en question l'autorité du ministère des Affaires sociales sur les associations égyptiennes mais ne remet pas en question le poids de l'appareil de l'État en général. En fait la réforme accentue la centralisation du contrôle administratif et même politique et transmet une partie de ce contrôle aux services de la Présidence.

Le deuxième signe des contradictions du processus de libéralisation de la vie associative égyptienne concerne la multiplication des structures

de coordination des associations et leur bureaucratisation. La création de nouvelles structures a en fait été encouragée par la grande vague des Conférences internationales et par l'organisation de « Forums des ONG » à leurs côtés. Si la première conférence (Conférence internationale de la Population et du Développement 1994) qui s'est tenue au Caire a montré une dynamique inter-associative relativement autonome, la préparation des autres Conférences (Sommet social de Copenhague 1995, Conférence sur la Femme de Pékin 1996) a montré les remises en cause de cette petite marge de liberté des associations égyptiennes. En effet, dès les lendemains de la Conférence du Caire, la « Commission Égyptienne des Organisations Non Gouvernementales » a reçu une consécration officielle puisqu'un arrêté présidentiel lui a reconnu une existence juridique et durable et surtout a confié sa tutelle au ministère de la Population et de la Famille nouvellement créé.

Le Sommet social de Copenhague de 1995 a provoqué l'apparition d'une nouvelle structure de coordination entre les associations. Mais celle-ci n'a rien d'autonome. Il s'agit en fait d'une structure créée par les fonctionnaires du ministère des Affaires sociales qui souhaitaient ainsi rétablir leur autorité sur les associations égyptiennes et qui avait été discrédité par la Commission des ONG pour la Conférence du Caire dont il a été question plus haut. De manière plus triviale, cette structure constitue une sorte de réponse des fonctionnaires du département des Affaires sociales au « mini coup de force » opéré à leurs dépens par les initiateurs de la première Commission. La Conférence de Pékin a montré l'aboutissement logique de la reprise en main administrative des associations égyptiennes. Au Forum des ONG, la participation des associations égyptiennes a été organisée tout simplement par le ministère des Affaires sociales.

Ainsi il est facile de constater que la dynamique inter-associative reflète moins une concurrence entre ONG qu'une concurrence entre administrations et polarités de pouvoir au sein de l'appareil d'État qui se combattent par ONG et collectifs d'ONG interposés. Cette analyse se vérifie par le fait que les structures administratives patronant les associations qui, dans une logique de libéralisation, devraient diminuer, sont, au contraire, en train de se multiplier. Outre la tutelle du ministère de la Population et de la Famille exercée sur les associations s'occupant de la famille et du planning familial, on note que « l'effritement » de l'autorité du ministère des Affaires sociales a conduit d'autres ministères ou administrations à réclamer également le contrôle sur des associations qui œuvrent dans les domaines qui les concernent. Déjà les associations s'occupant de l'environnement sont soumises au patronage du Haut Conseil de l'Environnement sans compter la création d'une administration des ONG au sein du ministère des Affaires étrangères, chargée d'organiser les relations entre les associations et l'Organisation des Nations unies. Cette démultiplication des instances administratives de tutelle vise en principe à plus d'effi-

cacité. Telle ne semble pas être la signification unique de ce foisonnement. Outre la volonté des différentes administrations de bénéficier également de la manne financière internationale à destination des ONG, il s'agit là également d'un des signes de l'appréhension politique des pouvoirs publics égyptiens de voir leur échapper le mouvement associatif national.

Les formes et les modalités de la recomposition en cours du monde associatif égyptien sous l'effet des mutations et pressions internationales posent une série de questions à la recherche en science politique. Comment expliquer ce mouvement de « re-centralisation » alors que toutes les parties affirment vouloir le contraire ? Comment expliquer les blocages à la libéralisation de la vie associative autrement qu'en termes de rigidité des habitudes bureaucratiques ou en terme de défense de leurs intérêts égoïstes par les fonctionnaires des Affaires sociales ? Il s'agit de ne pas minimiser cette donnée. Celle-ci est en étroite relation avec les énormes enjeux financiers de la question associative aujourd'hui dans tous les pays en voie de développement depuis que le FMI et la Banque Mondiale ont choisi d'aider au développement économique des pays par l'intermédiaire des ONG et en se passant des États.

La résistance des fonctionnaires des Affaires sociales à la réforme est compréhensible. Ils voient leur échapper une de leurs principales chasses gardées d'autant qu'ils tiraient une partie de leur pouvoir du rôle de médiation qu'ils jouaient entre les associations et les instances financières d'aides. D'autre part, la démultiplication des instances administratives de contrôle correspond également à la volonté des autres ministères de profiter de cette manne financière. Un tel phénomène est parfaitement compréhensible et l'Égypte n'est pas le seul pays dans ce cas. Toutefois, réduire le phénomène à cette seule donnée ne semble pas convaincant. Une des causes principales du blocage provient des énormes enjeux politiques de la réforme et qui sont demeurés tacites tout au long des débats sur la refonte de la loi sur les associations. Ils sont liés à la forte présence des associations islamiques dans le tissu associatif et au fait qu'une partie d'entre elles est liée au courant politique des Frères Musulmans et également à la frange radicale du courant islamique.

La libéralisation de la vie associative à l'épreuve islamiste

De manière symptomatique, la question des associations islamiques est restée dans le non-dit au cours des débats sur la réforme qui ont animé la scène politique et intellectuelle égyptienne. Pourtant, il s'agit là du phénomène central de la réalité associative égyptienne d'aujourd'hui. Ces

associations islamiques sont les plus importantes aussi bien en nombre qu'en poids social : aujourd'hui, sur les 14 000 associations égyptiennes dénombrées, près du tiers ont un référent islamique (Ben Néfissa 1992).

L'islam contre l'État

D'un point de vue politique, l'expression « islam contre État » quelque peu passée de mode aujourd'hui, se révèle pourtant avoir une réalité certaine lorsqu'on étudie de près la mouvance associative islamique dans le cadre plus large de tout le tissu associatif égyptien. Celui-ci montre une richesse et une diversité des formes et des configurations qui dépassent de loin la nomenclature définie par la loi ainsi que les typologies tracées par les différents rapports administratifs. Il est même possible de parler « d'occultation » administrative de pans entiers de la vie associative qui jouent pourtant des rôles fondamentaux dans la régulation sociale comme c'est le cas par exemple des ligues régionales (Ben Néfissa 1995a). Toutefois, malgré cette diversité des formes associatives, deux types d'associations ont en réalité une importance particulière : les associations islamiques et les associations de développement. Sur les 14 000 associations enregistrées, ces deux types d'associations regroupent chacune d'entre elles près de 27 % du total.

A partir exclusivement des chiffres, il serait logique de conclure que les Égyptiens choisissent tout autant de fonder des associations à finalité religieuse islamique que des associations à finalité de développement. Or une telle conclusion est erronée parce que ces dernières sont en fait des associations fondées par l'administration notamment dans les campagnes égyptiennes ou dans les lieux défavorisés pour pallier au manque d'initiative des citoyens égyptiens ou plutôt à leur incapacité matérielle et financière. Il s'agit donc « d'associations gouvernementales » ou officielles fondées et gérées par les fonctionnaires eux-mêmes notamment pour attirer une partie de l'aide internationale.

Sur le fondement de cette réalité il est possible d'utiliser l'expression « l'islam contre l'État » d'autant qu'elle est confortée par les conclusions d'une étude (Ben Néfissa 1995b) qui visait à mettre en exergue les facteurs principaux qui favorisent la fondation d'associations en Égypte et la création de tel type d'associations plutôt que de tel autre. Il s'agissait notamment de vérifier certaines assertions qui ont cours sur ce milieu. S'agit il vraiment d'un phénomène urbain ? Est-il lié à la pauvreté, au chômage, aux carences des services sociaux de l'État, à la migration interne, etc. ?

Plusieurs caractéristiques des associations égyptiennes ont ainsi été mises au jour par le biais de cette étude. C'est d'abord un phénomène de classes moyennes ou plutôt de classes favorisées. La fondation des asso-

ciations est en effet fréquente chez les diplômés universitaires. L'illétrisme et plus largement les handicaps de la pauvreté découragent de telles initiatives. Ce résultat signifierait qu'il n'y a pas eu de changements notables dans la nature de l'association égyptienne. Il s'agit toujours de l'association de charité d'avant la Révolution de 1952 et qui est une association de bienfaisance faite par les riches pour aider les pauvres. Un tel constat n'est pas fait pour surprendre. Cette étude s'est appuyée sur la création associative officielle ou formelle c'est-à-dire reconnue, acceptée par les pouvoirs publics et par conséquent médiatisée par l'appareil d'État. Or, fonder une association reconnue par les pouvoirs publics en Égypte n'est pas une entreprise facile qui se réalise « naturellement ». Elle nécessite plusieurs conditions de base : être au courant de la loi sur les associations, comprendre les modalités administratives qu'elle comporte – et celles-ci ne vont pas de soi avec la législation actuelle –, avoir des contacts avec l'administration et notamment avec la direction des Affaires sociales au sein du gouvernorat. Toutes ces conditions supposent que les fondateurs disposent d'un minimum de niveau scolaire et d'atouts socio-économiques qui leur permettent de disposer de réseaux au sein de l'administration et de la société. Seuls ces contacts permettent d'obtenir l'enregistrement officiel de l'association et de rassembler les moyens humains et matériels nécessaires à son démarrage.

Cette caractéristique concerne la plupart des types d'associations égyptiennes et particulièrement les associations islamiques. Seules les associations de développement dérogent par rapport à l'ensemble. L'illétrisme, les carences des services sociaux de base ainsi que tous les indicateurs de pauvreté encouragent leur fondation. L'association de développement, en tant que phénomène lié à la pauvreté et au monde rural, apparaît véritablement comme l'association atypique en Égypte. Ces données confirment la nature des associations de développement et leur étroite dépendance avec l'appareil d'État qui provoque ou favorise leur création pour développer les zones rurales délaissées jusque-là.

Par rapport à l'association de développement, l'association islamique apparaît au contraire comme le modèle même de l'association égyptienne du point de vue des facteurs qui favorisent sa fondation. L'association islamique est un phénomène de classes moyennes ou favorisées. Ce constat remet en cause un certain nombre d'hypothèses sur le phénomène islamique en général et qui sont reproduites à propos du phénomène associatif islamique. Ni la pauvreté ni le chômage ni l'accroissement urbain ni l'illetrisme, ni la migration interne ni la migration internationale ni la violence ne peuvent être considérées comme des facteurs encourageant la création des associations islamiques. Ce résultat tendrait à corroborer l'hypothèse que le phénomène islamique en général est principalement un phénomène de l'ordre de l'idéologie et des représentations. Pour le cas des associations de charité islamiques il faut le relier plus précisément à

l'aspect « social » de l'islam qui pousse les individus vers l'acte social positif en général et vers l'acte caritatif. Il suffit de rappeler à ce propos l'institution de la *zakat* (aumône religieusement obligatoire), de la *sadaqa* (aumône facultative) ainsi que l'injonction civique du *amr bil maarouf* (commander le bien). Nul doute que le renouveau des pratiques religieuses lié à la victoire de l'idéologie islamique sur les esprits a favorisé le développement des associations caritatives de même obédience.

L'association islamique et l'association de développement apparaissent ainsi comme deux pôles opposés dans l'univers des associations égyptiennes. Toutefois, certains facteurs tendent parfois à les rapprocher, notamment ceux relatifs à la couverture des gouvernorats en services sociaux de base. Si les associations de développement se créent plus dans les gouvernorats dans lesquelles il y a une insuffisance de couverture en eau potable, le même constat peut être fait pour les associations islamiques mais de manière plus faible. De même, si la création des associations de développement est encouragée par l'insuffisance de la couverture sanitaire du gouvernorat, le même constat peut être fait pour les associations islamiques comparées aux autres types d'associations. Ces données peuvent signifier que si les associations de développement et les associations islamiques sont opposées, elles commencent également à se concurrencer... légitimant ainsi l'utilisation de l'expression « l'islam contre l'État » dans le cadre associatif égyptien !

Et c'est peut-être cette concurrence que ne manquent pas de faire les associations islamiques aux services de l'État et aux associations que celui-ci encourage, qui explique la résistance des pouvoirs publics égyptiens à une véritablement libéralisation de la vie associative. Une réforme radicale de la réglementation associative ne risque-t-elle pas de favoriser encore plus le développement de ce type d'associations d'autant qu'une partie d'entre elles est reliée au mouvement politique islamique et qu'elles sont arrivées à s'épanouir même à l'ombre de l'ancienne législation et de manière indépendante des pouvoirs publics ? Tel n'est pas le cas des autres types d'associations même si elles sont indépendantes idéologiquement et politiquement des pouvoirs publics.

Associations islamiques, ONG et État égyptien

De manière quelque peu polémique il est possible de dire qu'aujourd'hui en Égypte les seules et véritables organisations non gouvernementales sont les associations islamiques pour cause d'indépendance de la majorité d'entre elles envers l'appareil d'État. Cette indépendance n'est pas seulement liée au fait que le courant politique islamique utilise ce réseau dans le cadre de sa stratégie « d'islamisation par le bas ». Elle est surtout en rapport avec leur réussite sur le terrain des services sociaux et

de la charité mais aussi de leur succès dans le domaine financier. Il est faux de croire que le financement des services sociaux islamiques a pour origine exclusive des dons plus ou moins occultes en provenance des pays du Golfe même si ceux-ci existent naturellement. Le phénomène est beaucoup complexe qu'il n'y paraît. Il existe plusieurs systèmes de financement qui peuvent aller de l'aide obtenue des pouvoirs publics à celle des grandes institutions islamiques (Banques islamiques) ou non (UNICEF, Aide américaine, ambassades étrangères) jusqu'à l'autofinancement lié à une gestion efficace des services proposés (services sanitaires, éducatifs, etc.) en passant par la petite entraide organisée dans les quartiers urbains. De même il existe un système de dons en provenance des communautés égyptiennes vivant au Canada ou aux États-Unis et évidemment dans les pays du Golfe. Il existe également un financement pratiqué « au nom de l'islam », organisé à l'intérieur de l'Égypte, et l'attractivité des associations islamiques qui se vérifie bien sur les donateurs privés provient de plusieurs facteurs, et repose aussi, notamment, sur l'obligation religieuse de faire l'aumône sous forme de *zakat* et de *sadaqa.* Le deuxième facteur est lié à la confiance qu'elles suscitent parce que leurs activités sur le terrain sont perceptibles et visibles. Il faut rappeler également qu'une des causes de leur réussite est notamment leur utilisation judicieuse du dispositif juridique égyptien. Leurs pratiques se situent dans cette zone « informelle » entre ce qui est permis et ce qui est défendu par la loi sur les associations, le code des impôts et des douanes, le droit du travail, etc.

Face à la massive réalité des associations islamiques qu'il peut difficilement remettre en cause, l'État égyptien développe depuis quelques années une nouvelle stratégie qui consiste à laisser s'exprimer un nouveau type d'associations qu'auparavant il interdisait. C'est ainsi qu'est née une nouvelle génération d'associations aux préoccupations plus larges que l'action sociale et caritative. Leurs animateurs sont généralement des anciens militants de l'opposition politique déçus des limites de la pratique politique quotidienne et de la sclérose des partis de l'opposition (Ben Néfissa 1996). Les plus célèbres de ces associations sont évidement celles qui jouent un rôle sensible comme les organisations de défense des droits de l'homme. La floraison de ces organisations et leur volonté d'occuper une place dans le tissu associatif ont donné au débat sur la réforme de la vie associative une tonalité idéologique où s'affrontent deux grandes conceptions relatives au « travail » associatif : l'une, de facture traditionnelle, ne s'intéresse qu'à la charité et au social et elle caractérise les associations religieuses islamiques ou chrétiennes ; l'autre, moderniste, est ouverte aux grands problèmes de la société égyptienne telle que la défense des droits de la femme, de l'homme, de l'environnement, du consommateur, etc.

La tenue des grandes Conférences internationales, dont celle tenue au Caire en septembre 1994, a favorisé la mobilisation de ces ONG encouragée par une partie de l'appareil d'État. Il va sans dire qu'une telle alliance est fragile et les problèmes sont apparus rapidement pendant l'année 1995 au cours de laquelle le pouvoir égyptien a orchestré une vaste campagne de presse contre les organisations de défense des droits de l'homme avec comme principal angle d'attaque leur financement par des fonds étrangers. C'est qu'en effet l'une des faiblesses de la nouvelle génération des associations égyptiennes réside dans leur dépendance financière vis-à-vis de l'extérieur. Bien que répondant à une certaine demande culturelle et politique interne, on peut se demander si elles parviendront, sur le terrain, à concurrencer les vieilles associations caritatives religieuses dont la force principale réside dans le fait de « coller » aux perceptions traditionnelles du travail social en Égypte, intimement reliées dans le système des représentations au service d'aide et à la charité. Jusqu'à présent, par ailleurs, il existe une similarité dans le langage commun entre la *jammia ahlia* et la *jammia khairia.* Les gens utilisent de manière indifférenciée ces deux expressions qui pourtant ont une signification différente. La première signifie approximativement « association de citoyens » et la deuxième « association de charité ».

Le deuxième défi auquel devront répondre les ONG « civiles » égyptiennes concerne leurs rapports avec l'appareil d'État et sa tradition historique d'hégémonie et de contrôle. A moins que la division entre le « moderne » et le « traditionnel » dans le tissu associatif égyptien ne conduise à légitimer une « opposition/hiérarchie » entre deux types d'associations : les associations de l'élite politique et intellectuelle, faible en nombre et surtout en poids social réel mais efficace au plan des décisions centrales qui engagent l'avenir du pays et qui sont liées aux organismes financiers internationaux et à l'État ; et les associations de charité classiques, religieuses notamment, efficaces au plan social mais écartées des grands foyers de décisions.

Si cette recomposition du tissu associatif égyptien en phase avec les mutations internationales se confirme plusieurs questions s'imposent : le nouveau dispositif sera-t-il plus « libéral » que l'ancien ? Y aura-t-il véritablement moins d'État qu'auparavant pesant sur les associations ? Ou alors s'agira-t-il tout simplement du remplacement d'une élite par une autre, d'une administration par une autre et d'une bureaucratie par une autre ? Si cette supposition se confirme, force est de constater qu'il ne s'agit pas là d'un phénomène nouveau dans l'histoire de la vie associative égyptienne. Celle-ci a été traversée par divers courants de pensée et par diverses perceptions du travail social bénévole. Toutefois, on note que la victoire d'une conception sur l'autre s'est à chaque fois traduite par une accentuation du rôle de l'État et de l'administration sur les associations. Un tel constat incite à poser l'hypothèse que le phénomène que la pré-

sente analyse tente de comprendre n'est pas simplement un problème d'ordre idéologique ou politique au sens étroit du terme mais qu'il est peut être également un problème d'ordre institutionnel et de logique institutionnelle de l'État égyptien dans son rapport à l'association et plus largement à la société et à la nation égyptiennes.

Libéralisation de la vie associative et logique institutionnelle de l'État égyptien

La libéralisation de la vie associative, en posant le problème des modalités de l'intervention étatique, pose également le problème de la légitimité même de cette intervention. Il s'agit plus largement de la question du maintien du rôle de l'État dans l'une des formes de la préservation du lien social en Égypte. De même, la recomposition du tissu associatif égyptien sous la pression des mutations internationales risque, à plus ou moins long terme, de remettre en cause les prérogatives et la souveraineté de l'État égyptien aussi bien par rapport à l'intérieur que par rapport à l'extérieur. Les résistances politiques et bureaucratiques à la réforme d'une loi promulguée en pleine période nassérienne ne traduisent-elles pas également le fait que celle-ci met en jeu non pas le nassérisme en tant qu'idéologie politique mais sa quintessence c'est-à-dire le nationalisme égyptien dans son rapport à l'État ?

La logique institutionnelle de l'État égyptien

Pour comprendre la logique institutionnelle de l'État moderne égyptien, il importe de considérer le processus historique de sa construction et d'interroger la première expérience de modernité politique qui a posé les bases des institutions politiques de l'Égypte contemporaine. Une telle interrogation est nécessaire car le premier « âge libéral » (1923-1952) en Égypte subit actuellement plusieurs lectures et interprétations. Pour certains, ce processus initial a en fait été interrompu par le nassérisme et la Révolution de 1952. Il s'agirait donc tout simplement aujourd'hui de renouer avec cette expérience fondatrice en « dénassérisant » la vie politique égyptienne et en extirpant la *shoumoulia* (interventionnisme abusif de l'État) qui la caractérise, pour reprendre la terminologie libérale actuelle en Égypte. De tels propos semblent étonnants car il est possible d'affirmer que sur le plan associatif tout au moins, c'est en plein « premier âge libéral » égyptien que l'agencement du contrôle administratif sur les associations a été fondée avec la création d'un ministère des Affaires

sociales en 1939 doté d'une administration de contrôle des associations et qu'une série de décisions juridiques ont été émises pour réglementer le rapport de l'État et des associations. Sur le plan institutionnel et administratif (et non politique ou idéologique), il ne semble donc pas qu'il y ait eu une véritable rupture entre le « premier âge libéral » égyptien et la Révolution de 1952. D'une certaine manière le nassérisme a poussé à sa logique extrême un même processus institutionnel. Les transformations ont été essentiellement politiques et idéologiques. Les principes de légitimation de l'intervention étatique ont effectivement changé mais l'intervention étatique, elle, a toujours existé et n'a fait que s'accentuer.

Si la « justice sociale », le « socialisme » et la « planification » ont été les concepts légitimateurs de la loi n° 32 de l'année 1964, objet des controverses actuelles, la période dite libérale de l'Égypte avait déjà vu la production d'un autre système de légitimation. Dans les années 30 et 40 celle-ci trouvait sa source dans la « réforme », dans l'« expertise », la « compétence » et le « professionnalisme ». En effet la fondation du ministère des Affaires sociales en 1939 a été préparée et même rendue possible par la création en 1936 à Alexandrie et en 1937 au Caire des premières écoles du Service social. Celles-ci vont fournir un corps de fonctionnaires compétents dans le domaine social à même de remplir les fonctions du nouveau ministère, introduire la pratique, aujourd'hui décriée, de délégation de fonctionnaires dans les associations et surtout fonder l'idéologie légitimatrice de ce nouveau pouvoir. Le commun dénominateur des deux systèmes de légitimation de la période « libérale » et de la période « socialiste » est le fait de considérer l'État ou le pouvoir politique comme le garant principal des changements préconisés et souhaités. Si la Révolution de 1952 a introduit l'idée que les droits sociaux de l'individu ne peuvent être laissés à la bonne volonté des classes aisées et qu'il s'agit de droits que l'État doit garantir, la période libérale a, elle, fondé l'idée de la Réforme sociale au nom des « fonctionnaires-experts ».

Pour comprendre cette légitimité du rôle de l'État envers les associations en pleine période dite libérale il faut se reporter aux antécédents institutionnels et juridiques de sa relation avec l'association. Il est toujours important de rappeler que l'association en Égypte est née avant l'administration ou le ministère chargé de la contrôler, avant la Constitution de 1922 qui déclarait le droit des Égyptiens à former des associations et avant même la législation de 1885 qui la définissait. Par conséquent l'association n'a été « saisie » par le droit qu'ultérieurement à sa naissance. Est-ce à dire qu'avant la promulgation du Code civil égyptien, dans la deuxième moitié du XIX[e] siècle, l'association vivait hors normes, hors droit ? Pas du tout. Comme le dit si bien Ben Achour (1994 p. 76), l'hypothèse du non-droit n'est plausible que si l'on précise qu'il s'agit du droit étatique. Par conséquent l'association était, avant le Code civil, organisée par le contrat entre les membres fondateurs de l'association, qu'on appelait d'ailleurs à

l'époque la « loi de l'association ». Celle-ci, orale ou écrite, définissait les objectifs de l'association, son organisation et son mode de fonctionnement. Par rapport aux lois qui leur ont succédé, les articles du Code civil paraissent bien libéraux. Pourtant c'est de la promulgation de ce Code qu'il est possible de faire dater le début du contrôle de l'État sur les associations. Pour comprendre la logique de ce Code inspirée du Code Napoléon il faut interroger la tradition juridique française et ses significations profondes à l'aide des travaux des historiens du droit et des institutions.

L'adoption du Code Napoléon par l'Égypte du XIX[e] siècle n'est pas simplement l'adoption d'une technique juridique destinée à faciliter les rapports sociaux et plus particulièrement les rapports associations/société/État. Il est bien plus que cela. Ce passage, Michel Alliot (1981) l'explique ainsi : « Il faut retourner l'affirmation selon laquelle le droit occidental serait une conquête des individus contre le pouvoir. L'histoire ne montre-t-elle pas tout le contraire ? Rappelons-nous que le droit a été longtemps indépendant de l'État, qu'il fut un instrument de résistance à l'État, que l'attachement aux coutumes et aux privilèges étaient un acte politique important pour sauvegarder son identité et sa liberté en face d'un pouvoir étatique nouveau. C'est au XVIII[e] et au XIX[e] siècles que les États européens ont imposé leur pouvoir de dire le droit et retournant l'arme qui leur avait été souvent opposée en ont fait l'instrument privilégié d'une transformation de la société ! Le Code civil ne limite pas, au nom d'une tradition coutumière, d'un enseignement romaniste et de la raison universelle le pouvoir de l'État, il substitue aux coutumes romanisées ou non, le droit enseigné par les professeurs de droit français institués par Colbert, c'est-à-dire essentiellement les ordonnances royales... ».

Cet éclairage sur les antécédents historiques de la tradition juridique dont l'Égypte a hérité permet de comprendre que le début du contrôle étatique sur la vie associative égyptienne a bel et bien débuté avec la promulgation du Code civil égyptien qui a donné la définition étatique, officielle et unitaire de l'association. Le même Code civil égyptien avoue pourtant son imperfection et son incapacité à « saisir » l'entière réalité sociale de l'association puisqu'il parle d'associations secrètes et d'associations qui ont négligé de se faire enregistrer. C'est cette « imperfection » que les législations successives vont essayer de corriger au nom d'idéologies et de légitimations différentes et à l'aide du perfectionnement des techniques administratives de contrôle et de communication : enregistrement au Journal officiel, constitution d'archives, procès-verbaux écrits, création d'une classe de fonctionnaires compétents, création d'une juridiction administrative et de règles administratives, mise en place d'un réseau administratif serré et centralisé, etc.

La grande mutation institutionnelle des rapports entre l'État égyptien et l'association remonte donc à cette période. Elle est principalement politique. Elle concerne la reproduction d'un agencement entre le pouvoir et

la société par l'intermédiaire du droit, agencement qui n'était pas auparavant connu et reconnu, du moins de manière légitime, dans cette aire culturelle quelles que soient par ailleurs les caractéristiques des pouvoirs politiques que celle-ci a abrités (Ben Achour 1980, Laroui 1986). Cet agencement a été introduit par l'œuvre politique et administrative de Mohamed Ali et de ses successeurs. En effet, tous les historiens des institutions égyptiennes (Alleaume 1987-1988) s'accordent pour rappeler que le libéralisme égyptien a été précédé par un processus de centralisation politique, administrative et économique sans exemple antérieur dans l'histoire égyptienne, centralisation due à une extension considérable de la définition de la « chose publique » sous Mohamed Ali et ses successeurs. Celle-ci, auparavant réduite à la sécurité intérieure et extérieure et à la fiscalité, s'est considérablement développée pour concerner tout le système d'exploitation directe du potentiel économique du pays (*ibidem*). Sans entrer dans les controverses historiques sur l'appréciation de l'œuvre politique introduite par Mohamed Ali, il est possible de dire que les Égyptiens ont hérité de Mohamed Ali la notion d'État moderne « régulateur du social ».

Sur le plan associatif, cet héritage se traduit par le sentiment partagé aussi bien par les administrateurs que par les administrés de la nécessité d'une tutelle administrative. Celle-ci n'est pas perçue comme forcément répressive ou contraignante. Elle est même souvent perçue comme bénéfique et porteuse de valeurs positives. Ainsi, la loi actuelle impose aux associations d'avertir l'administration de la tenue de leurs assemblées générales. Cette disposition de la loi, loin d'être tombée en désuétude, est au contraire appliquée jusqu'à aujourd'hui. Les représentants locaux du ministère des Affaires sociales assistent à ces réunions quelle que soit par ailleurs la nature des activités et des enjeux qui animent l'association. Ainsi par exemple, le représentant du ministère assiste aux assemblées générales d'une ligue régionale de 320 membres, dont les activités sont exclusivement sociales et ne sont proposées qu'à ses propres adhérents. Pour les membres de l'association la présence de l'« officiel » a pour objet de ne pas laisser s'envenimer les querelles traditionnelles et les discussions sur les bilans financiers et moraux de l'association. Et c'est sûrement ainsi que perçoit son propre rôle le représentant de l'administration : « la sauvegarde de l'ordre public ». Le fait que cette notion d'« État régulateur du social » ait traversé autant de péripéties et d'idéologies politiques prouve qu'elle s'est inscrite relativement tôt dans les mentalités et dans ce qu'on pourrait appeler une « culture politique égyptienne ». Il s'agit peut-être là d'un phénomène lié au processus particulier de fondation de l'État égyptien et de la relation qu'il a tissée avec la nation égyptienne.

L'association, l'État et la nation

Ce lent processus de mainmise administrative sur les associations dont il a été question plus haut présente le paradoxe suivant : il s'est moins agi d'un mouvement imposé d'en haut sur les associations que d'un mouvement appelé d'en bas par le corps associatif lui-même ou du moins par certains de ses segments. L'explication de ce paradoxe par la volonté de la nouvelle profession d'animateur social (Roussillon, 1994) nouvellement constituée d'assurer sa légitimité et sa propre promotion dans l'espace étatique est intéressante mais insuffisante. En effet, le même phénomène a touché également d'autres professions comme celle des médecins égyptiens (Chiffoleau, 1995) qui ont également revendiqué leurs qualités d'experts pour conquérir le monde de l'administration et pour agir dans la sphère politique. C'est ainsi qu'en 1936 a été aussi fondé un ministère de la Santé publique et dont les responsables ne sont que les animateurs de l'Association égyptienne de Médecine tropicale.

La volonté de conquérir l'administration de la part de professionnels pour qui l'espace étatique n'est pas la condition *sine qua non* d'exercice de leur métier, signifie qu'il ne s'agit pas uniquement de stratégies de type professionnel. Il pourrait s'agir d'un phénomène lié à la formation de ces nouvelles élites ou plutôt à l'idéologie sous-jacente à leur formation et plus largement encore à la formation de tous les intellectuels égyptiens de cette période. Celle-ci lie intimement le « savoir » au « pouvoir » et plus précisément à l'État. C'est une vision du monde centrée sur l'État et le devoir de le servir (Roussillon, 1985 p. 99). Une telle formation est évidemment en étroite relation avec le fait que dès l'origine les écoles fondées par Mohamed Ali avaient pour objectif de recruter des fonctionnaires pour l'État. Mais elle est surtout liée à une perception positive et même bénéfique pour la société de l'État et de l'administration. Cette perception de l'État, nouvelle dans un cadre musulman (Laroui 1986), peut être comprise dans le cadre plus large du processus original de la construction historique de l'État moderne égyptien qui semble dérogatoire par comparaison avec les mêmes processus dans les autres pays arabes. On a souvent affirmé l'idée que, dans les pays en voie de développement, c'est l'État qui a crée la nation alors que dans les pays européens c'est la nation qui aurait fondé l'État. Cette opposition aujourd'hui largement battue en brèche dans le cas des pays européens (Noiriel, 1991), pourrait se confirmer pourtant dans le cas de l'Égypte moderne. La particularité de l'histoire de l'État moderne en Égypte est moins liée à son ancienneté qu'au fait que cet État a été construit avant l'occupation coloniale anglaise.

Dans la plupart des autres pays anciennement colonisés, l'État et l'administration moderne ont été construits en parallèle avec la colonisation quant ils n'ont pas été installés par celle-ci directement. C'est aux lendemains des indépendances que les nouveaux pouvoirs nationaux vont

prendre en charge et « nationaliser » un État fondé en dehors d'eux. Tel n'est pas le cas pour l'Égypte. Au moment de l'occupation anglaise à partir de 1882 les principales institutions d'un État moderne étaient déjà en place et il existait déjà une fonction publique nationale qui ne présentait pas (Alleaume, 1987-1988) ce caractère d'extériorité par rapport à la société « autochtone » qu'elle avait à son début sous l'ère de Mohamed Ali. Du fait de la fin du recrutement forcé, de la suppression de la menace d'incorporation dans l'armée et surtout grâce aux réussites sociales des fonctionnaires dues aux privilèges que l'État leur dispense ainsi qu'à leurs familles (pensions de retraites, couverture sociale, concessions de terres, etc.) la distance entre le fonctionnaire et la société de l'époque s'est considérablement réduite. Postérieurement à 1880 les carrières de la fonction publique sont totalement intégrées aux stratégies professionnelles que développent même les milieux les plus traditionnels de la société civile.

La carrière administrative s'ouvrit donc à de nouvelles couches sociales et elle devint recherchée à un point tel que ce sont les gens eux-mêmes qui financèrent le nouveau réseau d'écoles civiles qui formera les générations suivantes de fonctionnaires. Ce réseau a par ailleurs été pris en charge par le mouvement associatif égyptien autochtone qui a repris à son propre compte le projet éducatif moderne introduit par Mohamed Ali (Farag, 1994). C'est cette même logique qui présidera à la création dans les années 1908 et 1912 de l'Université égyptienne. Ce fut une initiative privée qui suppléait l'action de l'État qui, aux mains de l'étranger, était incapable provisoirement de se donner une élite nationale. Cette fonction publique, selon Alleaume (1987-1988), subira une politisation précoce du rôle des fonctionnaires du fait de l'occupation étrangère anglaise qui menacera leurs statuts. La défense corporatiste de leurs statuts se transformera, aux dires de cet auteur, en réaction nationaliste. Héritiers d'une tradition nationale de gouvernement ils seront les porte-paroles désignés des aspirations politiques à la souveraineté nationale telles que les exprime la Révolution de 1919. La fonction publique paraît donc avoir surtout joué un rôle considérable dans la formation de la classe politique égyptienne inaugurant par là une confusion durable et lourde de conséquences sur l'avenir politique du pays entre le service administratif de l'État et la gestion politique de la chose publique.

A notre avis, plus encore que la politisation du rôle de la fonction publique en Égypte, le processus historique de sa création a eu un impact profond sur la légitimation de la notion d'État dans la société égyptienne, le faisant apparaître comme « lieu » légitime de la régulation sociale et plus encore comme lieu fondateur et garant de la nation et de l'identité nationale. Être nationaliste à cette époque en Égypte signifiait prendre position contre l'occupant anglais et également prendre la défense d'un État national car déjà fondé par des « autochtones ». Il n'est pas évident

qu'être nationaliste, en Algérie par exemple, correspondait aux mêmes contenus.

Ces derniers développements sur l'État égyptien pourraient sembler éloignés de la problématique générale de notre étude : pourquoi la libéralisation de la vie associative en Égypte se fait avec autant de difficultés ? Pourtant, les encouragements internationaux au développement des ONG des pays du Sud y posent nettement le problème de l'État, de ses missions à l'intérieur et à l'extérieur et par conséquent de sa légitimité. Les résistances administratives et politiques à la libéralisation dont il a été question dans la première partie de ce texte peuvent être interprétées en terme de rigidité bureaucratique. Pourtant la résistance du fonctionnaire égyptien des Affaires sociales à cette réforme qui menace son statut rappelle étrangement la réaction nationaliste du « fonctionnaire-expert » du début du siècle face à la mainmise anglaise sur l'État égyptien de l'époque. Sa situation a pourtant énormément évolué. La fonction publique en Égypte, aujourd'hui, n'attire plus que les diplômés qui ne sont pas arrivés à trouver un travail dans le secteur privé et par conséquent les couches les plus défavorisées de la société. Il ne s'agit donc pas de défendre des situations professionnelles alléchantes en terme financier. Par cette attitude « conservatrice » il s'agit peut-être de défendre un simple pouvoir « d'ordre public » ou de « service public », un certain prestige lié à la fonction d'autorité. Il s'agit peut-être également de réflexes d'anciens administrateurs formés et socialisés à l'époque nassérienne, et pour qui défendre la nation signifiait tout simplement défendre l'État et son administration. Il s'agit en tout cas du réflexe politique d'une administration qui cherche à ne pas laisser aux seules associations islamiques le monopole de la défense d'espaces décisionnels autonomes et d'être, en un mot, les derniers garants du nationalisme en Égypte.

Bibliographie

ALLEAUME G., 1987-1988, « La naissance du fonctionnaire », *Peuples Méditerranéens*, Paris, n° 41-42.

ALLIOT M., 1981, « L'individu face au pouvoir. Regards sur l'Afrique, retour sur l'Occident », communication au *Congrès Jean Bodin*, Delphes (multig.).

BEN ACHOUR Y., 1980, *L'État nouveau et la philosophie politique et juridique occidentale*, Tunis, Bibliothèque de Droit et de Sciences Politiques et Économiques.

BEN NÉFISSA S., 1992, « Le mouvement associatif égyptien et l'islam », in *Maghreb Machrek*, Paris, n° 135, pp. 19-36.

BEN NÉFISSA S., 1995a, « Les ligues régionales et les associations islamiques en Égypte : deux formes de regroupements à vocation sociale et caritative », *Revues Tiers monde*, Paris, n° 141, pp. 163-177.

BEN NÉFISSA S., 1995b, « Les associations égyptiennes et l'environnement socio-économique » in A. KANDIL et S. BEN NÉFISSA, *Les associations en Égypte* (en arabe), Centre d'études politiques et stratégiques d'Al Ahram, Le Caire.

BEN NÉFISSA S., 1996, « Les partis politiques égyptiens entre les contraintes du système politique et le renouvellement des élites », *Revue du Monde Musulman et de la Méditerranée,* Aix en Provence, n° 81-82, pp. 31-67.

CHIFFOLEAU S., 1995, « La Réforme par l'hygiène, une formule pour revendiquer et pour médicaliser les campagnes » in *Entre Réforme Sociale et Mouvement National. Identité et Modernisation en Égypte (1882-1962),* CEDEJ, Le Caire, pp. 421-442.

EL HILAL ALAA el dine, 1977, *La politique et le gouvernement en Égypte. L'ère libérale 1923-1952,* Université du Caire, Le Caire (en arabe).

FARAG I., 1994, « Enjeux éducatifs et réforme sociale » in *Réforme sociale et mouvement national,* CEDEJ, Le Caire, pp. 191-213.

LAROUI A., 1986, *Islam et Modernité,* Paris, La Découverte.

NOIRIEL G., 1991, « La question nationale comme objet de l'histoire sociale », *Genèses,* Paris, pp. 73-95.

ROUSSILLON A., 1994, « Réforme sociale et politique en Égypte au tournant des années 40 », *Égypte-Monde Arabe,* Le Caire, n° 18-19, pp. 197-236.

ROUSSILLON A., 1985, « Sociologie et société en Égypte : le contournement des intellectuels par l'État », in *Les Intellectuels et le Pouvoir,* Dossier n° 3, CEDEJ, Le Caire.

32

Les ONG palestiniennes Un défi pour le développement économique et social

Ishaq Y. AL-QUTUB

Introduction

Cet exposé a pour objectif de présenter le rôle des ONG palestiniennes (ONGP) dans le cadre du développement socio-économique et de la situation politique actuelle et d'en tracer les perspectives futures. Tout au long de leur histoire, les ONGP ont joué un rôle très important, d'un côté pour renforcer, encourager et soutenir la société palestinienne, de l'autre pour résister à l'occupation israélienne. Grâce à la mise en œuvre de divers programmes, elles ont pu toucher les groupes ou secteurs de la communauté les plus marginalisés et leur fournir un minimum de services essentiels sur les plans économique, éducatif, sanitaire, de l'agriculture, de la formation, du crédit et des droits de l'homme. C'était indispensable compte tenu de l'absence de tous services israéliens dans ces domaines et de l'incapacité du secteur privé de fournir un minimum de services efficaces.

Depuis le démarrage du processus de paix à Madrid et à Oslo, et jusqu'à l'émergence de l'Autorité nationale palestinienne (ANP) et la création de structures officielles, ministères et institutions gouvernementales, les ONG ont participé activement à l'édification de la société civile, prélude d'un État palestinien indépendant. Il nous faut préciser ici ce que nous entendons par société civile et par État et ce qui les différencie. La société civile est constituée des individus et groupes organisés actifs, relativement indépendants de l'État, qui bénéficient d'une sphère d'autonomie garantie mais relative. Quand à l'État, il représente tout ce qui est public. Certains États cherchent à limiter la sphère d'autonomie de la société civile tant en ce qui concerne les droits civiques, entre autres la liberté de s'organiser et d'intervenir dans le domaine qui est le sien, que par rapport à l'activité économique. Pour que la société civile puisse se dévelop-

per, il faut mettre en place et institutionnaliser des structures démocratiques. Si la démocratie n'est pas protégée, l'État ne respecte pas la société civile.

Les ONGP sont passées par différentes étapes en fonction des conjonctures politiques et des processus qui ont influencé leur nature, leurs objectifs et leurs programmes et qui ont donc affecté leur stabilité, le développement de leurs compétences et leur impact.

Cadre d'activité et évolution historique

Les ONGP créées dans les années 1920 et 1930 sont dans une grande mesure des organismes de protection sociale. Elles deviennent un secteur important après l'occupation par Israël de la Cisjordanie, de Jérusalem-Est et de la Bande de Gaza en 1967. Le « tiers secteur » qui s'est développé à partir de cette situation tranche nettement avec les secteurs gouvernemental et privé et connaît un tournant important avec l'émergence de l'*Intifada* en 1987. A partir des années 1990, les ONGP assurent plus de 60 % des soins de santé primaires, presque 50 % des soins hospitaliers et 100 % des soins aux handicapés. Près de 100 % des programmes de développement agricole, de formation et de recherche, et environ 30 % des services éducatifs, écologiques et aux familles, y compris presque tous les jardins d'enfants et centres de soins sont aussi à porter à leur crédit (Passia, 1996, p. 79).

Ce secteur comprend plus de 1 850 ONG qui emploient selon les cas de douze à plus de 300 employés et cadres. La moyenne d'âge est de 20 ans et l'ensemble du secteur emploie entre 20 000 et 45 000 personnes (hommes et femmes) (ONGP, 1996, p. 8). Plus de 10 000 bénévoles participent à des activités sociales, sanitaires et communautaires. En outre, environ 200 ONG internationales interviennent dans le pays, en général en coordination avec les ONG autochtones. Du point de vue historique, le développement des ONGP peut être divisé en cinq phases :

Phase I - Avant 1948

Cette période couvre plusieurs siècles et les diverses dynasties qui ont gouverné la Palestine : période islamique, croisades, Ottomans, mandat britannique, jusqu'à ce qu'éclate la guerre entre les Arabes et les Juifs. A ces époques, les ONGP sont essentiellement religieuses, philanthropiques, culturelles et sociales. Par la suite, l'instabilité de la situation et les tensions et conflits croissants vont favoriser l'émergence d'ONG plus poli-

tiques. Il s'agit d'organisations principalement locales, au service d'un nombre limité d'usagers et ne disposant pour fonctionner que de rares ressources. En ce qui concerne les ONG internationales présentes, elles assurent avant tout un travail missionnaire. Le nombre d'ONG juives augmente fortement en raison de l'immigration croissante des Juifs venus d'Europe.

La première organisation caritative est créée en 1921 à Nablus, à l'instigation du WWI (Union des femmes arabes) afin de secourir les pauvres, les malades et les indigents. Au cours des années suivantes, les ONGP se multiplient et s'investissent dans différentes activités, telles que l'organisation de cours de formation professionnelle pour les jeunes filles, de lutte contre l'analphabétisme et de jardins d'enfants. Quatre-vingt classes pouvant accueillir 1 500 étudiants garçons et filles sont ensuite créées. L'Union des femmes arabes, conjointement avec le Comité du secours catholique, met en place dans 130 centres répartis sur l'ensemble du territoire de la Palestine un programme d'éducation sanitaire destiné aux mères de familles.

Suite à la guerre destructrice qui éclate à la fin de cette période, l'État d'Israël est créé et environ un million de Palestiniens sont contraints de fuir leurs foyers, leurs villes et leurs villages pour se réfugier dans la région connue sous le nom de Cisjordanie et dans les pays arabes voisins. C'est principalement l'UNRWA (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East) qui apporte une aide, soutient l'organisation communautaire et contribue au développement socio-économique des camps de réfugiés. Dans les camps, la population et les besoins augmentent fortement. Les habitants espèrent que le plan de paix va permettre de rétablir leurs droits à retourner chez eux ou qu'ils seront indemnisés conformément aux résolutions de l'ONU et du Conseil de sécurité.

Phase II - 1948-1967

Au cours de cette période, les territoires qui restent aux Palestiniens (moins que ce qui était prévu dans le plan de partage de l'ONU) sont intégrés en 1952 au royaume hachémite de Jordanie et gérés par le gouvernement central d'Amman, la capitale. Les ONG, tant nationales qu'internationales, sont confrontées à deux tâches importantes :

a) répondre aux demandes croissantes de logements décents, parallèlement aux efforts de l'UNRWA en matière de réhabilitation, formation et installation des populations réfugiées dispersées et déracinées ;

b) créer des structures et une organisation aptes à planifier une bonne utilisation des ressources humaines et matérielles, à encourager la participation communautaire à l'échelle locale et à mettre en place des projets d'entraide.

Durant cette phase, on assiste dans la région palestinienne dépendant du royaume de Jordanie à une augmentation considérable du nombre des ONG qui remplissent de nombreuses fonctions socio-économiques, culturelles, politiques et sociales. La création d'associations d'aide sociale, d'alphabétisation, de coopératives, de centres d'éducation familiale, de santé et de partis facilite la transition entre un système traditionnel et un système occidentalisé plus progressiste. L'incapacité du gouvernement à faire face aux demandes croissantes en matière de services caritatifs et d'aide sociale, permet aux ONG d'élargir leurs pouvoirs ou d'accéder à une réelle autonomie. Leurs progrès et leur impact sont liés à la liberté d'action que leur donne le gouvernement (Barghouti, 1992, p. 8). Au cours de cette période, 24 organismes caritatifs sont créés à Nablus (10), Tourlkarm (8), Jenin (5) et Qalqilia (1). Dans les districts central et sud de Jérusalem, Bethléem et Hébron, ce nombre est dix fois plus élevé.

L'association du Croissant Rouge naît, par exemple, à cette époque, en 1948, afin de porter assistance aux personnes âgées, handicapées, sourdes et muettes, mettre en place des services de maternité, de physiothérapie, des centres de santé communautaire et aider les familles dans le besoin. Les demandes des usagers excèdent alors de loin l'offre de services. La *Arab Orphan Society* (Œuvre arabe des orphelins) est créée en 1961 afin de permettre aux orphelins de bénéficier d'une formation professionnelle et d'un enseignement général dans des pensionnats.

Phase III - De 1967 à 1987

L'invasion et, plus tard, l'occupation de la Cisjordanie, de la Bande de Gaza, des hauteurs du Golan et du Sinaï par Israël, les différentes guerres, par exemple, en 1973, le conflit avec l'Égypte lors de la nationalisation du canal de Suez qui s'est terminé par un accord de paix avec l'Égypte, l'invasion du Liban en 1982 qui a abouti à l'occupation du sud Liban, tous ces événements créent de nouvelles obligations, modifient l'environnement et posent de nouveaux défis, dont un des plus importants est de devoir fonctionner sous l'occupation d'Israël.

La décennie 1980 est très importante et marque une nouvelle étape dans l'histoire des ONGP, l'année 1982 en particulier, au cours de laquelle l'OLP quitte le Liban. Après la Jordanie et le Liban, la Cisjordanie et la Bande de Gaza deviennent le centre de la lutte nationale de libération de la Palestine. La nouvelle direction politique encourage la création de nombreuses organisations de base palestiniennes, telles que comités agricoles, de santé, de femmes, d'étudiants et de paysans. Ces organisations sont en outre considérées comme des instances émanant de l'OLP. Par rapport aux organisations traditionnelles qui existaient avant (organismes carita-

tifs, sociétés coopératives), elles représentent donc une alternative (Sullivan, 1996, p. 98).

Les structures organisationnelles de ces comités sont plus démocratiques que celles des organismes caritatifs dont la structure administrative se limitait à un quota de familles. En outre, ils sont au service des secteurs marginalisés de la société (Abdul Hadi, 1994, p. 14). L'objectif de ces comités est de faire prendre davantage conscience des liens qui existent entre la politique et le développement socio-économique dans un contexte d'occupation prolongée. D'où l'importance d'améliorer le niveau de vie et de répondre aux besoins essentiels de la population. C'est à partir de là que s'est affirmée l'idée de résistance et de fermeté comme moyen et cadre de développement adaptés dans un contexte d'occupation (Codespa, 1995, p. 23).

C'est à cette époque que la Jordanie décide de rompre ses liens avec la Cisjordanie, que l'Égypte met fin à son engagement dans la Bande de Gaza et que ces deux pays remettent leur mandat sur ces deux régions à l'OLP que les États arabes et la majorité des autres États reconnaissent comme unique et légitime représentant du peuple palestinien. En l'absence d'un gouvernement direct, les ONGP se voient alors investies de nouvelles responsabilités. En plus de leur rôle d'assistance, les comités, associations et coopératives jouent un rôle important dans les activités de développement et comme entreprises créatrices d'emplois.

Phase IV - 1988-1994

Dans cette phase, de profonds changements tant qualitatifs que quantitatifs ont lieu sous l'impulsion de l'*Intifada* et de nouvelles ONGP professionnelles, de soutien et d'encouragement sont créées. Ces changements sont fondés sur l'idée que l'*Intifada* va conduire à la création d'un État palestinien indépendant, assurer un rôle de lien et de coordination entre la résistance et l'édification de la société civile sous l'occupation.

La résistance et l'édification de la société civile impliquent que soient créées diverses institutions de soutien, professionnelles et spécialisées. Des centaines de centres spécialisés et d'institutions cherchent à répondre aux besoins des comités populaires et autres organisations de base. Les ONGP telles que les syndicats ouvriers et professionnels, les organismes caritatifs, les groupes religieux, de recherche, de formation, de crédit, communautaires, d'enseignement primaire, de planning et d'orientation familiale pour n'en citer que quelques-uns, comptent de très nombreux membres au sein de la population palestinienne. Les organismes internationaux renforcent leurs représentations notamment dans les domaines des droits de l'homme, de l'aide aux prisonniers, en faveur de la paix, etc.

Ces centres, comités, organisations ont fortement contribué à renforcer les organisations de base et à établir une coordination entre, d'une part la résistance et la lutte politique et d'autre part l'édification de la société civile. Ils ont organisé et mis en œuvre des projets, programmes et activités durant l'*Intifada* et renforcé leurs compétences institutionnelles en répondant aux besoins croissants des communautés locales des territoires occupés (TO) de la Bande de Gaza et de la Cisjordanie. Ils ont aussi apporté l'assistance technique nécessaire à la planification, la mise en œuvre et l'évaluation de divers projets. « Arab Thought Forum », « Union of Relief Agricultural Committees », « Bisan Center », « Palestinian Housing Council », « Union of Palestinian Women activities », sont quelques exemples d'organisations locales et internationales qui, par des financements, une assistance technique et du travail bénévole, ont su mobiliser les ressources humaines et matérielles. Des projets mixtes, qui ont eu un impact direct, financés grâce à des dons de l'Union européenne, de l'USAID et du Japon au « Palestinian Housing Council » (Comité palestinien du logement) ont permis à 1 600 familles de la Bande de Gaza et de Cisjordanie d'acheter un appartement décent et durable (Codespa, 1995, p. 19). Des centaines d'ONG sont fondées et enregistrées d'après la législation soit de Jordanie, soit d'Israël, soit des deux. Suite à la crise dans les pays du Golfe, les entrées de devises provenant des expatriés dans ces pays baissent, entraînant un accroissement de la pauvreté, la fermeture d'institutions d'enseignement et d'universités. Israël limite les mouvements de populations, biens et services entre les villes et aux frontières et entre les diverses régions de Palestine. Le harcèlement incessant des Palestiniens vivant dans la Bande de Gaza et en Cisjordanie par les soldats et les colons aggrave leurs souffrances et leurs conditions de vie déjà difficiles. La confiscation continue de terres de la part des autorités militaires israéliennes, les restrictions à l'exportation des produits palestiniens, la fermeture des frontières augmentent la dépendance économique et de l'emploi vis-à-vis d'Israël, et contribuent à accroître les troubles et, en même temps, les demandes de services aux ONGP (nationales et internationales).

Durant cette période, de nombreuses ONGP sont créées, notamment en faveur de la paix, des droits de l'homme, de la protection de l'environnement, groupes d'action de femmes, associations pour la préservation des ressources foncières et aquatiques, centres d'orientation et psychopédagogiques, de psychiatrie, groupes de médias, centres d'information juridique pour les femmes, institutions pour handicapés, etc.

Phase V - Suite des Accords d'Oslo - Émergence de l'ANP

Quatre ans après la ratification des accords d'Oslo, les ONGP poursuivent leur stratégie visant à adapter les nouvelles tendances politiques en faveur de la paix et à renforcer leur capacité à mettre en œuvre un développement viable, concret et durable. Certaines exposent leurs prises de position, d'une part en formulant un ensemble de principes et de politiques et en fixant des priorités adaptées au nouveau contexte politique et, d'autre part en définissant leurs relations avec l'ANP (Réseau des ONGP, 1995, p. 10). Le réseau des ONGP est un forum qui, en tant que structure organisée, soutient des projets et stratégies de développement dans un contexte mondial. C'est une plate-forme qui permet de souligner le rôle important que jouent les ONGP en matière de développement et de maintenir leur autonomie en tant que mécanisme de soutien à l'ANP et non de concurrent. Par ailleurs, l'ANP a lancé un programme visant à évaluer le rôle des ONGP pour relever les défis futurs maintenant que les instances législatives, judiciaires et exécutives ont été mises en place. Il s'agit d'organiser, coordonner, renforcer, faciliter et éviter les doubles emplois des fonctions notamment si elles impliquent des financements et concernent l'intérêt général et l'institutionnalisation des services.

Les ONGP, compte tenu de leur mission, de leurs objectifs et groupes cibles, ainsi que des valeurs de justice sociale, libertés fondamentales, démocratie et droits de l'homme qu'elles défendent, constituent l'instance la plus susceptible de souscrire aux valeurs universelles dans le cadre et la situation de la Palestine (Zaucker *et al.*, 1995, p. 65).

Il est inévitable qu'il y ait une certaine polarisation et différenciation dans un secteur aussi vaste que celui des ONGP. Certaines ont été assimilées à des organisations gouvernementales ou intégrées à la structure de l'ANP (Barghouti, 1995). Par exemple, comme beaucoup d'autres, le comité des services de santé, et ses 62 dispensaires, a fusionné avec les structures du gouvernement en 1994. Durant cette période, il est indispensable que les ONGP instaurent un dialogue avec l'ANP sur la manière dont elles peuvent opérer dans le cadre du système gouvernemental, la division du travail, la protection de l'autonomie, la liberté institutionnelle dont elle disposent pour définir leurs propres politiques et stratégies dans le cadre des droits juridiques et civiques. Par ailleurs, une telle relation doit être fondée sur le respect mutuel, les principes du droit international et la déclaration internationale des droits de l'homme. La position de l'ANP vis-à-vis des organisations des droits des femmes et des organisations des droits de l'homme, est qu'elles doivent rester indépendantes des instances gouvernementales. Il est certain que dans le proche avenir les ONGP devront continuer à assumer la plus grande partie du travail d'assistance et de développement, bien qu'elles soient confrontées à des changements drastiques en matière de financement et dépendent presque entiè-

rement de l'aide extérieure. L'aide aux ONGP est passée d'en moyenne 200 millions de dollars au début des années 1990 à 110 millions depuis les accords de paix (Sullivan, 1996). C'est pourquoi, plusieurs ONGP ont été obligées de réduire leur budget, de supprimer des services ou de licencier des employés. Par exemple, suite à une réduction de l'aide de 1,5 millions de dollars à la « Society for the Care of the Handicapped » (Association pour les soins aux handicapés) de Gaza, 180 employés ont été licenciés et le « Early Intervention Program » (programme de première intervention) qui s'occupait de 2 500 enfants a été supprimé. De même, les centres d'enfants, d'adolescents et culturels financés par la « Free Thought Association of Khan Yunis » ont vu supprimer 60 % de leur budget quand leur plus important donateur, l'Union européenne a transféré son aide à l'ANP. Suite à cette situation, 39 employés ont travaillé sans salaires pendant plusieurs mois. Les donateurs arabes et palestiniens privés ont également fortement réduit leur aide financière (Zaucker, 1995, p. 49).

De nombreuses ONGP n'ont plus la possibilité de soutenir les communautés qui dépendaient de leurs services et l'ANP est dans l'incapacité (du moins à court terme) de les remplacer et d'offrir des services équivalents ou meilleurs. Il faut également dire que l'aide de l'UNRWA a elle aussi été réduite au moment même où les demandes de services augmentaient fortement compte tenu de l'accroissement du chômage et de l'aggravation de la pauvreté.

Classification des ONGP

Les ONGP sont actuellement classées dans neuf catégories :

1) union des associations bénévoles ;

2) coopération entre groupes et activités diverses ;

3) syndicats ouvriers ;

4) associations professionnelles ;

5) autres associations de recherche, de formation, d'enseignement privé, etc. ;

6) clubs de jeunes ;

7) associations commerciales et industrielles ;

8) organisations de bénévoles, telles que groupes de femmes, pour la santé, d'agriculteurs ;

9) organisations culturelles, mouvements pour les droits des femmes et mouvements pour les droits de l'homme.

Les ONGP peuvent aussi être classées en fonction du secteur dans lequel elles interviennent : santé, formation, agriculture, éducation, habitat, femmes, droits de l'homme, loisirs, etc.

Problèmes auxquelles sont confrontées les ONGP

Tout au long de leur histoire, les ONGP ont rencontré de très nombreux problèmes. Actuellement, de graves difficultés bloquent leurs progrès et leur développement. Ces problèmes varient en fonction de la situation politique et économique et doivent être examinés dans ce cadre. Lors d'une communication au ministère des Affaires étrangères, les problèmes suivants ont été mentionnés :

1) Dualité des activités, source d'inutiles doubles emplois, de concurrence et de gaspillage en matière d'utilisation des ressources humaines et financières ;

2) Mauvaise interprétation des missions et des objectifs au sein d'un secteur ou entre différents secteurs, source de mauvaise communication et de conflits ;

3) Manque de compétences, d'efficacité et de crédibilité professionnelles pour l'élaboration de politiques et de stratégies, qui peut conduire à mal orienter les objectifs et les services ;

4) Survie d'organisations marginales et inefficaces créées dans des phases antérieures et nécessité d'élaborer de nouvelles stratégies, d'où pertes d'énergies, d'apports constructifs et de productivité ;

5) Adhésion à des valeurs et systèmes culturels, religieux et de société acquis qui risquent de brouiller leur image, leurs objectifs et le soutien qu'elles apportent ;

6) Engagement dans des activités politiques et utilisation des ONG comme plate-forme d'opposition et dans des objectifs autres (El-Wazir, 1995, p. 17).

Les ONGP ont rencontré des problèmes spécifiques au moment et après les accords de paix. Notamment :

a) Absorption au sein du système dominant mis en place par le gouvernement, en particulier en l'absence d'une vision et d'une stratégie claires, de politiques non définies et de motivations à court terme.

b) Centralisation et collectivisation excessives, selon la tendance traditionnelle qui a existé pendant des années dans les pays arabes et l'Union soviétique au nom du socialisme. Organisations centralisées et fédérées sous le contrôle des autorités gouvernementales. Une initiative a par exemple été prise pour réunir tous les syndicats ouvriers dans une seule organisation qui incluait aussi toutes les tendances politiques, qui a suscité nombre de conflits politiques et d'injustices.

c) Marginalisation, en particulier lorsque d'importants changements socio-économiques ont été introduits dans un laps de temps relativement court ; incapacité de s'adapter et de modifier ses objectifs, stratégie et programmes pour faire face à ces changements et nouvelles orientations.

d) Changement d'orientation pour répondre aux conditions imposées lors des conventions signées avec les pays donateurs et bailleurs de fonds étrangers qui proposent souvent des projets qui sont contraires aux priorités et besoins des communautés locales. Ce changement d'orientation et d'objectifs a des conséquences néfastes sur l'équilibre et l'intégration des objectifs et des cibles du développement aux niveaux local et international.

e) Difficultés à comprendre l'impact de l'occupation continue d'Israël, problèmes rencontrés pour mettre en œuvre les décisions découlant de la conclusion du traité de paix entre les Palestiniens et les Israéliens, pour parvenir à l'autonomie et à l'indépendance nationale.

L'État de siège imposé par Israël limite l'action des ONGP

Les autorités israéliennes ont imposé l'état de siège le 25 février 1996 sur tous les territoires palestiniens occupés, y compris sur les territoires sous juridiction de l'ANP. Ces mesures interdisent aux Palestiniens d'entrer sur les territoires d'Israël ou de les traverser s'ils veulent se rendre de la Cisjordanie à la Bande de Gaza. Jérusalem a aussi été totalement isolée du reste de la Cisjordanie et l'accès en est interdit aux Palestiniens. Les villes de Cisjordanie sont par moments également isolées les unes des autres et déclarées zones militaires fermées. Les transactions économiques effectuées par les Palestiniens ont également été paralysées compte tenu des limites qui leur sont imposées en matière d'exportation et d'importation à travers les territoires israéliens. Par exemple, il est interdit de faire transiter par Israël les exportations industrielles provenant de la Bande de Gaza vers d'autres marchés.

La fermeture totale, la pire que l'on aie connue depuis le début de l'occupation par Israël en 1967, a affecté tous les aspects de la vie des Palestiniens de la Cisjordanie et de la Bande de Gaza. Elle a aggravé les souffrances quotidiennes de la population palestinienne et ses conditions de vie.

L'état de siège a également nuit aux performances des ONGP. La plupart d'entre elles ont été créées et se sont développées au sein de la société en tant qu'institutions appelées à rendre un grand nombre de services que les autorités militaires israéliennes ont délaissés durant presque trois décennies d'occupation. Le rôle joué par pratiquement toutes les ONGP a contribué et contribue à répondre aux besoins des citoyens, à accroître leurs capacités et leurs ressources ainsi qu'à construire la société civile et l'État de demain. Elles couvrent un grand nombre de services et de secteurs.

Nous indiquons ci-dessous, les conséquences directes et indirectes de l'état de siège sur les ONGP :

1. Empêcher la population rurale de la région de Cisjordanie sous contrôle des forces de sécurité israéliennes (zone C, la zone B étant sous contrôle commun, et la zone A sous contrôle palestinien) de bénéficier des services des ONGP. Compte tenu de l'isolement imposé de temps à autre aux villes palestiniennes, les ONGP spécialisées dans les domaines de la santé, du développement agricole et des services d'urgence, sont dans l'impossibilité de toucher les populations rurales concernées et de leur apporter l'aide humanitaire dont elles ont besoin. Les organisations de Cisjordanie ne peuvent non plus répondre aux besoins de la population de la Bande de Gaza, et vice versa. Par exemple, la population de la Bande de Gaza ne peut se rendre à Jérusalem pour bénéficier des services médicaux, éducatifs et autres qui y sont dispensés.

2. La coordination entre les organisations de Cisjordanie et leurs homologues dans la Bande de Gaza a été interrompue, qu'il s'agisse des organisations spécialisées qui ont un rôle identique (organisations des droits de l'homme par exemple), ou du réseau des ONGP en général. Depuis la fermeture des territoires occupés, le 25 février, les autorités israéliennes empêchent les équipes des ONG de se déplacer entre la Cisjordanie et la Bande de Gaza. Il leur est impossible d'organiser des réunions communes ou de coordonner leurs activités, de partager leurs expériences et d'échanger des informations. Les ONGP sont totalement isolées, surtout si l'on tient compte que toute coordination est paralysée depuis de nombreuses années en raison des limites imposées. L'expérience montre que la coordination par téléphone, fax et autres moyens de communication électroniques n'est pas efficace (Réseau des ONGP, 1996, p. 9).

A Jérusalem, les ONGP et les ONG internationales rencontrent des problèmes spécifiques. Leurs employés qui viennent de différentes parties des territoires occupés, notamment des régions de Ramallah et de Bethléem, ne peuvent se rendre à leur travail à Jérusalem, ce qui a de graves conséquences sur la santé des institutions et des écoles privées. Il arrive très souvent que des institutions soient complètement paralysées, ce qui convient parfaitement aux vœux et à la politique d'Israël.

Il est également interdit aux Palestiniens d'aller à Jérusalem et de bénéficier des services des institutions qui s'y trouvent. Les ONGP basées à Jérusalem sont également au service des Palestiniens de Cisjordanie et de la Bande de Gaza. Leur présence à Jérusalem a aussi un objectif politique : préserver la culture arabe de la ville et s'opposer aux plans de judaïsation de la ville. La fermeture des territoires occupés et l'état de siège empêchent les ONGP basées à Jérusalem de dispenser des services dans les autres territoires occupés.

En bref, l'état de siège imposé aux territoires occupés constitue une sanction collective qui vise l'ensemble du peuple palestinien et la destruction de leurs infrastructures économiques, sociales et politiques. Il nuit également à leur structure institutionnelle, représentée essentiellement par les ONGP qui sont impliquées dans diverses activités sociales et ont mis en place des mécanismes communautaires pour poursuivre leur travail et contribuer au développement de la société civile palestinienne.

La communauté internationale est appelée à prendre des mesures pour que cessent les continuelles violations commises par les Israéliens à l'encontre les droits du peuple palestinien et à l'encontre des accords et normes internationales qui entérinent la situation des territoires occupés. La communauté et les institutions internationales doivent exercer des pressions sur le gouvernement israélien et l'inciter à lever l'état de siège imposé au peuple palestinien et à mettre fin à sa politique de sanction collective. Les ONG israéliennes doivent respecter la déclaration universelle des droits de l'homme, œuvrer en faveur de la paix et de la justice et appliquer les principes de solidarité et d'amitié (ONGP, 1996, p. 19).

Rôle des ONGP dans le processus de paix

Les ONGP et les ONG internationales peuvent jouer un rôle efficace en faveur de la paix et de la valorisation des ressources humaines et matérielles dans le cadre du développement local et national. Après de longues années d'occupation, la construction de la société civile palestinienne implique que soient prises simultanément en compte plusieurs problèmes : destruction des infrastructures, accroissement de la dépendance économique à l'égard d'Israël (force de travail, salaires, exportations, importations, etc.), perte de terres arables, présence de colons israéliens en Cisjordanie et dans la Bande de Gaza, construction de routes circulaires, problèmes de sécurité, manque d'assurance, de confiance et de compréhension pour les questions de développement dans le cadre de la coexistence pacifique, limites de l'influence de l'opposition pour parvenir à une paix durable à cause des extrémistes des deux bords.

Les ONG internationales jouent un rôle important en adoptant des politiques et stratégies judicieuses visant à soutenir les initiatives de paix et à créer des mécanismes et institutions favorisant le développement. Sans elles, il est impossible de parvenir à une coopération régionale, d'affecter les investissements aux projets de développement plutôt qu'à la course aux armements. Il est indispensable de renforcer les ONGP pour qu'elles puissent continuer à jouer un rôle actif en matière de développement socio-économique, de prise de décision politique, de stratégie, pour

qu'elles puissent participer à la mise en œuvre, l'administration, la gestion et l'évaluation des projets de développement à court et à long termes et améliorer la qualité de la vie et de l'environnement.

Rôle futur des ONGP

Trois principes déterminent, influencent et orientent le rôle des ONG : 1) relations entre les ONGP et l'ANP ; 2) progrès et durabilité de la paix entre Israéliens et Palestiniens et avec les pays arabes voisins ; 3) cadre juridique, politique et institutionnel du développement national. Il est clair que les relations entre les ONG nationales d'une part, et entre elles et le réseau des ONG internationales d'autre part, jouent un rôle important en offrant le soutien indispensable à l'accomplissement de leurs objectifs et aspirations.

Le cadre juridique qui délimite le travail des ONGP est une question importante et critique pour leurs relations avec l'Autorité palestinienne, et déterminera leur nature et leur futur rôle en matière de développement. Les lois actuelles autorisent toute une série d'interventions de l'ANP dans leurs programmes et permettent d'interroger et de dissoudre n'importe quelle organisation. Certaines organisations sont enregistrées selon la législation de Jordanie, d'autres selon celle d'Israël et les nouvelles selon la législation de l'ANP. Toutes les ONGP doivent se faire à nouveau enregistrer et il est indispensable de clarifier le statut de leurs programmes ou de leurs sections locales.

Le réseau des ONGP a entrepris d'étudier ces questions d'enregistrement et a pris des contacts avec les ministres concernés pour résoudre les graves problèmes posés. L'ANP a assumé ses responsabilités en prenant de nouvelles mesures et en s'efforçant d'élaborer des politiques et stratégies pour les secteurs socio-économiques. Néanmoins, la mise en œuvre de projets de développement à long terme n'est pas une priorité, l'urgence et les prévisions à court terme restant la règle. L'aide des pays donateurs et des bailleurs de fond a tendance à affecter le processus de planification. La promulgation de lois, l'élaboration d'un schéma directeur national et le développement des infrastructures administratives sont toujours en cours, ce qui souvent entrave le processus de paix, de même que la fermeture des territoires occupés imposée par les autorités israéliennes.

Dans le cadre du développement, les objectifs et stratégies des ONGP devront être modifiés afin de se centrer sur divers secteurs, groupes sociaux et zones reculées délaissés par l'Autorité palestinienne et afin d'éviter que leurs objectifs empiètent les uns sur les autres. Le travail de pression et de plaidoyer est essentiel pour influencer les politiques et programmes gouvernementaux et pouvoir participer activement aux prises

de décision, renforcer leurs capacités institutionnelles, élaborer mettre en œuvre, contrôler et évaluer des programmes. Quelques ONGP ont commencé à prendre des mesures pour mieux cerner leurs buts et objectifs de développement et déterminer les programmes prioritaires à mettre en œuvre pour répondre aux besoins de leurs membres.

Leurs nouvelles orientations sont basées sur les principes suivants : développement durable et à long terme qui tienne compte des intérêts et besoins des générations actuelles et futures. Il est désormais possible de se consacrer à un authentique et possible développement qui permette d'améliorer à long terme la qualité de vie des Palestiniens (Abdul-Hadi, I, 1995). Réduction de la pauvreté, protection de l'environnement, prise en compte des questions de genre, création d'emplois, amélioration de la productivité, des compétences et de l'intégration sociale font partie des objectifs des ONGP.

Domaines prioritaires en matière de développement

Les principaux domaines identifiés par la conférence des ONGP qui s'est tenue à Jérusalem en mai à l'initiative de CODESPA, ICCP et VCWG sont les suivants :

1. Développement économique : renforcer le dialogue entre ONG et organisations gouvernementales pour coordonner les conceptions, orientations politiques et stratégies. Soutenir les ONGP de Jérusalem leur permettrait de continuer à dispenser leurs services auprès de la population, notamment des groupes affectés par l'occupation d'Israël.

Le logement constitue pour les groupes à faible revenu, à Jérusalem et en dehors, un problème majeur, notamment parce que les ressources financières augmentent moins vite que le prix des loyers. Il est important de lutter pour le respect des droits de l'homme et d'enquêter sur les violations des droits des détenus, sur les tortures, sur les violations des droits de la défense, de libérer tous les prisonniers, notamment ceux qui luttent contre l'oppression et la violation des conventions internationales (PHC, 1995, p. 12).

La coordination entre toutes les ONG qui interviennent dans le secteur de l'agriculture est également essentielle afin d'élaborer des stratégies pour les divers sous-secteurs en vue d'améliorer les techniques agricoles, la gestion des troupeaux, l'élevage de volailles, la distribution et la commercialisation des produits. De même il est très important de mettre en place des programmes pour l'amélioration de la conservation de l'eau, ses ressources et sa consommation ainsi que pour celle de la formation agricole, du développement et de l'extension de la main-d'œuvre.

Il est nécessaire de faire prendre conscience de l'importance des plantations, des zones vertes et des problèmes d'environnement et d'encourager la participation de tous les secteurs, publics et privés. Il faut soutenir

les programmes de redistribution des terres ainsi que le développement et la participation communautaires.

La confiscation de terres en Cisjordanie et dans la Bande de Gaza (sous autorité palestinienne) par les autorités israéliennes pour des prétextes, allégations et raisons diverses allant de l'installation de nouvelles colonisations à l'extension des anciennes constitue une menace, non seulement pour le processus de paix mais aussi pour les Palestiniens qui se voient refuser le droit au développement et dont les possibilités de développement économique diminuent.

2. Éducation : promouvoir l'éducation et renforcer les capacités des institutions afin d'améliorer la qualité de l'enseignement pré-scolaire, élémentaire, secondaire et supérieur en coordination avec les efforts de paix et le développement socio-économique. L'enseignement secondaire, supérieur et universitaire ainsi que les programmes d'éducation des adultes doivent être développés pour répondre aux besoins en main-d'œuvre spécialisée et bien formée dont ont besoin les projets de développement socio-économique. Cela implique d'améliorer les infrastructures scolaires, d'encourager les enseignants, parents et spécialistes à participer à l'administration des institutions éducatives, d'élaborer de nouveaux programmes encourageant les idéaux de paix, d'axer le contenu des cours, des programmes et des activités sur la paix.

3. Femmes : il est indispensable de faire prendre conscience au grand public du rôle des femmes dans le développement, en s'appuyant sur la Déclaration d'Indépendance, la Déclaration universelle des droits de l'homme et les différentes conventions internationales, notamment celles relatives à la discrimination à l'égard des femmes. Il est important de renforcer le rôle des ONGP qui traitent de questions relatives au genre, à la participation, aux droits, à l'égalité et à la coopération au sein de la famille, des institutions religieuses et de la communauté.

Il est important d'élargir le réseau des ONG aux pays de la Méditerranée et du Moyen-Orient et d'établir des liens et des contacts avec les mouvements européens et internationaux (du Nord et du Sud) sur des questions telles que solidarité, droits et intégration des femmes dans les processus de développement en faisant appel à leur potentiel et à leurs compétences.

4. Réfugiés : la question des réfugiés palestiniens requiert l'attention de l'ensemble de la communauté internationale. Depuis presque cinquante ans, plus de 2,5 millions de personnes vivent dans des camps de réfugiés ou dans des squats et des centres d'information dans des pays arabes et d'autres pays. Œuvrer pour la paix et le développement exige de répondre en priorité à leurs besoins en termes de logement, d'éducation, de santé, d'hygiène, d'infrastructures, etc. Les ONG locales, régionales et internationales peuvent jouer un rôle important en contribuant à l'amélioration des conditions de vie et d'environnement de ces réfugiés qui, si l'on ne

fait rien, risquent s'enfoncer dans une pauvreté encore plus grande, tomber dans la violence, la drogue et autres maux, qui vont à l'encontre des objectifs du développement. Pour favoriser l'initiative de paix et parvenir à un développement socio-économique équilibré, il est extrêmement important d'apporter un soutien politique pour que soient appliquées toutes les résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de Sécurité des Nations unies et des conventions internationales relatives à leurs droits et besoins.

Les liens entre ONGP locales et ONG internationales en matière d'assistance technique, de soutien financier, de programmes et de projets visant à renforcer les capacités, peuvent être établis par des accords bilatéraux directs, alors que l'aide aux ONGP provenant de gouvernements doit obligatoirement transiter par l'Autorité palestinienne. Établir ce type de liens ne peut que favoriser les contacts de peuple à peuple, les échanges et le partage des préoccupations en matière de développement et de promotion humaine.

5. Rôle politique : le rôle politique des ONGP comprend deux principaux éléments :

– par rapport à la résistance : porter à la connaissance de la communauté internationale les questions concernant les camps de réfugiés et le droit des Palestiniens à retourner chez eux, plaider pour qu'une solution juste soit trouvée au problème de Jérusalem, élaborer et mettre en œuvre des programmes visant à faire prendre conscience de ces questions au grand public et aux communautés locales ;

– par rapport à la société civile : clarifier et promouvoir des concepts tels que démocratie, droits de l'homme, justice sociale et égalité dans le cadre de la société civile fondée sur la suprématie de la loi et l'état de droit.

6. Renforcement des capacités institutionnelles : dans ce processus, les structures, la nature, les objectifs et les activités des ONGP vont subir de profonds changements liés au passage d'un mode de développement socio-économique patriarcal traditionnel à un mode de développement démocratique et professionnel et à de nouvelles responsabilités à l'égard des communautés locales et nationales. En ce qui concerne la démocratie, il faut noter que lorsque l'Autorité palestinienne n'existait pas, les ONG politisées se faisaient concurrence. Désormais, elles cherchent davantage à s'investir dans la construction d'institutions modernes et d'un processus démocratiques et sont considérées comme d'authentiques agents de changement social.

Le comportement professionnel, la gestion et la mise en œuvre des programmes influencent la qualité et l'impact des services dispensés aux communautés rurales, urbaines et de réfugiés. Il est nécessaire d'effectuer des enquêtes sur les systèmes familial, économique, éducatif, religieux et autres afin de cerner leur potentiel de développement et leurs

besoins et pouvoir élaborer des projets et programmes spécifiques ciblés. Ces travaux devraient permettre de planifier, évaluer, et améliorer les services et systèmes mis en place (Jacqman, 1994, p. 5). Il est nécessaire que les organisations gouvernementales et les ONG identifient et reconnaissent les nouvelles tâches qui incombent aux ONGP dans le cadre du développement. Elles doivent centrer leur attention sur les questions de développement et ne pas se contenter de s'engager dans la vie politique quotidienne.

Le concept de responsabilité à l'égard des bailleurs de fonds et de la communauté est important pour pouvoir définir clairement les priorités en dehors de toute concurrence politique entre, d'une part les ONGP et, d'autre part entre les ONGP et les organisations gouvernementales. Construction de la société civile et responsabilité (financière, mise en œuvre des programmes) à l'égard des communautés locales, des bailleurs de fonds et de l'ensemble de la société sont étroitement liées.

Conclusion

Il est indispensable de formuler un « contrat social » entre « l'État et la société civile » et entre les divers groupes de la société, à savoir ceux qui reviennent au pays et ceux qui, à l'intérieur de la Palestine, ont lutté pour l'indépendance, et dont un grand nombre ont participé à la création, au fonctionnement et aux activités des ONGP. En ce qui concerne le développement socio-économique, les ONGP continueront à jouer un rôle d'intermédiaire dynamique entre l'Autorité palestinienne et la population ainsi qu'un rôle de coordination entre l'unification de la population et le respect des droits nationaux. Elles ont donc un rôle complémentaire et de coordination.

Le processus démocratique, bien qu'inscrit dans la constitution, le *Holy Quran*, est un processus d'apprentissage, de pratique et d'institutionnalisation impliquant les partis politiques, la participation aux élections, la responsabilité, la liberté d'expression et la suprématie de la loi.

Les ONGP doivent renforcer leur rôle dans le cadre d'une structure organisée, de liens directs avec l'Autorité palestinienne ainsi qu'accroître la coopération avec les ONG régionales et internationales afin de soutenir le processus de paix, apporter plus de sécurité et offrir de meilleures conditions de vie aux populations concernées de la région.

Bibliographie

ONGP Network, Newsletter, vol. II, n° 6, août 1996.

BARGOUTI Mustafa, « Role of Civil Society Organizations in the future Phase », document publié dans les actes de la conférence sur la société civile qui a eu lieu à l'Université de Bier Zeit, 13-15 mai 1994.

SULLIVAN D., « NGOs in Palestine », publié dans Journal of Palestine Studies, vol. XXV, n° 3, été 1996.

CODESPA, ICCP, VCWG, publié dans les actes de la conférence qui a eu lieu à Jérusalem, 18-19 mai 1995, sous le titre « Voice of NGOs in Palestine ».

ABDUL HADI Izzat, document intitulé, « Palestinian Non Governmental Organizations - Crowded Agenda », présenté à la conférence de Jérusalem.

ZAUCKER Joachim, GRIFFEL Andrew and GUBSER Peter, « Towards Middle East Peace and Development : International Assistance to Palestinians and the Role of NGOs during the transition to Civil society », Washington, décembre 1995.

Palestinian Housing Council, « Report on Housing Projects in West Bank and Gaza », Jérusalem, 1995.

Passia, données sur les ONGP publiées dans l'agenda 1996, Jérusalem.

NAKHLEH Khalil, « Palestinian Perspective on Future Partnerships : Towards a Paradigm of Effective ONGPs-INGOs Cooperation », non publié, mars 1995, Jérusalem.

JACQMAN G., « The Civil Society and the Authority », document présenté à la conférence organisée à l'Université de Bier Zeit, juin 1994.

33

Le statut des ONG du Sud : réalités, problèmes et enjeux

Analyse à partir du cas burkinabè

Luc Marius IBRIGA

En cette fin du XX[e] siècle, coopérer à l'intégration mondiale constitue un incontournable objectif pour tous les peuples s'ils veulent être capables de gérer en harmonie les grands changements qui se produisent à l'échelle planétaire. D'ailleurs, il ne fait aucun doute que, de nos jours, l'humanité est plus sous l'emprise des idéologies fonctionnalistes que conflictuelles, de courants de pensée harmonicistes plutôt que de rupture. L'interdépendance et la solidarité apparaissent non seulement comme des impératifs moraux de comportement mais aussi comme des principes d'action. Dans la gestion des affaires essentielles du monde, l'exclusivisme étatique est en partie révolu car il subit une évolution sous l'effet de forces puissantes qu'aucun État, ou même aucun groupe d'États, n'a la capacité de maîtriser.

Un tel environnement est nettement favorable à l'élargissement de l'espace d'initiative des acteurs non gouvernementaux. Il explique en partie la montée en puissance des Organisations Non Gouvernementales (ONG) qui s'affirment comme des partenaires indispensables du développement socio-économique des États et qui entendent jouer un rôle actif dans les grands enjeux de notre temps que sont :

– le combat contre le sous-développement, la misère et la maladie ;

– la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

– le maintien de la paix et de la sécurité collective ;

– la protection de l'environnement.

Pour relever ces défis à dominante économique et politique, mais où le droit n'est pas absent, les ONG ont besoin d'une reconnaissance juridique, d'un statut clair, qui leur permette d'exercer leurs activités tant au plan national qu'international.

C'est à ce niveau que la nature hybride des ONG pose problème et conduit à un divorce entre le fait et le droit. Il n'y a pas d'adéquation entre le statut juridique reconnu à ces entités et la nature des fonctions qu'elles exercent. Assurément les ONG remplissent une fonction internationale et la caractéristique transnationale attachée à leur existence est une donnée de fait incontestable. Cependant le droit international positif leur nie tout statut international faisant donc abstraction de leur transnationalité. Ainsi « il n'existe pas de convention universelle accordant aux ONG internationales la personnalité et la capacité juridique dans tous les pays où elles ont des sections nationales et où s'exercent leurs activités » (Beigbeder, 1992, p. 15). Le seul exemple souvent cité comme exception est la Convention Européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations non gouvernementales, convention régionale signée en avril 1986 et entrée en vigueur en janvier 1991. Mais force est de dire qu'il n'en est rien car si la convention constitue un progrès sensible en la matière, elle ne supprime pas le problème puisqu'elle ne dote pas les ONG d'une personnalité internationale équivalente à celle des OIG – organisations intergouvernementales –, mais les dispense seulement des formalités de reconnaissance exigibles dans les États parties autres que l'État d'origine ou national de l'ONG.

C'est dire qu'en l'état actuel du droit international public, les ONG, expression de la solidarité transfrontière, ne sont que des sujets de droit interne à vocation internationale. Une contradiction majeure surgit ainsi entre la vocation internationale qui constitue la raison d'être d'une ONG et le statut national dans lequel elle va se retrouver enfermée (Merle, 1986, p. 161). Les ONG, en tant que personnes morales de droit privé et notamment en tant qu'associations sont donc régies par de multiples et diverses législations selon leurs sphères d'activité. La diversité des législations nationales interdit donc toute idée de statut unique et de régime uniforme applicables aux ONG.

Ce constat établi, il reste à déterminer la démarche qui présidera à l'analyse juridique des ONG. Deux démarches sont envisageables : l'une synthétique, l'autre analytique. La démarche analytique, bien que moins ambitieuse, semble plus adaptée compte tenu du fait que les conditions juridiques et les procédures de constitution d'une ONG varient d'un État à l'autre. C'est elle qu'emprunte la présente étude qui se propose, à partir du cas du Burkina Faso, de procéder à un examen critique de la question du statut juridique des ONG.

Le choix du Burkina Faso se justifie par le fait que ce pays, à un moment de son histoire politique et depuis lors, a impliqué les ONG dans sa politique de développement socio-économique et partant, assis un corps de règles organisant leurs interventions. De ce point de vue, le Burkina Faso est représentatif de la tendance à la juridicisation du phénomène des ONG. L'existence d'un cadre juridique et organisationnel est incontesta-

blement un grand acquis pour l'action des ONG au Burkina Faso. Mais pour peu que l'analyse pénètre le système existant, il apparaît que le développement de l'activité non gouvernementale s'y effectue sans une véritable maîtrise du droit. A l'évidence, la clarté n'est pas la première qualité des règles juridiques relatives au statut des ONG. Et analyser l'ensemble des dispositions légales et réglementaires fixant les conditions d'acquisition du statut d'ONG et définissant les droits et obligations y afférents exige, pour être mené à bien, que soit non seulement circonscrit le champ d'application des normes édictées, mais aussi que le régime juridique applicable à cette catégorie de personnes morales soit déterminé. Examiné de ce point de vue, le statut des ONG au Burkina Faso se révèle aléatoire dans son acquisition et différencié dans sa jouissance.

Le statut d'ONG : un accès aléatoire

Pour bon nombre d'analystes, il est difficile de délimiter avec précision les contours de l'espace non gouvernemental tant ses frontières changent au gré des pratiques et sont en permanence remises en cause. Par abus de langage et aussi par dénaturation, le concept d'ONG apparaît aujourd'hui polymorphe et multidimensionnel. L'ambiguïté dont il est ainsi entaché fait de lui une véritable nébuleuse dont l'opacité va chaque jour grandissante. La question principale qui se pose est la suivante : qui est ONG ? Et plus précisément qui est ONG au Burkina Faso ?

Confrontée au droit positif, cette interrogation reçoit difficilement une réponse satisfaisante. Contrairement à la situation qui prévalait avec la Zatu An VIII-0024 FP.PRES du 12 mars 1991 portant liberté d'association (Titre IV, Chapitre II, Article 44), les ONG ne constituent pas aujourd'hui une catégorie juridique générique ou spécifique. En effet, la législation en vigueur, à savoir la loi n° 10/92/ADP du 15 décembre 1992 portant liberté d'association, ne reconduit pas une rubrique particulière pour les ONG. Pis, elle ne mentionne dans aucune de ses dispositions les ONG et entretient ainsi un flou autour du statut de ces entités. Si dans le statut révolu de la Zatu n° An VIII-0024 FP. PRES il était possible, référence faite aux dispositions de l'article 44, de définir les ONG par assimilation aux ARUP, le droit positif n'autorise pas une telle extrapolation ou définition par déduction. Il en résulte que le concept et la catégorie d'ONG n'ont pas d'existence légale. Le législateur burkinabè, avec la loi n° 10/92/ADP, est revenu à une conception très classique de la gestion du mouvement associatif en définissant quatre catégories d'association : les associations nationales dites simples ou ordinaires (titre I), les associa-

tions reconnues d'utilité publique ou ARUP (titre II), les associations étrangères (titre III) et les syndicats (titre IV).

L'appellation ONG ne renvoie donc à aucune catégorie juridique spécifique mais s'apparente à un label, de surcroît non conféré par la loi.

Le silence de la loi conduit à sonder les textes réglementaires à la recherche d'éléments de spécification. A ce niveau, force est de constater qu'il n'existe aucune norme réglementaire définissant les ONG. Tout au plus peut-on noter l'existence d'une « coutume » sommairement codifiée en ce qui concerne la procédure d'élection au statut d'ONG. Il se dégage ainsi de la pratique qu'au Burkina Faso, on ne naît pas ONG, on le devient. Pareille assertion apporte un éclairage indispensable à la compréhension du statut des ONG au Burkina Faso. Mais une question essentielle demeure : comment devient-on ONG ? La réponse à cette question conduit à s'intéresser aux conditions de forme et de fond ouvrant droit au statut d'ONG.

Les conditions de forme

Il importe de souligner qu'elles varient suivant que l'association candidate, selon son origine, postule au statut d'ONG nationale ou étrangère.

Dans le premier cas, le dossier de demande de reconnaissance doit comporter les pièces suivantes :

– une demande de reconnaissance adressée au Directeur du Bureau de Suivi des ONG (BSONG) ;

– le récépissé de déclaration d'existence couramment appelé récépissé de reconnaissance délivré par le ministère de l'Administration Territoriale ;

– les statuts et le règlement intérieur de l'association ;

– le procès-verbal de l'assemblée constitutive avec les noms et adresses des représentants ;

– un rapport d'activités des deux dernières années.

Dans le second cas, la liste des documents à fournir est la suivante :

– une demande adressée au ministre des Finances et du Plan sous couvert du ministre des Affaires Étrangères ;

– une copie (en langue française) des statuts et règlement intérieur de l'association, copie qui doit être certifiée par une autorité compétente ; en cas de traduction d'une autre langue en français, les originaux doivent être joints ;

– un extrait du journal officiel du pays d'origine portant toutes les caractéristiques authentiques et publiant l'acte de constitution de l'association ; à défaut l'extrait du journal local ;

– le dernier procès-verbal de l'Assemblée Générale avec la liste des principaux responsables et leurs adresses ;

– un rapport sur les activités de l'association se rapportant à son programme dans un pays africain ou dans un autre pays éventuellement ; dans le cas où l'association financerait déjà des activités au Burkina Faso, le rapport précisera la nature de ces activités, le lieu, le montant et toutes autres informations pouvant éclairer sur les objectifs de l'association ;

– un programme prévisionnel pour une période donnée avec engagement financier ;

– une attestation désignant le représentant de l'association au Burkina Faso aux fins, le cas échéant, d'informations complémentaires.

Les conditions de forme ainsi exposées n'appellent pas de remarques particulières. Néanmoins il importe de relever quelques « procédures singulières » qui inclinent à la discrimination. Ainsi, le même label d'ONG est curieusement décerné par deux autorités différentes : le directeur du BSONG, pour les associations nationales par la délivrance d'une attestation ; le ministre de l'Économie des Finances et du Plan en ce qui concerne les associations étrangères et ce par la signature d'une convention d'établissement. De même, tandis que les associations nationales sont astreintes à la période probatoire de deux ans, la même qui est exigée pour devenir Association Reconnue d'Utilité Publique (ARUP) (Loi n° 10/92/ADP - article 10), les associations étrangères, elles, en sont dispensées puisqu'aucune condition de délai ne figure dans le dossier de reconnaissance. La discrimination à ce niveau semble être fondée sur une présomption simple en faveur de l'association étrangère qui est censée avoir fait ses preuves avant de se présenter au Burkina Faso. Néanmoins, il est tout de même étonnant que le seul critère de l'origine puisse suffire à expliquer cette différenciation.

Il se dégage de ce qui précède une impression d'approximation et d'improvisation qui ne permet pas une bonne lisibilité du statut des ONG. Cette impression est plus que renforcée à l'examen des conditions de fond.

Les conditions de fond

A ce niveau, et ainsi qu'il ressort de l'énumération des conditions de forme, l'obtention du label d'ONG est subordonnée à l'acquisition du statut d'association selon les modalités prescrites par la loi. Est association selon les prescriptions de l'article 1er de la loi n° 10/92/ADP « tout groupe de personnes physiques ou morales nationales ou étrangères, à vocation permanente, à but non lucratif et ayant pour objet la réalisation d'objectifs communs, notamment dans les domaines culturel, sportif, social, spirituel, religieux, scientifique, professionnel ou socio-économique ». Les associations (nationales comme étrangères) se forment librement (Loi n° 10/92/ADP - article 2 al. 1er) mais ne jouissent de la capacité juridique

que si elles sont déclarées (Loi n° 10/92/ADP - article 2 al. 2). L'article 4 de la même loi précise que : « La déclaration de l'association est faite dans les huit (8) jours suivant la constitution, soit auprès du Ministre Chargé des Libertés Publiques, pour les associations ayant une vocation nationale ou internationale, soit auprès de l'autorité administrative compétente lorsqu'elles sont régionales ou locales ». L'affirmation indifférenciée de l'article 4 entraîne d'importantes conséquences pour ce qui concerne la constitution des associations étrangères définies comme celles dont le siège ou le principal établissement est situé à l'extérieur du Burkina Faso, celles dont l'organe dirigeant est essentiellement constitué d'étrangers, celles enfin dont 75 % au moins des membres fondateurs sont de nationalité étrangère (Loi n° 10/92/ADP - article 17). A la lecture des dispositions y afférentes, il ressort que les associations étrangères déjà dotées de la personnalité morale selon le droit de leur pays d'origine, doivent, pour exercer pleinement leurs activités au Burkina Faso, renaître sous l'empire du droit burkinabè, en vertu des dispositions prévues aux articles 19 à 24 de la loi n° 10/92/ADP du 15 décembre 1992 portant liberté d'association.

Outre la règle de l'autorisation préalable à laquelle elles sont soumises (Loi n° 10/92/ADP - articles 19), les associations étrangères se voient imposer des conditions de création et de fonctionnement des plus draconiennes. Ainsi alors que l'article 20 insiste sur le caractère cumulatif de la déclaration d'existence et de la demande d'autorisation d'exercer (Loi n° 10/92/ADP - article 20), l'article 21 fait obligation aux associations étrangères de signer un accord d'établissement avec l'État par l'entremise du ministre chargé des Finances et du Plan. Quant à l'article 22, il prohibe toute activité en cas de non-respect des prescriptions des articles 7, 20 et 21. S'il subsistait quelques doutes sur le caractère discriminatoire du régime applicable aux associations étrangères, ceux-ci s'évanouissent à la lecture de l'article 23 qui est formel : « Toute association étrangère qui n'observe pas les dispositions des articles susvisés est considérée comme inexistante, sans préjudice des sanctions prévues aux articles 45, 46 et 47 ci-après ». A suivre la lettre de la loi n° 10/92/ADP, l'acquisition du statut d'association étrangère s'apparente à une véritable épreuve de saut d'obstacles avec des aléas d'autant plus nombreux que le pouvoir discrétionnaire de l'administration est omniprésent. Mais en l'espèce, il y a un écart sensible entre le droit et le fait. La pratique dément les textes car la clause qui fait obligation aux associations étrangères de demander une reconnaissance nationale avant la ratification de la convention d'établissement reste inappliquée. Il ne peut en être autrement, car cette formalité est franchement inutile et contradictoire. Il est absurde de demander à des associations de produire des documents attestant de leur personnalité morale, et de les obliger dans le même temps à renaître selon le droit burkinabè.

L'inapplication des textes n'est que la conséquence logique des contradictions qui les minent.

L'acquisition du statut d'association si elle s'avère une condition nécessaire, car préalable, ne constitue pas une condition suffisante pour l'obtention du label d'ONG. C'est là une réalité incontestable mais dont la démonstration est malaisée eu égard aux nombreuses zones d'ombre qui assombrissent la perspective. En dehors de la qualité d'association quels sont les autres critères d'élection au statut d'ONG ? A partir de quel seuil (quantitatif ou qualitatif) une association bascule-t-elle dans la catégorie des ONG ? Ces interrogations ne peuvent recevoir de réponses satisfaisantes tant les éléments supplémentaires à prendre en considération ne sont guère définis. Ce faisant, la procédure d'octroi du label d'ONG souffre d'un défaut de prévisibilité. L'inexistence de critères précis et prédéterminés expose les postulants au statut d'ONG à l'arbitraire de l'administration. L'objectivation de la procédure aurait été mieux assurée par l'organisation d'une compétence liée. Mais force est de reconnaître qu'en la matière l'administration dispose d'un véritable pouvoir discrétionnaire à telle enseigne qu'il est impossible de dire quelles sont les voies de recours offertes aux associations en cas de refus. Cette situation est préjudiciable à une bonne gestion du phénomène non gouvernemental dans la mesure où la procédure d'agrément ne réunit pas les vertus de prévisibilité et d'impartialité. Une association qui se voit refuser le label d'ONG ne peut ni recourir au juge, ni connaître les conditions à remplir à l'avenir pour prétendre au statut d'ONG. Le statut d'ONG se révèle ainsi très aléatoire et incertain dans son acquisition.

Il apparaît donc clairement que le problème du statut des ONG s'épuise dans les avantages qui sont susceptibles de leur être reconnus par l'administration. Ce qui renvoie à la question du régime qui leur est applicable. Perçu sous cet angle, le statut des ONG au Burkina Faso se révèle, en outre, peu homogène.

Le statut d'ONG : des effets différenciés

Avant de s'intéresser aux modalités d'application du régime juridique réservé aux ONG, il importe d'en apprécier la consistance.

Les droits et obligations

Quels sont les droits et les obligations des ONG ? La réponse à cette question, loin d'être globale, doit être tout en nuance car l'apparente uni-

formité du régime juridique masque des différences non négligeables. De prime abord, en effet, le régime juridique applicable aux ONG au Burkina Faso apparaît uniforme. L'essentiel des droits et obligations est contenu dans une convention cadre dont la dénomination varie selon l'origine de l'ONG : convention d'établissement pour les ONG étrangères, convention d'agrément pour les ONG nationales. Malgré l'intitulé d'un tel document « convention entre le gouvernement du Burkina Faso et l'Organisation Non Gouvernementale dénommée... » le terme convention ne peut être entendu ici au sens du droit international à cause du défaut de capacité juridique internationale de l'un des contractants. Il s'agit donc en l'espèce d'un acte de droit interne, relevant du droit administratif. La qualification administrative de ce type de contrat ne fait aucun doute en référence aux critères tirés de la qualité de personne publique d'une des parties et de la relation du contrat avec le service public. Une analyse plus serrée des dispositions de la convention cadre permet d'affirmer que, du point de vue de sa nature, elle relève de la catégorie des « contrats économiques » c'est-à-dire des accords par lesquels l'administration obtient de partenaires privés, moyennant des avantages qu'elle leur octroie, notamment financier, des engagements de comportement dans le sens de la politique économique des pouvoirs publics.

La convention d'établissement ou d'agrément qui est conclue pour une période de cinq ans renouvelable par tacite reconduction est le contrat qui lie l'ONG à l'État burkinabè et qui définit par conséquent les obligations auxquelles l'ONG a souscrit et les avantages qu'elle est en droit d'attendre de l'État. Pour l'essentiel les obligations à la charge de l'ONG se résument à :

– la mobilisation des ressources humaines, financières et techniques nécessaires à l'appui des projets et programmes de développement initiés et exécutés par les populations des zones rurales et urbaines du Burkina Faso ;

– la soumission au gouvernement d'un programme d'activités et l'établissement, à l'attention du gouvernement, d'un rapport annuel d'activités ;

– la désignation, après consultation du gouvernement, d'un représentant pour superviser l'ensemble des programmes et projets mis en œuvre ;

– l'africanisation des cadres de l'ONG ainsi que la formation de nationaux burkinabè dans les tâches et les domaines de son intervention.

En contrepartie de ces engagements, l'État burkinabè garantit un certain nombre de droits à l'ONG. En dehors des facilités accordées pour l'entrée et le séjour au Burkina Faso des ressortissants étrangers engagés par l'ONG pour la mise en œuvre de ses projets et programmes et la garantie de soins hospitaliers au personnel de l'ONG dans les mêmes conditions que les fonctionnaires burkinabè, il s'agit essentiellement d'avantages fiscaux et notamment :

– l'exonération de tous impôts et taxes assimilés sur les activités et les salaires versés ainsi que des droits et taxes à l'enregistrement pour les opérations immobilières ;

– l'admission en régime de franchise temporaire des droits et taxes pour les fournitures et équipements acquis par l'ONG aux fins des projets et programmes.

Les différents éléments ainsi présentés donnent à penser que le régime juridique est le même pour les différentes catégories d'ONG. Ce constat est cependant profondément ambigu au regard de ses modalités d'application.

Les modalités de jouissance

En se concentrant sur les modalités de jouissance, l'examen révèle un traitement différencié : les deux catégories d'ONG ne sont pas logées à la même enseigne. Ainsi, les ONG étrangères dont les conventions d'établissement sont individualisées bénéficient dès l'obtention du label d'ONG des avantages attachés à ce statut. Tout autre est le sort réservé aux ONG nationales qui se voient privées de l'applicabilité immédiate du régime préférentiel. Cette particularité s'explique par le fait qu'elles sont régies par une convention d'agrément collective sous l'égide du Secrétariat Permanent des ONG (SPONG) première structure privée de coordination de l'activité non gouvernementale créée en 1975 à l'initiative des ONG. Ce système de « guichet unique », et même monopolistique pour être partie à la convention d'agrément a de quoi surprendre d'autant plus que de nos jours, le SPONG n'est plus la seule structure de coordination de l'activité des ONG, ni le seul cadre de concertation. En effet, on ne compte pas moins de cinq regroupements d'ONG dont : Le Bureau de Liaison des ONG et Associations (BLONGA) ; le Réseau de Communication d'Information et de Formation des Femmes dans les ONG au Burkina Faso (RECIF/ONG) ; le Secrétariat de Concertation des ONG du Sahel (SECOS) ; le Collectif de Concertation des ONG et Associations de Lutte contre la Désertification (CCONGALD) ; la Coordination des Associations Féminines du Burkina Faso (COAFEB) ; etc. Il n'est donc pas étonnant qu'il soit de plus en plus dénoncé.

Outre cet aspect de la question, ce système de « guichet unique » présente le double désavantage de pénaliser les ONG nationales et d'escamoter la procédure d'élection au statut d'ONG. Il pénalise les ONG nationales dans la mesure où en faisant de l'adhésion au SPONG une condition dirimante au bénéfice du régime préférentiel réservé aux ONG, il diffère d'au moins deux ans, dans le meilleur des cas, la pleine jouissance du statut d'ONG. Cela découle des conditions et de la procédure d'admission au SPONG (Statuts du SPONG - articles 6 et 7).

Ce système, du fait des clauses contenues dans les statuts du SPONG, aboutit à un allongement de la période probatoire exigible des ONG nationales. En recourant à une métaphore religieuse il est possible d'affirmer

qu'une association nationale qui veut entrer dans l'ordre des ONG doit accomplir au minimum deux ans de postulat et deux ans de noviciat. Deux ans de postulat pour prétendre au label d'ONG, deux ans de noviciat pour espérer la pleine consécration en tant qu'ONG.

Discriminatoire et frustrant, le système de « guichet unique » a le défaut d'escamoter la procédure d'agrément au statut d'ONG. Du fait de la délégation implicite de pouvoir faite au profit du SPONG, une association nationale nantie du label d'ONG accordé par le BSONG ne diffère en rien d'une association ordinaire. L'octroi du label d'ONG n'emporte pas pleine jouissance des droits attachés au statut d'ONG. Reconnue comme ONG en la forme, elle est méconnue en tant que telle au fond. Ce n'est qu'après son admission au SPONG, en fait sa cooptation, qu'elle deviendra véritablement une ONG. Ainsi, par le peu d'égard fait à la règle selon laquelle la qualification détermine le régime juridique, ce système consacre l'existence d'ONG de second rang. On aboutit à cette situation paradoxale que c'est le SPONG – structure privée – et non le BSONG – structure gouvernementale – qui, en dernière instance, confère le statut d'ONG aux associations nationales. En l'espèce, le SPONG est détenteur d'un quasi-pouvoir discrétionnaire d'appréciation, ce à cause de l'exigence, au plan procédural, d'un parrain et d'une majorité qualifiée des 2/3. L'absence de critères objectifs d'appréciation est patente. Il s'agit en somme d'un examen d'entrée sans sujet et par conséquent sans corrigé. Toutes choses qui rendent la procédure d'admission non seulement sélective mais aussi subjective. C'est là une situation juridiquement peu courante qui voit une personne privée détenir d'exorbitantes prérogatives sur la jouissance de droits et privilèges octroyés par l'État. Autant d'incertitudes qui révèlent un encadrement juridique imparfait et appellent, par conséquent, l'établissement d'instruments et de procédures plus sûres et plus efficaces.

Clarification, contractualisation, régionalisation

L'examen approfondi d'une telle question dépasse le cadre de ce travail. Et les lignes qui suivent, loin de développer une réponse complète se limitent à une simple esquisse en dégageant des axes de réflexion. La philosophie qui sous-tend une telle entreprise se résume en trois mots : clarification, contractualisation, régionalisation.

Clarification d'abord, parce que l'exposé du statut des ONG au Burkina Faso a mis en lumière la confusion qui règne dans l'appréhension du phénomène non gouvernemental et partant convaincu de l'inanité du concept « d'ONG nationale » tel qu'actuellement compris. Il importe,

contre la tendance actuelle, d'opérer une conversion aux vertus de la rigueur en mettant les concepts en phase ou en adéquation avec la réalité juridico-institutionnelle car il devient indispensable de rationaliser voire de restructurer la mouvance non gouvernementale en asseyant une nouvelle typologie des différents acteurs se réclamant de l'appellation d'ONG. Dans cet ordre d'idées, une catégorisation plus respectueuse du concept originel d'ONG, permettrait de distinguer d'une part les Organisation Internationales Non Gouvernementales (OING) regroupant les véritables ONG c'est-à-dire un groupement de personnes privées poursuivant par-dessus les frontières étatiques, la satisfaction d'intérêts ou d'idéaux commun à caractère non lucratif et d'autre part les Organisation Locales Non Gouvernementales (OLNG) réunissant les Organisations Locales de Développement improprement dénommées ONG nationales.

Contractualisation ensuite, car cette caractéristique que présente le régime juridique actuel permet, par sa souplesse, d'imaginer un cadre de référence pour pleinement exploiter les potentialités de modulation et de sélectivité qu'elle recèle. Il serait donc judicieux, à l'instar du code des investissements, d'élaborer un code d'intervention des ONG, c'est-à-dire une loi-cadre dont le but serait de définir par avance le domaine et les conditions d'intervention des ONG. Une telle mesure, outre qu'elle permettrait aux États de moduler les avantages et garanties consentis en fonction des impératifs de développement, offrirait aux ONG, de par la prévisibilité qu'elle instaure, plus de sécurité juridique dans leurs interventions. Elle inciterait à la rationalisation ainsi qu'à une plus grande coordination de leurs actions sur le terrain.

Régionalisation enfin, compte tenu des mutations qui affectent le contexte d'intervention des ONG dans « les Suds » et qui ont pour conséquence d'élargir l'espace d'initiative des acteurs non gouvernementaux. Deux facteurs expliquent pour l'essentiel ce contexte favorable. Il s'agit des processus de démocratisation et d'intégration régionale. Le premier, par son extension, élève la démocratie au rang de valeur de référence. Le second, par son urgence, apparaît comme la seule alternative crédible pour juguler les diverses crises auxquelles sont confrontées les sociétés globales de par le monde et particulièrement au Sud. Ce faisant, il importe d'imaginer un statut régional voire continental des ONG car les multiples facteurs de globalisation économique, technologique, environnemental, etc., rendent dérisoires voire illusoires les velléités de régulation conçues uniquement dans le cadre national. L'adoption d'un tel statut loin d'être une utopie se conçoit bien surtout à un moment où les États, de moins en moins frileux quant à leurs compétences souveraines, acceptent des transferts de souveraineté à travers la constitution d'entités supranationales (cf. UEMOA, CEMAC).

Les transformations ainsi esquissées doivent être entendues, pour reprendre cette heureuse formule du Professeur Lenoble, « comme la

reprise en charge progressive par le droit des nouvelles exigences de la Raison pratique » (Lenoble, 1990, p. 6). Autant l'amateurisme et l'improvisation ne sont plus de mise dans les interventions des ONG, autant l'établissement du cadre normatif de leur action doit quitter les rives de l'approximation pour s'installer sur les terres de la rigueur juridique. Le phénomène non gouvernemental doit ainsi être mieux saisi par le droit.

Bibliographie

Y. BEIGBEDER, 1992, *Le rôle international des Organisations Non Gouvernementales,* Paris, LGDJ.

BUREAU de SUIVI des ONG (BSONG), *L'action des ONG au Burkina Faso, Ouagadougou,* multigraphié.

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL (Burkina Faso), 1995, *Symposium sur le rôle et la contribution des ONG au processus de développement socio-économique du Burkina Faso : Bilan et perspectives,* Ouagadougou (20, 21 et 22 novembre 1995), Rapport final.

D. COLARD, 1993, *Les relations internationales de 1945 à nos jours,* Paris, Masson, 5e éd.

J. LENOBLE, 1990, *La crise du juge,* Paris, LGDJ.

Loi n° 18. AL du 31 août 1959 relative aux associations.

Loi n° 10/92/ADP du 15 décembre 1992 portant liberté d'association.

M. MERLE, 1986, *Les acteurs dans les relations internationales,* Paris, Economica.

OCDE, 1996, *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle,* Paris.

P. SYAN, *Coopération entre les ONG et les gouvernements africains en matière de développement,* Ouagadougou, multigraphié.

Zatu An VIII-0024 FP. PRES du 12 mars 1991 portant liberté d'association.

34

L'intégration du Tiers monde dans les marchés globaux de la culture

Le rôle des ONG à travers l'exemple indien

Rama S. MELKOTE

Introduction

A la fin des années soixante, la plupart des théoriciens du développement du Tiers monde ont reconnu qu'il était indispensable de réorganiser les théories sur le développement. De l'après-guerre jusqu'aux années soixante-dix, grâce aux alliances de classes néo-colonialistes entre d'une part le capital international et d'autre part les bourgeoisies nationales et les élites au pouvoir dans le Tiers monde, le capital multinational est parvenu à maintenir les profits tirés de l'exploitation directe des ressources en matières premières. Cependant, l'aggravation des inégalités a forcément été un frein à l'élargissement des marchés capitalistes dans les pays du Tiers monde. Dans les années soixante-dix, l'expansion géographique du capitalisme est devenue impossible car il ne trouvait plus de nouvelles régions pré-capitalistes susceptibles de l'accueillir. Cet effort ne put désormais se concrétiser que grâce à une réorganisation des relations Nord-Sud et à une importante restructuration à l'échelle mondiale. Les approches du développement centrées sur l'État, sauf pour les États-nations souverains situés au cœur des relations internationales, impliquèrent alors une conception néo-mercantile de l'État, considéré responsable du développement de l'économie nationale et de l'administration. Mais la position très inégale de ces pays dans l'ordre économique mondial fit obstacle aux politiques de développement. Les formes de l'aide occidentale renforcèrent l'abîme entre l'État, dont la légitimité commença à être mise en doute, et la société civile, dont de vastes secteurs furent de plus en plus marginalisés. Pour toute réponse, la bourgeoisie au pouvoir rejeta la responsabilité de cette situation sur l'impérialisme et prohiba toute dissi-

dence interne et tout mouvement d'opposition. La poursuite de politiques nationalistes et indigénistes coûtèrent cher, car prendre le contrôle des entreprises étrangères impliquait d'importantes contreparties financières. Les banques internationales, avides de trouver des débouchés pour les euro et les pétrodollars accumulés, prêtèrent volontiers les fonds nécessaires.

Dans les années quatre-vingt, les flux financiers indirects en direction du Tiers monde étaient plus élevés que les flux financiers étrangers directs, le rapport étant de 3/1. D'où la crise de la dette apparue ces années-là. A la fin de la décennie, l'arriéré de la dette du Tiers monde s'élevait à un milliard de dollars U.S., soit l'équivalent d'environ un tiers de l'ensemble des PIB des pays en développement. Au sein des pays en développement, on assista cependant à l'émergence d'économies nouvellement industrialisées. On reconnaît actuellement qu'il existait de profondes différences entre les pays du Tiers monde, dont les performances économiques, la nature des relations entre l'État et la société civile ainsi que divers facteurs culturels permettaient d'expliquer les différences des niveaux de développement socio-économique. Aujourd'hui, les études sur le développement ne portent plus sur l'économie mais sur la politique de développement. Elles utilisent un nombre de plus en plus grand de catégories d'analyse pour étudier le discours local spécifique, donc émancipateur, sur le développement à partir « d'une philosophie totalisante de progrès et d'échec ». Les nouvelles approches critiques du développement ne portent plus sur la structure (l'État) mais sur les acteurs (la société civile). L'approche de haut en bas a été supplantée par une approche de bas en haut qui privilégie la participation communautaire. Les actions et projets locaux à l'échelle micro qui visent à renforcer le pouvoir des populations, c'est-à-dire à soutenir leurs efforts de développement, sont devenus la règle et les ONG en sont devenues les médiateurs.

La crise économique en Inde

Le « socialisme à la Nehru » est souvent accusé d'être responsable de la crise économique en Inde. Mais hors la présence d'un secteur public et d'un gouvernement chargé de réguler le secteur privé, il est difficile de dire quel fut le degré de socialisme de ce régime. La responsabilité de l'État à l'égard des pauvres était néanmoins reconnue. Le contrôle étroit des devises et des importations permit d'éviter l'endettement du secteur économique. Les décisions politiques de 1948 n'étaient pas contraires aux investisseurs étrangers. En 1949, les profits des investisseurs étrangers étaient garantis (Richardson, Anderson, etc.) et toutes les filiales des entre-

prises étaient autorisées à opérer. Cependant, jusque dans les années quatre-vingt, l'Inde ne bénéficia en rien des revenus nets des investissements étrangers. En 1973 fut précisé pour la première fois ce qu'était une entreprise étrangère et des restrictions furent imposées pour préserver la balance des paiements. Comme dans tous les pays du Tiers monde, les tentatives visant à attirer davantage d'investissements étrangers n'eurent pas de résultats concluants. Les multinationales qui faisaient des profits les rapatriaient dans leur pays d'origine. La crise pétrolière des années soixante-dix aggrava encore plus les problèmes du Tiers monde. Les entreprises transnationales commencèrent à accorder des prêts sous forme de pétrodollars et plusieurs pays tombèrent dans le piège de la dette (le Nigeria par exemple). La plupart des pays qui ne parvenaient pas à tenir leurs engagements furent déclarés inaptes à recevoir des prêts. L'Inde commença à contracter des emprunts en 1985 et s'enfonça peu à peu dans le piège de la dette. Entre 1985 et 1990, le montant de sa dette s'élevait à environ 25/26 milliards de dollars et atteignit en 1991 70 milliards de dollars. Une partie du gouvernement cherchait à attirer la technologie et les capitaux étrangers espérant ainsi résoudre tous les maux économiques de l'Inde. Comme l'Union soviétique n'était plus en mesure de la renflouer, le FMI devint son seul recours. En 1991, le gouvernement était prêt à supprimer les restrictions et à accepter les conditionnalités imposées par le FMI et la Banque mondiale. Mais les programmes d'ajustement structurel (PAS) et leur impact dans les pays du Tiers monde (notamment en Afrique) ne devaient pas se reproduire en Inde. Les PAS impliquaient un rôle accru des entreprises transnationales, une production intensive du capital, un coût de plus en plus élevé en matière de recherche et développement, l'essor des stratégies commerciales et la recherche de nouveaux marchés. La nouvelle politique économique de l'Inde signa la mort de la politique antérieure d'intervention de l'État dans l'économie, conduisant à retirer les subventions, à diminuer ou à supprimer le rôle du secteur public. Son impact devait accroître la dépendance de l'Inde vis-à-vis du capital international et diminuer le rôle de l'État. Nous ne nous attarderons pas ici sur les détails de cette politique.

La libéralisation de l'économie, imposée par les pressions extérieures et les contraintes intérieures des années quatre-vingt, semble avoir eu son propre dynamisme. Le processus de globalisation qui avait jusqu'ici fait entrer les économies socialistes dans les réseaux du marché mondial était trop puissant pour que l'Inde puisse longtemps résister. Il ne s'agit pas d'une conspiration mais d'un ensemble d'événements à travers le temps et l'espace qui doit être analysé de manière plus profonde.

L'approche du développement économique centrée sur l'État, tout en renforçant beaucoup trop le pouvoir de l'État, créa aussi une bureaucratie dont les intérêts résidaient dans le maintien du statut quo. Aussi, une bureaucratie toute-puissante et l'auto-reproduction de l'élite favorisèrent

le divorce entre l'institution étatique, la société et la réalité sociale. Toute analyse d'un État du Tiers monde doit tenir compte du fait qu'à l'intérieur des frontières du pays, l'appareil d'État, bureaucratique et légal, a pu exercer son autorité et son pouvoir sur l'ensemble de la population, mais a laissé en dehors de ce qu'on appelle la « société civile » de vastes secteurs de cette population. Dans les sociétés occidentales, la société civile s'est développée sous forme d'un ensemble d'institutions dites privées, qui servent de médiation entre le monde de la production et l'État. Elle constitue un monde complexe qui oppose une résistance au déploiement catastrophique des crises économiques, des récessions, etc. Ces institutions sont caractéristiques de la vie associative moderne née dans les sociétés occidentales, basée sur l'égalité, l'autonomie, la liberté d'aller et venir, le contrat, la participation aux processus de prise de décision, la reconnaissance des droits et des devoirs de leurs membres et d'autres principes de même nature. Hegel et Marx utilisaient le terme société civile dans le sens de société bourgeoise. En Occident, parce que la société civile englobe de vastes secteurs, la bourgeoisie a pu exercer son hégémonie sur l'ensemble de la population car l'idéologie de la classe dominante apparaissait universelle et était parvenue à se faire accepter par les classes sociales subalternes.

Cependant, dans les sociétés post-coloniales, de vastes secteurs de la population (communautés, groupes ethniques, etc.) sont exclus de la société civile, car traditionnellement déshérités, loin de l'État, c'est-à-dire du pouvoir juridique, tout en restant la cible de ses politiques. Ainsi, bien que les activités de la société civile se limitaient à une fraction minoritaire de « citoyens », on ne pouvait nier l'importance des activités de ceux qui en étaient exclus en tant que médiations (avant tout « traditionnelles ») entre la société civile et l'État. Dans leur lutte anti-coloniale, les élites nationalistes avaient créé des associations officielles modernes et copié les institutions démocratiques libérales occidentales. Ces institutions ont beaucoup mieux réussi en Inde que dans d'autres pays. Cependant, le projet de modernisation visant à établir un mode de production capitaliste et de modernisation culturelle reste incomplet. Peut-être pourrait-on mieux comprendre la crise de l'État-nation indien dans ce cadre et le rôle des ONG dans ce contexte.

Une étude rapide sur l'action sociale bénévole en Inde montre son inspiration ghandienne, la lutte contre l'hégémonie des grandes organisations telles que les partis politiques et les syndicats décourageant souvent la participation populaire. Dans les années soixante, de nombreux jeunes allèrent travailler dans les campagnes avec les pauvres dans les domaines, par exemple, de l'alphabétisation, de l'irrigation et des services de santé. Dans les années soixante-dix, les mesures d'urgence révélèrent la nature brutale de l'État et entraînèrent de fortes déceptions à l'égard du « naxalisme » (ou activités de l'extrême gauche). Le nombre de « groupes d'ac-

tion » de jeunes commença à augmenter. Ils travaillaient sur des questions telles que les droits fonciers, le salaire minimum ou l'affranchissement du servage, et luttaient contre les exploitants des forêts (mouvement Chipco), la construction de grands barrages (tels que Silent Valley, Sardar Sarovar, etc.). La plupart des jeunes issus de la classe moyenne cherchaient à organiser et à mobiliser les populations rurales pauvres, espérant ainsi susciter une nouvelle prise de conscience et la transformation à terme des régions rurales. Ce passage du service social à la lutte pour la démocratie attira le soutien des bailleurs de fonds internationaux et des organisations gouvernementales et les années soixante-dix virent la prolifération de groupes d'action bénévoles et d'organisations non gouvernementales. Accueillies comme de « nouveaux missionnaires », ces ONG travaillèrent dans les régions reculées et avec des secteurs de la population rurale pauvre non organisés. Un grand nombre de jeunes de la classe moyenne renoncèrent à une brillante carrière professionnelle, et suivirent le courant dominant en faveur de l'engagement au niveau micro.

Les ONG et le gouvernement ont une même préoccupation, à savoir réduire la pauvreté. Cependant, si l'action des ONG se situe à une échelle beaucoup plus petite, elle est mieux ciblée et vise clairement à favoriser la participation. Si certaines ONG s'attaquent aux symptômes de la pauvreté – bas niveau d'instruction, mauvaises conditions de santé, etc. –, d'autres cherchent à améliorer la situation des pauvres et à leur permettre d'augmenter leurs revenus par le biais de projets d'amélioration des terres, de crédit et de formation. « Ces deux tendances se fondent sur une approche de développement indirecte où les structures sociales et économiques existantes, bien que fort importantes, ne sont pas directement mises en question » (Ed. John Farrington et David J. Lewis, 1993, p. 93). Néanmoins, plusieurs ONG tentent de politiser les pauvres, mettant ainsi directement en question nombre des structures sociales et économiques mises en place par l'État. Depuis les années quatre-vingt, un nouveau type d'ONG est né. Elles offrent à d'autres ONG des services de soutien sous forme de formation, évaluation et documentation ; elles sont généralement financées grâce à d'importantes subventions octroyées par des bailleurs de fonds étrangers et à la participation aux frais de formation du personnel des ONG bénéficiaires.

Certaines ONG reçoivent des fonds du gouvernement, d'autres de bailleurs de fonds étrangers. Le septième Plan quinquennal (1985-1990) a permis aux ONG de s'engager activement dans le processus de planification grâce à une forte augmentation du volume des fonds octroyés par le gouvernement (par exemple, 1 500 millions de roupies par an, soit 170 millions de dollars). La plupart de ces fonds étaient destinés aux ONG qui travaillaient dans les programmes du gouvernement, tels que reforestation, soins de santé primaires, éducation, habitat rural, etc. Les relations des ONG avec le gouvernement ne sont pas toujours cordiales. En ce qui

concerne les ONG qui reçoivent des fonds de l'étranger, le *Foreign Contributions Regulation Act – FCRA* – de 1976 réglemente l'entrée des devises, et toutes les organisations bénéficiaires doivent se faire enregistrer auprès du ministère des Affaires Intérieures et lui présenter des comptes dûment expertisés. Environ 90 % du financement des ONG indiennes proviennent de l'étranger, principalement d'ONG internationales. Compte tenu des traditions d'autonomie et des politiques nationalistes de l'Inde, les suspicions à l'égard des ONG bénéficiant de fonds extérieurs ne sont pas toujours sans fondement. En effet, il semble qu'un grand nombre d'entre elles, inondées d'argent, tirent parti des deux côtés, en tant que travailleurs sociaux jouissant « de gros salaires et parfois de confortables comptes bancaires ».

La légitimité de ces organisations, qui dépendent de financements extérieurs pour soutenir le développement des villages, a souvent été mise en question, certaines ont même été suspectées d'être des agents de l'impérialisme. A part quelques réussites, telles que le mouvement Chipko ou la campagne contre le décret sur les forêts, les organisations bénévoles ne sont pas parvenues à mettre sur pied de véritables campagnes nationales sur des questions telles que la catastrophe de Bhopal. En Occident, les ONG et les organisations bénévoles sont considérées comme des organisations visant le bien-être social et jouent un rôle complémentaire. Elles sont reconnues pour leur efficacité en termes d'organisation et de gestion. Mais dans des pays du Tiers monde comme l'Inde, leur rôle est sensiblement différent compte tenu de la nature post-coloniale spécifique de l'État et de la société. Ce qui est en cause, ce n'est pas l'application efficace des politiques mais la transformation structurelle – locale et non locale –, le changement des relations de pouvoir politique entre l'État et la société et la modification des relations avec l'extérieur, tous éléments liés à la question cruciale du développement du capitalisme dans la périphérie.

Étant donné que la « démocratie de marché » devient la matrice du monde, la problématique du système international, de la voie capitaliste risque de durer longtemps pour les sociétés non-occidentales. Le scepticisme de Max Weber à propos de la validité « universelle » du « rationalisme », du « capitalisme » et de la culture occidentale semble tout à fait justifié compte tenu des difficultés du capitalisme à prendre racine dans les sociétés non occidentales. En dehors des changements économiques (du mode de production), les facteurs religieux socio-culturels ont contribué au renforcement du capitalisme en Occident. Weber ne voulait cependant pas remplacer une interprétation exclusivement matérialiste par une interprétation spirituelle et idéaliste. Dans les pays du Tiers monde, le capitalisme doit être réinventé en tenant compte de leurs conjonctures historiques et socio-culturelles propres en termes de temps et d'espace. Néanmoins, ce type de réinvention, cet imaginaire social, ne peut se faire en dehors ou indépendamment des conditions matérielles. « L'imaginaire

n'est pas l'irréel, mais l'incapacité de discerner le réel de l'irréel. Si l'on veut que l'imaginaire fonctionne, survive, il doit correspondre aux conditions matérielles en vigueur » (Bayart, 1994, p. 20). Le matériel et le spirituel (ou l'imaginaire) doivent être compris, analysés en lien l'un avec l'autre et non en opposition. Même si les théories contemporaines du changement social que représente la mondialisation, comme transformation culturelle du monde suscitée par la révolution des techniques d'information et de communication, s'efforcent d'échapper au marxisme ou de le transcender, elles ne peuvent complètement éviter l'emprise des tentacules du déterminisme technologique et économique. Les valeurs culturelles et les relations sociales jouent un rôle actif dans la création de marchés des divers modes de production et d'échange. Cependant, la tendance à privilégier les cultures du Tiers monde (eux et « nous ») rappelle le colonialisme. L'incapacité des économies des pays du Tiers monde à décoller et à s'engager dans la voie du capitalisme est attribuée à leurs cultures et à leurs sociétés. La nécessité de « bien gérer » (pour permettre au capital de prospérer), qui fait partie du Programme d'ajustement structurel (PAS) de la Banque mondiale et du FMI, a dans ce domaine des implications importantes (Adrian Leftwitch, 1994, p. 365). Les problèmes auxquels sont confrontés les gouvernements et les organismes internationaux de financement sont la corruption, le respect des droits de l'homme, l'analphabétisme, etc. Réformer les gouvernements, établir et soutenir les institutions démocratiques libérales, si indispensables pour protéger le capital, constituent le cadre dans lequel tous ces problèmes doivent être résolus. Avec la mondialisation du capital et des marchés, ces questions acquièrent une dimension universelle. Le rôle des ONG dépend du sens qu'elles leur donnent et de leurs orientations.

Actuellement, pour la plupart des pays du Tiers monde (pour le monde pourrions-nous dire), le choix ne se situe pas entre le socialisme et le capitalisme mais entre les capitalismes. A quelques exceptions près, les ONG contribuent à créer la base culturelle et sociale du capitalisme. L'échec des modèles de développement et la crise des économies dans les années soixante-dix furent attribués à l'échec de l'État et de sa gestion. Les États étaient jugés trop faibles pour transformer la société civile ou comme un obstacle au développement économique. L'idée de bonne gestion est associée au retrait de toute intervention particulière de l'État dans l'économie, à l'émancipation de la société civile grâce à une confiance accrue dans les ONG, à une meilleure formation des fonctionnaires, à la décentralisation pour lever les obstacles au développement, à l'accès préférentiel des secteurs les plus aisés (donc les plus instruits) de la société aux processus de prise de décision, etc. Il est de plus en plus évident que les ONG se présentent elles-mêmes comme les institutions les plus compétentes pour lever les obstacles au développement ou entreprendre des activités de développement. Elles diffèrent de l'économie nationale non-marchande

par le fait qu'elles peuvent choisir plus librement leur personnel, susciter un engagement qui aille au-delà de l'exécution formelle des tâches assignées et par le fait qu'elles doivent justifier de leurs activités pour continuer à bénéficier de financements extérieurs. Ainsi, leurs performances font l'objet d'une évaluation permanente. Du point de vue de l'économie politique, les ONG peuvent influencer les critères de financement. Comme le discours sur le développement considère la « culture » comme une variable importante, les ONG ont réussi à intégrer le langage de la « culture », de l'« identité » et le discours de « société civile ».

Bien que ces efforts puissent avoir un impact sur la démocratisation de la société civile, et de ce fait peut-être sur l'État, le véritable programme d'aide des organismes de financement vise à créer un environnement favorable aux réformes néolibérales. Les contradictions inévitables de ces réformes en faveur d'une « bonne gestion » ont eu, en réduisant le rôle de l'État, des résultats absolument désastreux dans la plupart des pays du Tiers monde. Comme l'indique Kevin Watkins d'Oxfam « contrairement à ce que disent la Banque mondiale et le FMI, la situation des pauvres et des secteurs les plus vulnérables de la société s'est beaucoup trop souvent dégradée en raison de la dérégulation du marché du travail, de la détérioration des mesures de protection sociale et de la réduction des dépenses en matière de santé et d'éducation. Les femmes en ont particulièrement souffert » (Ankie Hogvelt, 1997, p. 171). Même si les ONG critiquent fortement les politiques du FMI et de la Banque mondiale, il est peu vraisemblable qu'elles puissent les faire changer. Les politiques de réforme et la présence au Sud d'organisations bénéficiant de financements extérieurs ont de graves implications pour l'État et la société.

Les ONG et l'État

Il est important de noter que dans les années soixante-dix l'Inde a vu l'émergence de divers mouvements sociaux – le plus significatif étant le mouvement des femmes. L'environnement est devenu un enjeu pour l'action sociale et les institutions de la société civile ont commencé à remplacer « l'État ». Alors que les partis de gauche et les syndicats traditionnels opposaient à l'État leurs revendications, ces nouveaux mouvements sociaux se préoccupaient de problèmes spécifiques, tels que l'environnement, l'eau, l'alphabétisation, la santé, etc. et organisaient les populations rurales. Les ONG soutenaient ces mouvements, employaient les jeunes de la classe moyenne – souvent instruits – et fournissaient des financements et des structures de base. De par leur nature, les ONG n'adoptent pas une attitude anti-gouvernementale ou anti-étatique et, en déchargeant

l'État de ces problèmes, dans un certain sens elles les dépolitisent. Les ONG ne s'opposent pas à l'État et, de fait, bénéficient du soutien du gouvernement et de l'administration. Avec la mondialisation, l'État cherche de plus en plus à faire assumer ses fonctions par les ONG et les invite à mettre en œuvre ses politiques. Le processus de mondialisation et le retrait de l'État de divers domaines sociaux permettent aux ONG de jouer un rôle important dans la vie sociale et politique de l'Inde. En tant qu'interface entre l'ancienne idéologie du développement et la nouvelle vision de la culture politique globale, le phénomène ONG offre un excellent exemple pour comprendre la conjoncture actuelle.

Les Dalits (« intouchables ») agissent aujourd'hui de la même façon que les mouvements sociaux des années soixante-dix, dont l'attention s'est portée de l'État à la société civile, et que le mouvement des femmes, qui a élaboré des hypothèses sur les capacités des différentes couches de la société. Les théoriciens du développement parlent maintenant de développement durable. Le genre (égalité homme/femme) et l'environnement sont devenues des problèmes de développement. En finançant ces mouvements, les ONG les ont rapidement institutionnalisés et se sont encore plus vite appropriées le langage de la gauche tout en évitant soigneusement d'utiliser l'expression « lutte des classes ». Malgré leur discours radical, elles cherchent en général à éviter toute confrontation avec l'État, afin certainement que le ministère de l'Intérieur ne leur interdise pas de recevoir des financements extérieurs (FCRA). Les méthodes de travail et le mode de fonctionnement des ONG les rendent souvent suspectes aux yeux des populations locales. Les « groupes cibles » pour et avec lesquels elles élaborent des projets représentent des secteurs restreints de la population et le travail du projet n'est pas suffisamment politique. Les ONG ne se sont pas personnellement impliquées dans le mouvement des femmes des tribus à Bastar ou dans le mouvement Baliapal à Orissa. En négociant avec le gouvernement et en finançant des mesures de protection sociale, les ONG dépolitisent souvent les problèmes et émoussent les luttes sociales. Le « professionnalisme » des ONG semble fort bien correspondre au type de « discours gestionnaire » de la Banque mondiale et du FMI. L'efficacité de la gestion et le professionnalisme sont préférés au militantisme politique. Étant donné que les ONG emploient un grand nombre de personnes de la classe moyenne, urbains et ruraux, elles contribuent à réduire le chômage mais n'apportent pas de solution à long terme. Le changement d'orientation, ces dernières années, de la *Indian Federal Polity* (politique fédérale de l'Inde) du centre vers le local/régional a accru l'intérêt pour les affaires locales. Cela serait en partie dû, affirme-t-on, à l'essor des ONG. Tout en reconnaissant que l'absence de manipulations bureaucratiques présente des avantages, il faut dire que « les ONG, qu'elles soient extérieures ou autochtones, suppléent souvent de manière incomplète ou maladroite les organismes officiels légitimes. Pendant toute

une génération, l'histoire de l'Inde rurale a été marquée par la présence d'étrangers altruistes – organismes publics, laboratoires, services universitaires et journaux bien intentionnés – qui ont mené des activités positives dans des villages ou groupes de villages. En général, les zones rurales qui ont bénéficié de ce soutien sont devenues de plus en plus dépendantes de leurs bienfaiteurs extérieurs » (John P. Lewis, 1995, p. 376).

Étant donné le désarroi des militants de gauche qu'ont engendré des facteurs tels que l'effondrement de l'Union soviétique, la crise du marxisme et le changement d'orientation des théories sociales et politiques de l'État vers la société civile, il est probable que les ONG vont réussir. Au fur et à mesure que les jeunes militants de gauche abandonnent leurs mouvements, les ONG les absorbent. Par exemple, une jeune militante d'extrême gauche qui soupçonnait auparavant tous ceux qui travaillaient dans des ONG financées par des organismes extérieurs d'être des agents de l'impérialisme, a récemment quitté son organisation politique pour entrer dans une ONG et a conseillé à une amie, également militante d'extrême gauche et qui travaillait à ce moment-là dans un journal, d'entrer dans une ONG car il y avait plein d'argent et de travail !

Perspectives d'avenir

Les nouveaux mouvements sociaux nés dans les années soixante et soixante-dix ont donné naissance à un ensemble de théories sur la société civile. Les secteurs jusque-là marginalisés de la population – les tribus, les Dalits, les femmes – ont commencé à mettre en question l'État et l'exercice du pouvoir d'État, questionnement qui, à son tour, a suscité une nouvelle problématique en termes de nation et d'État-nation. En soutenant certains de ces mouvements, en les finançant, les ONG les ont institutionnalisés et, en même temps, dépolitisés. L'abandon de la lutte des classes, des mouvements populaires au profit de groupes, d'activités par projets, de constitution de réseaux, etc. a émoussé ces luttes. Les ONG ont adopté le langage, la rhétorique de l'extrême gauche et ont réussi à détourner des partis de gauche au moins une partie des jeunes, à la plus grande satisfaction de l'État oppressif.

La question qui se pose est de savoir si, au moment où la puissance des forces du marché augmente et où l'État constate une diminution de son pouvoir, les ONG ont la capacité de s'opposer à cette tendance ou si elles vont favoriser la mondialisation, les processus de libéralisation qui marginalisent de vastes secteurs de la population. Cela dépend beaucoup de la nature et des objectifs des ONG. Il serait faux de prétendre que toutes les

ONG se ressemblent. Ce genre d'homogénéité n'existe pas. Toutes les ONG ne sont pas des capitalistes déguisés. De nombreuses ONG sont attentives aux cultures et aux besoins des populations locales et ne s'imposent pas. Nombre de personnes s'intéressent aux luttes menées par les populations (par exemple aux mouvements des Dalits, des femmes) et les soutiennent. Il est important de reconnaître les différents types de changements sociaux qui se manifestent et la contribution des ONG à de tels changements. Les processus de mondialisation et la domination qu'exercent les forces du marché montrent cependant que l'ordre mondial imposé par les multinationales, le FMI et la Banque mondiale est au service du capital et influence l'ensemble des consommateurs du monde. Les ONG vont-elles favoriser ce processus ou vont-elles s'y opposer par leurs prises de position idéologiques ? Quelle va être la nature des transformations sociales dans le monde et quel type d'État, d'économie et de société civile vont-elles engendrer ? C'est là une question qui appartient à « l'histoire de longue durée ».

Bibliographie

AXFORD Barrie, « The Global System, Economics, Politics and Culture », Polity press, 1995.

BAYART Jean-François, *La réinvention du capitalisme,* Ed. Karthala, Paris, 1994.

CAUFIELD Cathrine, *Masters of Illusion, The World Bank and the Poverty of Nations,* Macmillan, 1996.

FARRINGTON John, LEWIS David J. et SATISH S. et MICLAT-TEVES Aurea, *Non Governemental Organisations and the State in Asia,* Routledge, 1993.

HIRST Paul and THOMPSON Grahame, *Globalisation in Question,* Polity press, 1996.

HOOGVELT Ankie, *Globalisation and the Post Colonial World. The new Political economy of Development,* Macmillan Press Ltd, 1997.

LEFTWITCH Adrian, *Governance, the State and the politics of Development,* Development and change, vol. 5, 1994.

LEWIS John P., *India's Political Economy. Governance and Reform,* Oxford University Press, 1995.

« Partners in Progress, Experience of Voluntary Organisations in India », Development Support Initiative, Bangalore, 1997.

35

Les ONG et l'analyse des relations internationales

Application au domaine de la défense des droits de l'homme

Béatrice POULIGNY-MORGANT

Encore marquée par plusieurs décennies de bipolarité qui ont contribué à surévaluer le rôle de l'État, la discipline universitaire vouée à l'étude des relations internationales éprouve beaucoup de difficultés à se démarquer des postulats réalistes qui ont dominé l'analyse jusqu'à naguère. Aussi n'est-ce pas sans mal qu'elle aborde des phénomènes qui, comme celui des ONG, échappent, par définition, à ces cadres d'analyse. Pour l'école réaliste, en effet, l'État demeure l'acteur essentiel – sinon unique – sur la scène internationale.

Il suffit de parcourir la prolifique littérature anglo-saxonne parue ces dernières années sur la question des ONG [1] pour comprendre combien l'analyse qui en est proposée reste dominée par l'opposition État-société liée à la conception occidentale moderne. Cette caractéristique se retrouve chez les théoriciens structuralistes qui s'intéressent d'abord aux systèmes globaux – même si, dans les travaux d'un Robert Cox (Cox, 1986 ; Cox, Sinclair, 1996), par exemple, sont proposés des apports majeurs pour la prise en compte des forces sociales dans l'explication du changement –, comme chez les tenants de l'école transnationaliste qui fournissent, en relations internationales, l'essentiel des travaux sur les ONG. Selon ce dernier courant – qui s'est développé à la suite des travaux de Nye et Keohane dans les années 70 et a été marqué, plus récemment, par ceux de James Rosenau – le monde « multi-centré » constituerait un contrepoids

1. Cette multiplication des publications constituant, du reste, la preuve d'un intérêt relativement récent mais réel pour un objet encore largement sous-investi par les politistes francophones.

au système stato-centré et une réponse à certains des problèmes auxquels il fait face depuis la fin de la bipolarité (Nye, Keohane, 1972 ; Rosenau, 1990 ; Rosenau, Cszempiel, 1992). Cette pensée reste ainsi également très tributaire de la référence à l'État sans que les multiples formes de son interaction avec les phénomènes non étatiques décrits par les auteurs parviennent toujours à être explicitées. Pour Fred Halliday, cette difficulté qu'ont les paradigmes à évoluer tiendrait au fait que la position de l'État s'est à la fois renforcée et affaiblie. Les politistes se retrouveraient donc face au dilemme suivant : comment expliquer que tout change et que rien ne change en même temps (Halliday, 1987, p. 216) ?

C'est bien à ce débat épistémologique plus général que renvoie d'abord la question de la prise en compte de l'acteur « ONG » par la discipline des relations internationales. Faute de pouvoir le traiter ici de façon approfondie, cette contribution voudrait explorer quelques pistes de recherche montrant la nécessité, pour les internationalistes, de s'ouvrir à d'autres domaines, en particulier à celui de la sociologie, pour traiter de questions pour lesquelles leur discipline n'est pas traditionnellement équipée et permettre ainsi de dépasser certaines oppositions.

Le fait de devoir situer les ONG en référence au modèle de l'État-nation pose, en effet, un certain nombre de questions fondamentales. S'il est vrai que parler de réseaux de solidarité en relations internationales revient à poser la question du rapport aux États, pourquoi la poser en terme d'« opposition » ou de « résistance » à l'État (Camilleri, Falk, 1992, pp. 199-235) ? Ces catégories épuisent-elles la gamme des liens par lesquels l'action des ONG s'articule à des logiques gouvernementales diverses ? Quelles autres voies emprunter pour découvrir les facettes peut-être moins connues de la réalité « non gouvernementale » ? Ne sommes-nous pas aveuglés par l'apparente nouveauté (du moins dans nos cadres d'analyse) du phénomène ONG et n'en perdons-nous pas toute perspective historique ? Sur le terrain, les solidarités ont toujours existé dans l'histoire humaine et certaines actions collectives passées pourraient tout à fait correspondre à nos critères actuels d'ONG. Où résiderait alors la nouveauté ? L'une des hypothèses serait que ces solidarités contemporaines peuvent avoir un certain effet de masse, qu'elles obéissent également à des logiques de mobilisation « par le bas » (Bayart, Mbembé, Toulabor, 1992) alors que, dans beaucoup d'expériences historiques, ce sont essentiellement les élites qui étaient concernées. Quelles réalités recouvre cette évolution et quelles en sont les conséquences ?

Cette référence au modèle de l'État occidental moderne tend à gommer la diversité des circonstances dans lesquelles prennent naissance les organisations considérées ; nombre d'ONG des Suds évoluent dans des contextes où le politique ne suit pas forcément les frontières habituelles en Occident, en d'autres termes où la séparation État-société et donc la notion de « société civile » ne font pas sens d'emblée (Badie, 1991,

p. 647 ; Harbeson *et al.*, 1994 ; Hann, Dunn, 1996, pp. 16-17). Ceci explique partiellement nos réserves quant à la notion de « société civile internationale » (ou « globale ») défendue par un groupe important d'internationalistes. Martin Shaw, l'un de ses avocats, reconnaît lui-même que « le concept de société civile globale est [...] proposé dans une tension extrêmement critique avec les développements historiques actuels... » (Shaw, 1994, p. 172). Nous proposons au moins de compléter la « sociologie de la globalisation », telle que proposée par les tenants de ce courant, par une approche qui parte du « bas » et s'intéresse aux acteurs en situation afin de tenter d'éclairer un peu plus les processus sociaux à l'œuvre et d'éviter au moins de s'enfermer dans certaines catégories trop figées.

Il est à craindre, en effet, qu'une approche trop globale conduise à sous-estimer la part de construit que cachent les notions auxquelles il est ici fait référence, la complexité des processus et des liens unissant les acteurs concernés. Ceci renvoie à une autre faiblesse qui frappe à la lecture de la littérature existante : la tendance à analyser toutes les activités transnationales comme un seul phénomène alors que toutes ne sont pas similaires dans les objectifs poursuivis, dans leur nature, leur portée et leur signification. Le transnationalisme, dans l'approche globale (et globalisante) qu'il propose, résout également difficilement les problèmes de définition que pose l'analyse du phénomène ONG. Organisations non gouvernementales, acteurs internationaux non étatiques ou acteurs transnationaux, idée d'une société civile globale ou internationale... Autant de concepts souvent employés abusivement de façon indifférenciée et dont le contenu est plutôt flou.

A défaut d'un consensus sur une définition, on retrouve généralement dans la littérature existante deux critères de base : l'appellation ONG fait référence à un groupe librement constitué par des personnes ou collectivités privées et poursuivant des buts non lucratifs [2]. Selon les critères utilisés par les Nations unies, sont en outre considérées comme ONGI – ONG internationales –, les ONG qui opèrent dans au moins trois pays ; l'Union des Associations internationales (UAI) y ajoutant un critère supplémentaire : les membres et les ressources financières de l'organisation doivent également venir d'au moins trois pays. C'est au regard de ces critères que seront, dans la présente contribution, analysés les objets « ONG » et « ONGI », à partir des questions que nous venons de soulever.

Afin d'éviter certaines limites d'une analyse trop globale, nous avons décidé d'appuyer nos réflexions sur l'analyse de l'action des ONG de

2. Ces deux critères sont notamment retenus par Marie-Claude Smouts, 1995, p. 178. Dans la littérature anglo-saxonne, on tend à ajouter le critère du bénévolat ; s'il ne fait pas consensus, ce dernier élément devrait nous inviter à réfléchir sur les conséquences de la professionnalisation croissante des ONG (augmentation de la part des salariés), aux dépens du militantisme.

défense des droits de l'homme (ONGDH) – qu'elles soient du Nord ou des Suds – dans trois lieux : a) la Conférence Mondiale sur les Droits de l'Homme de juin 1993, au cours de laquelle le forum des ONG a parfois été présenté, comme pour les autres conférences de ce type, comme une préfiguration d'une « société civile mondiale » ; b) la Commission et la Sous-Commission des droits de l'homme de Genève où certaines ONG ont le statut d'observateur ; c) les composantes « droits de l'homme » de plusieurs missions de maintien de la paix de l'ONU, dans leur interaction avec les ONG, dans les pays d'intervention.

Le choix du cas des ONGDH s'explique d'abord par des raisons méthodologiques, le type d'organisations intervenant dans le domaine des droits de l'homme – au sens restreint de la défense des droits civils et politiques – paraissant relativement homogène, même si le groupe ainsi visé (comprenant quelques milliers d'organisations locales et internationales, travaillant exclusivement ou non dans le domaine des droits de l'homme) couvre une très grande variété d'acteurs. Il répond également à des préoccupations empiriques puisque nous disposions, sur cette question, de suffisamment de données primaires sur les trois sites d'action précités pour assurer une base factuelle minimale à notre réflexion théorique[3].

Ces exemples nous aideront, à partir d'une vision interactionniste, à comprendre un peu mieux le phénomène ONG et à en éclairer deux aspects importants pour les relations internationales : d'abord les caractéristiques des relations qui unissent les ONG entre elles et avec d'autres acteurs (en particulier les États) ; ensuite les conséquences de la présence de ce type d'acteur sur la scène mondiale à travers une réflexion sur la régulation. Mais il nous faut auparavant justifier l'hypothèse de base de ce travail : l'existence d'une société mondiale. C'est elle qui autorise, en effet, le spécialiste des relations internationales à se faire sociologue pour analyser des faits que sa discipline tend traditionnellement à méconnaître.

L'hypothèse d'une « société mondiale » : quand l'internationaliste se fait sociologue

La vision interactionniste permet de raisonner en termes sociologiques sans avoir à considérer la « société mondiale » – dont l'analyste anglais

3. Ces données ont été recueillies au cours des dernières années, lors d'expériences dans lesquelles l'auteur se trouvait soit en position d'acteur sur les sites concernés, soit en observateur, lors d'enquêtes de terrain à des fins académiques sur plusieurs missions de maintien de la paix de l'ONU (les données utilisées ici concernant les seuls cas du Salvador, du Cambodge et d'Haïti).

John Burton eut la première intuition (Burton, 1972) – comme une unité (Smouts, 1995, pp. 20-21). L'école interactionniste de George Simmel et George Mead comprend, en effet, la société comme une structure émergente, produit d'un faisceau d'actions de communication entre individus orientés les uns vers les autres. La société est produite par les acteurs, les acteurs sont façonnés par elle. On ne préjuge pas de la nature du lien existant entre les acteurs : ce lien est fait aussi bien de contrainte et de domination que de collaboration volontaire et d'intérêts partagés (on retrouve ainsi la distinction célèbre entre les notions de « communauté » et de « société » proposée d'abord par Ferdinand Tönnies et reprise par Max Weber). Une telle vision est également dynamique : l'imbrication des réseaux d'interactions constituant la « société mondiale » entraîne une démultiplication des jeux sociaux qu'il faut observer.

L'internationaliste doit ainsi se faire sociologue et aller puiser dans d'autres disciplines les outils d'observation et d'analyse qui lui manquent. Il y est encouragé par des travaux récents remettant en cause certaines conventions qui ont contribué à définir la discipline des relations internationales depuis 1945. Alors que les théoriciens normatifs de la société internationale comme Martin Wight et Hedley Bull (Jackson, 1995, pp. 110-128) la comprennent traditionnellement comme une société d'États, la société mondiale décrite par cette nouvelle école prend en compte le fait que les relations internationales concernent non seulement les États mais beaucoup d'autres acteurs, dont des ONG. Cette proposition rencontre ainsi la suggestion d'un certain nombre de politistes pour lesquels les concepts et méthodes utilisés pour l'étude interne des sociétés devraient être appliqués à l'étude de la « société internationale » en général (Badie, Smouts, 1995 ; Constantin, 1995 ; Krause, Knight, 1995). Cette approche permet également de faire appel à la sociologie de la mobilisation collective et la sociologie de l'action, souvent oubliées par la discipline des relations internationales et ô combien importantes dans l'analyse des ONG.

Une vision interactionniste du phénomène ONG

C'est dans ce cadre théorique que nous nous proposons de comprendre la complexité voire l'ambiguïté des relations que les ONG entretiennent avec l'État et le politique en général mais aussi ce qui caractérise les relations inter-ONG elles-mêmes.

Les relations ONG/État

On l'a dit : parler de réseaux de solidarité en relations internationales revient presque toujours à poser la question du rapport aux États et à ceux qui les représentent, à se demander comment la solidarité se passe de l'État, l'ignore, le contourne ou s'y oppose et comment, en retour, l'acteur étatique réagit. Cette vision dichotomique nous paraît néanmoins sous-estimer des réalités plus complexes que permet d'éclairer notamment une analyse en terme de stratégies d'acteurs. Ainsi, dans un certain nombre de cas, les ONG peuvent être perçues comme une façon de « continuer la politique par d'autres moyens » : lieux d'où on peut tenter de transformer le jeu politique pour des oppositions sans espace, moyen de recycler les élites politiques et de prolonger la « politique du ventre » dans certains pays africains... Plus largement, les ONG peuvent constituer un moyen de mobiliser de nouvelles ressources : financières mais aussi et d'abord politiques, voire symboliques. Disposer, par exemple, d'une tribune internationale pour se placer en opposition au pouvoir en place, même sous couvert de la défense des droits de l'homme, n'est pas négligeable. De façon plus généralisée, il est intéressant de remarquer que l'on trouve, chez des ONGDH des Suds comme dans des groupes de solidarité d'autres types, une articulation permanente entre une implantation très locale, des références très particularistes et une recherche de connexion à l'international, des références à l'universel. L'étude des tracts et autres productions écrites comme orales de ces groupements est très intéressante de ce point de vue. L'espace ouvert par la constitution en ONG peut ainsi déboucher sur une recomposition partielle du discours et des identités. Comme l'ont souligné Joseph A. Camilleri et Jim Falk dans leurs travaux sur les « nouveaux mouvements sociaux », ces acteurs collectifs sont engagés dans un projet de réinterprétation – et de réinvention, pourrait-on ajouter – à partir de l'histoire universelle et des histoires particulières (Camilleri, Falk, 1992, pp. 224 et suiv.).

Il n'en reste pas moins vrai qu'un certain nombre de stratégies sont à analyser aussi à un niveau individuel : ainsi, dans le milieu des droits de l'homme, un nombre non négligeable de personnes font le va-et-vient entre les structures étatiques, inter-étatiques et non gouvernementales, au gré des opportunités, bien souvent. Les réseaux d'experts dont ont parlé certains auteurs (Haas, 1992) sont particulièrement forts dans le domaine mais ils restent largement dominés par le Nord ; ce qui contribue beaucoup à en faire un milieu très fermé. Il suffit, pour s'en convaincre, de circuler dans les couloirs des réunions de la Commission et de la Sous-Commission des droits de l'homme, à Genève. Autre exemple : des délégations gouvernementales de pays du Nord, à la Conférence mondiale de Vienne, incluaient des représentants d'ONG qui ont travaillé avec les *lobbies* de « grosses » ONGI (Gaer, 1995, p. 397). Même si la reconstitution

des parcours individuels laisse à penser que la part du carriérisme ne doit pas être négligée, ces mouvements de personnes produisent certains effets sur la nature des relations entre les ONG et les États ou les organisations interétatiques.

L'un de ces effets – important, même s'il est controversé – concerne la réalité du poids des ONG sur le contrôle de l'agenda politique des instances internationales ou la mise sur agenda de nouvelles questions, ce qui est particulièrement important en matière de droits de l'homme. Des groupes de pression se sont ainsi constitués pour, dans les années 80, imposer le traitement de la question des disparitions. Pendant très longtemps, ce fut la proposition de création d'un poste de Haut-Commissaire aux droits de l'homme qui fut soutenue puis, plus récemment, les questions de l'impunité et la création d'un Tribunal pénal international, à laquelle ouvrent la voie les deux Tribunaux créés pour les crimes contre l'humanité commis en ex-Yougoslavie et au Rwanda. On peut y voir un franc succès de l'action des ONGI mais on peut aussi, dans une analyse interactionniste attentive, s'apercevoir que ces processus sont loin d'être univoques. Les individus et collectifs à l'œuvre derrière tel ou tel groupe de pressions ne sont pas forcément ceux auxquels on pense. Le passage par les ONG pour faire adopter certaines mesures constitue une tactique coutumière de certains hauts fonctionnaires d'organisations internationales ou représentants d'États. Ce qu'on connaît du fonctionnement des *lobbies,* dans le système nord-américain en particulier, pourrait être largement appliqué à cette situation. L'exemple du cheminement du projet de création d'un poste de Haut-Commissaire aux droits de l'homme est assez significatif de ce point de vue. En 1992, l'idée est réintroduite par Amnesty International mais on oublie souvent qu'elle vient, en fait, d'un projet lancé initialement en 1947 et poussé pendant des années à la fois par certains hauts fonctionnaires onusiens en poste au Centre des droits de l'homme (qui dépend du Secrétariat général de l'ONU) et certains États, en particulier non-alignés. Lorsque l'on examine attentivement à la fois les débats de la Conférence de Vienne en juin 1993 et ceux de la session suivante de l'Assemblée Générale au cours de laquelle a été adoptée la résolution pour la création de ce poste (UNGA/RES/48/141, 20 décembre 1993), on comprend très vite que les motivations des États qui ont fait pression en ce sens n'étaient non seulement pas désintéressées mais ont peut-être réussi à vider cette proposition de ce qu'elle avait de plus novateur et essentiel pour la défense des droits de l'homme. Sans aller jusqu'à tirer des conclusions trop hâtives sur l'instrumentalisation des ONG par les États, de telles expériences invitent à relativiser l'autonomie de ces acteurs sur la scène internationale.

Ce constat renvoie ainsi inévitablement à la question de l'indépendance des ONGDH à la fois vis-à-vis des gouvernements et des « groupes partisans cherchant le pouvoir », critère souvent souligné par les analystes.

Dans les faits, cette indépendance est d'autant plus difficile à vérifier que les questions abordées touchent plus ou moins directement à des problèmes de partage de pouvoir dans les sociétés concernées. En Haïti, les ONGDH en ont fait l'expérience directe. En effet, après le coup d'État de septembre 1991, au-delà de sa dimension humaine fondamentale, la question de la violation massive des droits de l'homme touchait directement la question du pouvoir ; elle a constitué un enjeu tout à fait déterminant dans la mobilisation politique internationale, mettant les ONGDH, détentrices d'informations capitales, bien souvent au centre de négociations dont elles étaient loin de maîtriser tous les tenants et aboutissants. Inversement, au lendemain du retour dans le pays du Président constitutionnel, les ONGDH haïtiennes ont éprouvé des difficultés réelles à se repositionner alors que la nature des violations avait changé mais que celles-ci n'avaient pas disparu, la question des droits de l'homme ayant, en Haïti, une composante structurelle forte. La question de l'indépendance des ONG vis-à-vis du pouvoir politique est ainsi loin d'être simple, y compris au Nord, contrairement à une idée fréquente qui voudrait que cette « tare » soit l'apanage de dictatures aux Suds. Il suffit, pour s'en convaincre, de consulter la liste des ONGDH qui étaient présentes à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, à Vienne[4].

Cette difficulté est d'autant plus forte pour les ONGDH qu'elles trouvent dans les actions des gouvernements en place la cause fondamentale et l'objectif de leur existence. D'où ce paradoxe souligné par les participants à une conférence sur les ONG, organisée par une Fondation nord-américaine : en dépit de la force que ces organisations peuvent gagner dans l'affaiblissement de l'État, elles ont besoin de lui pour faire avancer leurs propres agendas (Stanley Foundation, 1994). La référence au cadre étatique est, de fait, permanente pour les ONGDH qui basent leurs activités sur les normes internationales comme la Déclaration universelle des droits de l'homme, les deux conventions internationales de 1966 et les nombreux autres traités et déclarations. Condition de leur accès aux procédures prévues dans le cadre onusien, cette référence régit également les échanges entre ONG elles-mêmes.

Ceci oblige à poser la question de l'instrumentalisation ou du moins de la « récupération » de l'action des ONG par les États. On constate ainsi un début de sous-traitance sur le terrain et de financement de certaines activités d'ONG par des organisations internationales ou des fondations très liées aux États, voire directement des gouvernements eux-mêmes[5], même si cette pratique reste beaucoup moins développée que pour les activités de développement économique, par exemple. Le risque évident

4. Cette liste a été publiée par le Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights qui organisait le Forum des ONG, dans la *NGO-Newsletter n° 4.*

5. Le plus souvent, il s'agit d'un gouvernement tiers, le schéma classique étant celui d'un gouvernement du Nord finançant une ONG du Sud.

(parfois vérifié) est ici que les ONGDH deviennent l'instrument d'une diplomatie ou tout du moins qu'elles perdent beaucoup de leur autonomie. Le cas extrême étant celui d'ONG créées puis financées de toute pièce de l'extérieur. Tel fut en partie le cas des ONGDH implantées par la mission des Nations unies au Cambodge (APRONUC) ou avec son aide directe (quatre organisations pendant la durée de la mission, une cinquième à la fin de la période). Le travail mené par l'ONU à ce niveau participait de l'objectif de « promotion d'une société civile », notion qui, au Cambodge moins qu'ailleurs peut-être, ne recouvrait une quelconque réalité avant l'arrivée de l'APRONUC. Reste que le discours et les ressources (notamment financières et politiques) rendues accessibles par la mission onusienne au service de cet objectif ont suscité, dans ce pays comme dans d'autres, des réactions des acteurs locaux et créé, de fait, une façon partiellement nouvelle de se positionner sur le terrain politique local. Cet exemple montre combien les phénomènes décrits sont loin d'être à sens unique.

Enfin, une forme importante de domination par les États réside dans la référence même à l'universalité de droits de l'homme (comme à la notion de « biens communs de l'humanité », dans le domaine de l'environnement, par exemple) qui peut, dans certains cas au moins, constituer une façon habile de déguiser les intérêts d'États du Nord. On ne peut oublier que le colonialisme fut conduit au nom de la raison et de la portée de la civilisation. Même si, comme on l'a vu, le sens, même imposé de l'extérieur, est presque toujours réinventé par les acteurs, le refus des différences sera toujours plein de dangers.

S'il serait hasardeux de vouloir pousser trop loin le jeu du « qui manipule qui », on peut raisonnablement considérer que la présence et l'action des ONG sur la scène mondiale tendent à modifier au moins partiellement le jeu des rapports inter-étatiques et la conception traditionnelle de l'action diplomatique. L'image qui ressort de ces quelques coups de projecteurs est peut-être moins idyllique que celle à laquelle nous sommes habitués. Elle ne retire, bien évidemment, rien à l'importance de l'action de ces organisations mais suggère simplement qu'il convient d'aller au-delà de l'opposition classique ONG-État(s) pour atteindre à la complexité des interactions qui unissent ces deux types d'acteurs sur la scène internationale.

Les relations inter-ONG

Les apparences doivent, ici aussi, être dépassées pour comprendre les logiques propres aux processus sociaux mis en œuvre dans les relations entre ONG. Des ONG existent au niveau communautaire, local, régional et international ; or, on sait très peu de choses sur l'articulation entre ces

niveaux. C'est ce qu'aide à saisir notamment l'approche inter-organisationnelle en terme de réseaux, telle que développée en particulier par Christer Jönsson (Jönsson, 1993). Elle permet, en effet, de centrer l'analyse moins sur les structures que sur les processus dans des systèmes considérés comme ouverts, c'est-à-dire où tout peut se passer et où tous les types de relations peuvent se développer à tout moment.

C'est ainsi que l'on peut comprendre qu'entre ONG se reproduisent non seulement différents types de coopération mais aussi des logiques de domination et de véritables hiérarchies, comme c'est le cas entre les ONGDH bénéficiant du statut consultatif auprès du Conseil économique et social[6] – les « grosses » ONGI, généralement basées au Nord ou souvent assimilées par les ONG du Sud à des ONG du Nord – et les autres. Du reste, celles qui bénéficient du statut ne sont généralement pas prêtes à ce que cette procédure (en cours de révision depuis quelques années, parallèlement au serpent de mer de la réforme de l'ECOSOC lui-même) soit élargie (Stanley Foundation, 1994). Au-delà, la hiérarchie s'établit entre les ONG nationales et internationales, entre les affiliées et les grandes fédérations. Les inégalités entre les organisations ne se résument bien sûr pas à la question du bénéfice ou non du statut de l'ECOSOC. Ainsi, dans les conférences internationales ou les sessions des commissions, l'essentiel peut se passer (se passe souvent) dans les couloirs et dans des réunions restreintes qu'il faut pouvoir repérer, ce qui suppose de disposer non seulement d'un bon réseau d'informations mais aussi de suffisamment de personnel pour être présent au bon endroit au bon moment. Combien d'ONG ont, à Vienne, par exemple, pu à grand peine se faire financer la présence d'un représentant alors que la Fédération internationale des droits de l'homme, par exemple, avait enregistré cinquante-six délégués (ce qui dépasse très largement la taille de pratiquement toutes les délégations gouvernementales, pays du Nord y compris).

Ce même type de difficultés se retrouve sur le terrain, par exemple là où sont déployées des missions de maintien de la paix comportant une composante droits de l'homme. Ainsi, au Salvador, alors que plusieurs responsables de la composante droits de l'homme de l'ONUSAL venaient des ONG, les enquêtes montrent que cela n'a pas amélioré les relations avec les ONG locales. Bien plus, se sentant ignorées, elles dénoncent la

6. ECOSOC, organe de coordination des activités économiques et sociales de l'Organisation des Nations, de ses institutions spécialisées et des organes divers constituant le système. Les ONG ayant statut consultatif peuvent envoyer des observateurs aux séances publiques du Conseil, de ses commissions et sous-commissions, dont celles concernant les questions de Droits de l'Homme qui se réunissent à Genève. Elles peuvent également soumettre des déclarations écrites et un temps de parole leur est accordé au cours des séances. Par ailleurs, dans le cadre des procédures qui régissent le traitement des communications concernant les plaintes relatives à des violations des Droits de l'Homme, les ONG ont la possibilité de jouer un rôle important en soumettant par écrit des renseignements dignes de foi à l'ONU.

collusion entre les « grosses » ONG du Nord et les Nations unies (Pouligny, 1996, pp. 11-36). Comme en Haïti avec la Mission civile ONU/OEA (MICIVIH) dont le mandat est centré sur les droits de l'homme, la présence de la mission onusienne est vécue dans la concurrence, non dans la coopération et les ONGI sont perçues de façon très proche, sinon identique aux OIG (Organisations inter-gouvernementales).

De fait, la culture de ces ONG du Nord est souvent beaucoup plus proche des OIG que des ONG du Sud. Ceci est particulièrement important sur des questions touchant aux systèmes de sens des sociétés concernées et se posant dans une tension entre universalisme et particularisme. Or, tel est le cas, par nature, des débats sur les droits de l'homme. Et il n'est pas rare que les clivages des relations inter-étatiques se retrouvent ainsi (au moins partiellement) dans les relations inter-ONG. A Vienne, en juin 1993, au Forum des ONG qui se déroulait parallèlement à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, la polarisation Nord-Sud fut ainsi aussi forte que dans les débats inter-étatiques. Elle a, de fait, bloqué la plupart des débats, en particulier dès qu'est apparue plus ou moins directement la question de la conditionnalité démocratique. La rejetant en bloc parce qu'elles y voyaient une nouvelle forme d'ingérence, la plupart des ONG du Sud ont rejoint ainsi la position des gouvernements de leurs pays sans que l'on puisse expliquer cette attitude par le fait qu'il s'agit plutôt de « GONGOs » (ONG gouvernementales), selon la formule consacrée (Baehr, 1995, p. 172). Bien plus, certains des représentants d'ONG les plus fermes sur ce point se trouvaient être également ceux qui avaient rencontré le plus de difficultés pour assister au Forum, compte tenu de leur opposition connue au gouvernement au pouvoir dans leur pays. Pour être complet, il convient d'ajouter qu'à ce débat de fond, se superposait une question procédurale significative : de nombreuses ONG du Sud s'étaient plaintes, dès le début du Forum, de leur sous-représentation au sein du comité de liaison[7]. Un mini « coup d'État » conduira, du reste, à la mise en place d'un comité de liaison ad-hoc répondant à un meilleur équilibre géographique. Mais l'ajustement était sans doute un peu tardif et, lors de la production du texte final des ONG, beaucoup de participants se sont plaints du manque de fidélité aux débats en ateliers ; quelques « censeurs » étaient passés par là... A Vienne, en juin 1993, certaines des difficultés du dialogue inter-ONG et Nord-Sud sont ainsi apparues clairement, du moins pour qui voulait bien voir (Pouligny, 1993).

Ainsi, les relations entre ONG se présentent souvent sous le règne des quatre « c », pour reprendre la formule utilisée par Gordenker et Weiss pour désigner le mélange de conflit, de compétition, de coopération et de cooptation qui préside aux relations entre ONG (Weiss, Gordenker, 1996, pp. 216-217).

7. NGO Forum Planning Committee, sorte de Présidence qui regroupait des représentants d'ONGIDH ayant une longue expérience des Nations unies.

Conséquences de la présence des ONG sur la scène mondiale : l'hypothèse régulationniste

La complexité de l'ensemble de ces relations étant esquissée, comment évaluer leur impact sur la scène mondiale ? Cette question constitue, bien évidemment, un enjeu important pour l'analyste des relations internationales, préoccupé de savoir si le monde va ou non tomber dans le désordre et l'anomie. Elle fait écho également aux débats qui alimentent la littérature que nous évoquions en introduction, en particulier lorsqu'elle se réfère à la notion de « global governance ». Marie-Claude Smouts fait remarquer à ce sujet que la « recherche d'un nouveau multilatéralisme englobant la "communauté des hommes" pourrait bien être l'utopie du prochain millénaire » (Smouts, 1995). C'est cette utopie qui alimente notamment les propositions visant à mieux intégrer les sociétés civiles dans le système des Nations unies (exemples de la proposition de la « Commission on Global Governance » Childers/Urquhart de créer un Forum de la société civile ou des propositions de Maurice Bertrand). Quels indices permettent de repérer cette éventuelle émergence d'une « société civile internationale » ? Qui la représenterait ? Ces questions sont trop souvent éludées ou reçoivent des réponses d'ordre idéologique qui n'éclairent pas toujours l'analyse ni ne permettent de comprendre quelles sont les forces de régulation à l'œuvre dans l'action des ONG. Le pari est, en effet, que mêmes protestataires, ces réseaux peuvent devenir prestataires de solidarités et de services multiples et, à ce titre, facteurs d'intégration nouvelle.

Pour évaluer cette hypothèse régulationniste, il faut tout d'abord s'arrêter sur l'analyse des stratégies sous-jacentes au passage par les ONG, telles que nous les évoquions plus haut et s'interroger sur chacune d'elles.

Si, par exemple, le passage par les ONG correspond à un effet de substitution (cas typique des situations de dictature, sur le plan interne, où l'action directe sur le terrain politique n'est pas possible), qu'advient-il lorsque le passage au politique devient possible (Santiso, 1995 ; Frhling, 1985) ? Jusqu'où peut aller la substitution et ne risque-t-on pas une dépolitisation à l'échelle des relations internationales, donc une dilution des responsabilités des États ? Où vont se situer les nouvelles responsabilités, en particulier lorsque la création d'ONG correspond à des stratégies plus strictement individuelles comme le moyen de se créer un travail[8] ? Il ne

8. Au Cambodge, pendant la présence de la mission onusienne, une ONG a ainsi vu le jour parce que son fondateur était allé chercher un travail auprès du directeur de la composante droits de l'homme de l'APRONUC et que celui-ci lui avait plutôt proposé de lui donner de l'argent pour créer une organisation. Ladite organisation a d'ailleurs eu, pendant plusieurs mois, ses bureaux dans les locaux mêmes de la composante droits de l'homme de l'APRONUC. On connaît d'autres exemples de créations d'ONG par des intellectuels qui ne veulent plus rentrer dans l'administration où ils ne disposeraient pas des mêmes avantages, en particulier financiers.

s'agit bien évidemment pas de porter ici un quelconque jugement sur ces pratiques mais de s'interroger plus simplement sur le type de régulation qu'on peut attendre de processus qui correspondent avant tout à des logiques individuelles.

Si l'option ONG correspond à une stratégie de conquête d'espaces, dans une mobilisation de type collectif, que deviennent les espaces ainsi récupérés sur l'État ? En quoi le politique lui-même peut-il s'en trouver redéfini ? On ne peut ignorer que, dans un certain nombre de pays des Suds, ces structures, souvent très récentes, sont d'abord tournées vers l'étranger et éprouvent de grosses difficultés à s'articuler avec le reste de la société locale, notamment parce qu'elles ne font pas directement écho aux modes traditionnels d'organisation sociale.

Tous ces questionnements renvoient ainsi au problème central de l'effectivité de la régulation à l'œuvre dans ces interactions qui se situent en dehors des États, question bien évidemment inconcevable pour les tenants de l'approche réaliste des relations internationales mais centrale pour le sociologue de ces mêmes relations.

Les moyens dont disposent les ONGDH face aux États peuvent paraître bien dérisoires – à l'exception des plus importantes d'entre elles, minoritaires. L'influence réelle de leurs actions sur la sphère politique est généralement difficile à évaluer. D'autant plus que, fonctionnant souvent en réseaux, selon des modalités difficilement compatibles avec les formes d'institutionnalisation proposées par l'ordre international, elles peuvent éprouver des difficultés à déployer une action efficace dans un cadre qui n'est pas fait pour elles. L'exemple du rôle des ONGI dans la transmission d'informations à la Commission et la Sous-Commission des droits de l'homme mais aussi, directement, aux rapporteurs nommés par la Commission, montre néanmoins qu'il s'agit d'un acteur qui compte indéniablement, au-delà de l'impact public des rapports publiés régulièrement par ces organisations (*Third World Quarterly* 1995, p. 393). Néanmoins on retrouve ici la caractéristique soulignée plus haut d'ONGDH dont l'essentiel de l'action se déploie en référence au cadre interétatique et non hors de lui ; même lorsqu'elles poussent à l'adoption de règles, c'est dans ce cadre qu'elles agisssent. Les lieux et modes de régulation véritablement non-étatiques (c'est-à-dire définissant, en particulier, leurs référents propres) ne restent-ils pas à inventer ? Est-ce possible ?

Les ONG ne sont-elles pas facilement contrôlables par les États ? Cette question vient également rapidement à l'esprit. On peut considérer que le fait que les États soient généralement soucieux de limiter le rôle des ONG, particulièrement dans certaines instances internationales montre, *a contrario*, que leur contrôle n'est pas aussi aisé. Le débat qui s'est déroulé, en juin 1993, au comité de rédaction de la déclaration finale de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme est, à ce sujet, révélateur. En revanche, la capacité des ONG d'influencer en profondeur la sphère poli-

tique paraît demeurer limitée. Le passage du social au politique continue à être problématique, du moins au plan mondial auquel se situe cette analyse (le diagnostic pouvant, bien évidemment, varier pour des situations internes spécifiques). Ceci s'explique notamment par le fait que le type de régulation sociale dont il est question ici pose le problème-clé de la transitivité des utilités individuelles et collectives. Cette transivité constitue, en effet, la base de la régulation politique internationale qui repose sur une allégeance privilégiée à l'État, contrairement à la régulation mise en œuvre par les ONG qui, elle, renvoie à des allégeances multiples. La transitivité de l'individuel au collectif n'est plus donnée, l'individu pouvant choisir de se mobiliser ou non, à un moment donné, pour une cause. Quelle perception concrète l'individu, le groupe, va-t-il avoir de l'enjeu droits de l'homme s'il ne le touche pas directement, concrètement ? Le Forum de Vienne a, à cet égard, montré les difficultés d'une approche globale pour des groupes plutôt habitués à concentrer leurs efforts sur des situations nationales spécifiques qu'ils peuvent avoir du mal à dépasser.

A ceci est liée la question (clé dans le domaine des droits de l'homme) de la possibilité d'une règle découlant d'une conscience collective. Il est rare que cette perception existe à l'échelle internationale (pour la répression des crimes contre l'humanité ?) et celle-ci est rarement suffisante pour que soit définie une règle dont il ne faut pas oublier qu'elle est aussi (et avant tout ?) le résultat de compromis entre acteurs rivaux. Il suffit de reprendre les débats lors des longues années d'élaboration puis d'adoption des différents textes juridiques qui font référence dans le domaine des droits de l'homme pour s'en convaincre. Et les rivalités inter-étatiques – là non plus – n'expliquent pas tout. Il faut se méfier des idées commodes comme celle de culture cosmopolite dont la réalité sociologique est douteuse. Il peut exister certaines codifications partagées, certaines solidarités de sens comme on le voit pour les droits de l'homme mais il ne faut pas en négliger les limites et savoir analyser ce qui bloque un partage de sens plus complet. Le dilemme est ici tragique : en sociologie, les penseurs de la solidarité comme Durkheim parlent de solidarité au sein de groupes. Les exemples solidaristes qu'ils ont analysés s'appuyaient toujours sur le renforcement d'une identité. Une solidarité par des valeurs (comme les droits de l'homme) peut-elle ne pas renvoyer à la question de l'identité et s'y enfermer ? C'est à cette question fondamentale que renvoie le débat sur l'universalité, au-delà des évidentes manipulations à connotation culturaliste comme des volontés d'imposition d'un ordre mondial spécifique. Il ne faut pas négliger ici le risque, pour les ONGDH, de tomber dans un discours auto-légitimateur, au nom de valeurs humaines universelles. Peut-il y avoir un système unique de support de la régulation solidariste internationale ? Peut-on, au contraire, envisager une régulation basée sur des solidarités plurielles qui puissent faire sens dans chacune des sociétés

concernées, sur un universel réinventant la différence[9] ? Y sommes-nous prêts ?

Une telle régulation peut fonctionner si elle est productrice de partenariats, donc créatrice, d'une façon ou d'une autre, de structures représentatives, d'interlocuteurs reconnaissables. Le problème de la responsabilité devient, en effet, d'autant plus crucial que celle-ci tend à se diluer avec l'autonomie croissante des acteurs sur la scène mondiale. C'est là une question majeure pour le fonctionnement actuel du monde. En ce sens, il faut prendre garde au recours à la notion « d'opinion publique internationale » (qui tend à remplir le même office que celle de « communauté internationale »), construit social mal défini dont on ne sait qui va le représenter, ni à quelles conditions il va se mobiliser. L'hypothèse, même non explicite, d'une représentation par les ONG est lourde de risques si elle ne s'appuie que sur un discours auto-légitimateur : l'existence en fonction de biens communs (ex : la protection de l'humanité). Le problème de la représentation au sein des ONG et plus encore dans les rassemblements internationaux (comme l'illustre le problème du Comité à Vienne) doit être clairement posé dans cette perspective. Comme le soulignent Gordenker et Weiss dans leur ouvrage, les élections sont plutôt plus rares dans les ONGDH que dans les milieux gouvernementaux et les élites qui les représentent dans les grandes conférences ne sont généralement pas très différentes de celles qui représentent les gouvernements comme les OIG (Weiss, Gordenker, 1996, p. 219) ; il n'est d'ailleurs pas rare que tel ou tel représentant d'ONGDH soit accusé de pousser son propre agenda politique ou personnel.

Il y a là, incontestablement, plus de questions que de réponses. On peut y voir une critique forte (éventuellement réaliste) de l'action des ONG. Mais la préoccupation du sociologue des relations internationales est ailleurs : quel bilan peut-on tirer de la capacité de régulation d'ONG du type de celles prises en exemple ici, dans le domaine des droits de l'homme ? L'hypothèse pessimiste voudrait qu'il n'y ait pas véritablement de régulation internationale possible par les ONG. On peut, au contraire, faire l'hypothèse de régulations segmentaires, partielles, à travers des allégeances multiples, donc non prévisibles de façon certaine. Reste que cette régulation fragmentaire ne saurait suffire, ne serait-ce que parce qu'elle est incertaine. Par quoi peut-on la compléter, voire la dépasser ? Un certain nombre d'auteurs proposent un retour à l'éthos et au respect (Badie, 1995, pp. 228 et suiv. ; Levy, 1996, pp. 120-121). Cet appel nous paraît représenter un très beau défi pour les ONG elles-mêmes qui devront, pour cela, accepter de dépasser un certain discours auto-légitimateur et examiner avec lucidité les bases sur lesquelles elles sont prêtes à engager un dia-

9. Idée d'une conception moins ethnocentrique de la solidarité humaine défendue notamment par Chris Brown, 1995, p. 106.

logue et un partenariat réel, pariant sur un universel ancré dans une réinvention des différences.

Bibliographie

BADIE B., SMOUTS M.-C. (1995), *Le retournement du monde - Sociologie de la scène internationale,* Paris, Presses de la FNSP/Dalloz, 2e éd.

BADIE B. (1995), L'avenir est-il aux réseaux ? *La fin des territoires – Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect,* Paris : Fayard, pp. 228 et suiv.

BADIE B. (1991), « Formes et transformations des communautés politiques », *in* GRAWITZ Madeleine et LECA Jean, *Traité de Science Politique,* tome 1, pp. 599 et suiv.

BAEHR Peter R. (1995), « Human Rights Organizations and the United Nations : a Tale of Two Worlds », *in* BOURANTONIS Dimitris, WIENER Jarrod, *The United Nations in the New World Order, the World Organization at Fifty,* Macmillan : Basingstoke, pp. 170-189.

BAYART J.-F., MBEMBÉ A., TOULABOR C. (1992), *Le politique par le bas en Afrique noire - Contributions à une problématique de la démocratie,* Paris, Karthala.

BROWN Chris (1995), « International Political Theory and the Idea of World Community », in BOOTH Ken, SMITH Steve (eds), *International Relations Theory Today,* Cambridge : Polity Press, pp. 90-109.

BURTON J. (1972), *World Society,* Londres, Cambridge University Press, 1972.

CAMILLERI J. A., FALK J. (1992), « The New Social Movements », in CAMILLERI J. A., FALK J., *The End of Sovereignty ? The Politics of a Schrinking and Fragmenting World,* Edward Elgar Pub., pp. 199-235.

CLAUDE R. P., WESTON B. H., eds (1992), *Human Rights in the World Community : Issues and Action,* Ch. 6, « Nongovernmental Organization, Corporate and Individual Approaches to Implementation », Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2nd ed., pp. 287-332.

CONSTANTIN F. (1995), « Aux périphéries de la scène internationale : puissance, pouvoir et petits poucets », *Le Trimestre du Monde,* 3e trimestre, pp. 51-81.

COX R. W., SINCLAIR T. J. (1996), *Approaches to World Order,* Cambridge, Cambridge University Press.

COX R. W. (1986), « Social Forces, States and World Order : beyond International Theory », in KEHOANE R., *Neorealism and its Critics,* New York, Columbia University Press.

FRHLING H. (1985), « Nonprofit organizations as opposition to authoritarian rule : the case of human rights organizations and private research centers in Chile », *Ponpo Working Paper-96,* Yale University.

GAER Felice D. (1995), *Third World Quarterly,* Special issue : « Nongovernmental Organisations, The United Nations and Global Governance », vol. 16, n° 3, september, p. 397.

GAUTIER Claude (1993), *L'invention de la société civile,* Paris, PUF.

HAAS Peter (1992), « Knowledge, Power and International Policy Coordination », *International Organization,* hiver, vol. 46, n° 1.

HALLIDAY F. (1987), « State and Society in International Relations : a Second Agenda », *Millenium,* vol. 16, n° 2, pp. 215-229.

HANN C., DUNN E. (1996), *Civil Society – Challenging Western Models,* London/New York, Routledge, European Association of Social Anthropologists.

HARBESON J.W., ROTHCHILD D., CHAZAN N. (1994), *Civil Society and the State in Africa,* Boulder/London, Lynne Rienner Publishers.

HEYZER N. *et al.,* eds (1995), *Government-NGO Relations in Asia,* London, Macmillan.

JACKSON R. H. (1995), « The Political Theory of International Society », *in* BOOTH Ken, SMITH Steve (eds), *International Relations Theory Today,* Cambridge, Polity Press, pp. 110-128.

JÖNSSON Christer (1993), « Organisation et coopération internationales : l'approche interorganisations », *Revue Internationale des Sciences Sociales,* n° spécial « Les Organisations Internationales : Perspectives théoriques et tendances actuelles », UNESCO/ERÈS, n° 138, novembre.

KRAUSE K., KNIGHT A., eds (1995), *State, Society and the United Nations System Changing Perspectives on Multilateralism,* Tokyo/New York/Paris, United Nations University Press.

LEVY J. (1996), *Le Monde pour Cité,* Paris, Hachette, Col. « Questions de politique ».

Millenium (1992), Special Issue : « Beyond International Society », vol. 21, n° 3, hiver.

MC DONALD L. (1995), *Supporting Civil Society : The Political Role of NGOs in Central America,* London, Macmillan.

NYE J. S. Jr, KEOHANE R. O., ed. (1972), *Transnational Relations and World Politics,* Cambridge (Mass.), Harvard University Press.

POULIGNY B. (1996), « L'opération des Nations unies au Salvador (ONUSAL) : quelques enseignements préliminaires », *Les Cahiers de la Fondation pour les Études de Défense,* n° 4, « Réflexions sur la sécurité collective », juin, pp. 11-36.

POULIGNY B. (1993), « La conférence de Vienne sur les Droits de l'Homme : difficile et utile apprentissage pour les ONG », *Le Monde Diplomatique,* août.

ROSENAU J. N. (1990), *Turbulence in World Politics : A Theory of Change and Continuity,* Princeton, Princeton University Press.

ROSENAU J. N., CSZEMPIEL E. O. (1992), *Governance Without Government : Order and Change in World Politics,* Cambridge, Cambridge University Press.

SANTISO J. (1995), « Élites et démocratisation chilienne ; transformation du politique et de la politique », in COLONOMOS A. (dir.), *Sociologie des réseaux transnationaux – Communautés, entreprises et individus : lien social et système international,* Paris, L'Harmattan, pp. 275 et suiv.

SHAW M. (1994), *Global Society and International Relations,* Cambridge, Polity Press.

SIKKINK Kathryn (1993), « Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America », *International Organization,* vol. 47, n° 3, été.

SKJELSBACK K., « The Growth of International Non-Governmental Organization in the Twentieth Century », *International Organization,* vol. 25, n° 3, pp. 420-442.

SMOUTS M.-C. (1995), *Les organisations internationales,* Paris, Éd. Armand Colin, col. Cursus.

SPIRO P. (1995), « New Global Communities : Nongovernmental Organizations in International Decision-Making Institutions », *Washington Quarterly,* vol. 18, n° 1, hiver, pp. 45-56.

Stanley Foundation, sponsor (1994), *The UN System and NGOs : New Relationships for a New Era ?,* 25th United Nations Issues Conference.

WEISS T. G., GORDENKER L., eds. (1996), *NGOs, the United Nations and Global Governance,* London / Boulder (Colo.) : Lynne Rienner Pub. [L'ouvrage reprend, pour l'essentiel, les contributions publiées dans le numéro spécial de *Third World Quarterly* (1995), « Nongovernmental Organisations, The United Nations and Global Governance », vol. 16, n° 3, septembre].

WILLETTS P., ed. (1996), *The conscience of the world : the influence of non-governmental organisations in the UN system,* London, Hurst & Company.

II

Les ONG et la représentation

36

Les ONG : une légitimité en question

Bernard HUSSON

Les actions que mènent les ONG sont aujourd'hui reconnues. Les pouvoirs publics admettent désormais qu'elles sont des acteurs de coopération fréquentables, cela d'autant plus aisément que la fin de la guerre froide ouvre des espaces d'expression qui libèrent leur discours de tous risques de récupération par un bloc politique. Cette reconnaissance est confortée au niveau international par leur participation aux forums qui se tiennent parallèlement aux conférences réunies par les organisations des Nations unies. Les sociétés, tant du Nord que du Sud, attribuent également aux ONG un rôle d'acteurs de coopération. Elles contribuent à rendre vivantes des relations entre peuples. Grandes ou petites, travaillant dans un domaine spécifique ou menant des actions plus diversifiées, elles bénéficient d'un soutien attesté par les dons qu'elles collectent.

Pourquoi, dans ce contexte, poser la question de la légitimité des ONG ? Les politiques de libéralisation, dans le champ de l'action économique, et les processus de décentralisation, dans le domaine politique, sont deux mouvements de fond dans lesquels sont engagés la plupart des pays, les riches comme les pauvres. La vigueur de ces deux mouvements modifie considérablement la place des ONG. D'abord les mouvements de démocratisation donnent une légitimité à des organisations proches, voire issues des populations. Avec la constitution (ou la rénovation) de contre-pouvoirs et l'autonomisation des collectivités territoriales, les ONG ne sont plus les seuls espaces porteurs d'une dynamique démocratique. Ensuite l'objet de la recomposition des États est de refonder leur légitimité comme lieux d'élaboration de règles de la vie commune, comme garants de la cohésion sociale, comme instances de définition de règles du jeu démocratique. Tout en conservant leur indépendance, les ONG ont donc à redéfinir leurs relations avec la puissance publique.

Concrètement, la baisse des aides publiques au développement et l'exigence croissante d'efficacité de la part des donateurs privés ou publics imposent aux ONG de démontrer la pertinence des approches qu'elles

proposent. Elles ont aujourd'hui à justifier la validité de leurs propositions. Dans ce contexte, la question de la représentation des ONG au niveau international et de leur place dans les dispositifs de coopération, pour importante qu'elle soit, ne saurait masquer un besoin de redéfinir leur identité et leur « raison d'être ». Au nom de quelles valeurs spécifiques agissent-elles ? Qu'est-ce qui motive le choix des actions qu'elles mènent ?

Une légitimité affirmée et reconnue

Juridiquement, la légitimité des ONG est fondée sur le statut qui leur est reconnu par les organisations internationales et les lois sur les associations ou fondations prises par les États et sur la libre adhésion de leurs membres. Au-delà de ce cadre institutionnel, les ONG construisent leur légitimité sur leur compétence, le résultat de leur collecte, leur assise sociale, le nombre de projets qu'elles soutiennent et... leur propre discours. Cependant, toutes la construisent en référence à un système de valeurs. Mais celui-ci n'est pas commun à l'ensemble des sociétés. Il y a donc plusieurs formes possibles de légitimité des ONG. Il est dès lors abusif de parler de légitimité des ONG au singulier ; il est plus pertinent de parler de légitimités au pluriel.

Les ONG du Nord sont directement confrontées à cette question de la pluralité de légitimité. Celle qui leur est reconnue dans leur pays d'origine est à articuler avec celles qu'elles ont à acquérir dans les pays dans lesquels elles appuient ou mènent des actions. Dans cette diversité, il est possible de repérer trois fondements communs à toutes les ONG de solidarité internationale.

La légitimité des ONG est d'abord autoproclamée

En se définissant comme lien concret et direct entre les hommes, les ONG affirment répondre aux aspirations les plus nobles de l'homme, à savoir améliorer les conditions d'humanité dans lesquelles chacun vit. La réduction des situations de précarité et la promotion des hommes et des collectivités auxquels ils appartiennent sont les buts de leur action. Ces organisations agissent au nom de valeurs sur lesquelles elles fondent leur existence et qu'elles proposent comme universelles :

– le refus de l'exclusion ; tout individu a le droit de voir ses besoins essentiels satisfaits et de vivre dignement ;

– le rapprochement entre les hommes ; l'action d'urgence comme l'action de développement doit concourir à lutter contre l'indifférence à l'égard d'autrui et aussi aider au rapprochement de personnes aux histoires et aux cultures différentes ;

– le désintéressement des acteurs ; les ONG agissent par conviction, de façon désintéressée, et leurs membres sont réputés ne tirer aucun profit personnel d'ordre financier, matériel ou de notoriété, ce qui n'exclut pas l'emploi d'un personnel rémunéré.

Au nom de ces valeurs et de la solidarité qu'elles expriment, les ONG non seulement récusent toute appréciation sur les actions qu'elles mènent mais elles lisent, à travers celles-ci, les actions des autres acteurs de coopération.

Cette légitimité autoproclamée est confortée par la conviction que :

– l'État ne peut (ni ne doit) avoir le monopole de l'action et de l'allocation des ressources dans les pays des Tiers mondes, de la coopération dans les pays du Nord ;

– la participation de la population est indispensable pour engager et soutenir un processus de développement ; sans (ré)appropriation de leur espace social et géographique par les habitants il n'y a pas de dynamique locale possible face à la pression des puissances politiques et économiques extérieures ;

– le niveau local est celui qui demeure le plus sensible aux actions de mise en valeur et de conservation du patrimoine écologique et culturel collectif, base d'un développement durable. Pour cela, les ONG valorisent la prise en compte des particularités locales face à l'homogénéisation supposée des comportements et des mécanismes de fonctionnement des sociétés consécutifs à l'accélération de la mondialisation.

Les ONG estiment qu'il leur revient d'occuper une place prédominante dans l'espace non gouvernemental de coopération en raison de leur antériorité sur tous les autres acteurs (entreprises, mutuelles, syndicats, collectivités territoriales...) dans les actions de solidarité internationale. Les contacts qu'elles ont noués sur le terrain, les personnels qu'elles ont formés, les fonds qu'elles ont apportés, etc. nourrissent leur histoire. Elles sont portées par une double aspiration : celle des sociétés civiles du Nord, tout au moins de leurs composantes qui se déclarent solidaires des efforts de développement des pays des Tiers mondes et celle des populations paupérisées du Sud qui veulent améliorer leurs conditions de vie. Leur insertion dans les sociétés civiles du Nord et leur familiarité des sociétés du Sud devrait conduire, pensent-elles, à leur écoute attentive tout d'abord par les pouvoirs publics nationaux quels qu'ils soient, par les coopérations bilatérales et multilatérales ensuite, par tous les acteurs de coopération enfin.

L'engagement démocratique des ONG : autre source de légitimité

En affirmant que ce sont les individus et les groupes qui en dernier ressort doivent pouvoir décider de leur avenir, les ONG tendent à promouvoir des formes de vie démocratique. Elles sont réputées contribuer au renforcement des principes fondamentaux de ce mode d'organisation des sociétés en agissant en faveur de la défense et de la promotion des droits politiques et sociaux des personnes, du droit d'association, du droit d'expression. Le choix de la participation s'inscrit dans ce contexte. Organisations de militants ou de « citoyens-professionnels », elles ne sont la propriété de personne en particulier ni ne sont au service d'intérêts partisans.

La légitimité des ONG est aussi fondée sur l'image de leur mode de fonctionnement

Plusieurs atouts sont attribués aux ONG. Elles sont des « écoles de citoyenneté » à travers lesquelles leurs membres exercent leurs droits, et particulièrement leur droit à la responsabilité. Elles sont aussi des instances qui réduisent le fossé existant entre le « sommet » institutionnel (capital, pouvoir, connaissance) et la « base » victime de l'exclusion sociale. Ainsi la légitimité des ONG du Nord comme du Sud émane des sociétés, non des pouvoirs politiques et administratifs. Le « grand public », pour peu qu'il ait un minimum de compassion pour la pauvreté mondiale, croit dans les ONG et les soutient. *A contrario,* la critique est souvent virulente à l'égard des gouvernements et autres institutions d'État. C'est la dichotomie non gouvernemental/gouvernemental ; l'efficacité contre la bureaucratie ; l'altruisme face à l'intérêt ; le souci du bien-être des hommes opposés aux enjeux économiques et politiques ; les médias renforcent d'ailleurs plus d'une fois cette conception (Grégoire, 1995). Leur existence est un atout important, pour ne pas dire indispensable dans la lutte contre la pauvreté.

ONG du Nord et ONG du Sud : des légitimités différentes

Au-delà des traits précédents, les fondements de la légitimité des ONG sont aussi fonction de leur origine géographique. Au Sud, une ONG est considérée comme légitime lorsqu'elle démontre une double capacité :

– une capacité de mobilisation, en agissant non seulement pour la promotion de groupes sociaux mais surtout en favorisant l'action autonome desdits groupes sociaux ;

– une capacité de négociation avec les interlocuteurs locaux, nationaux et internationaux pour obtenir des ressources financières pour satisfaire des besoins immédiats ou pour engager des actions porteuses d'avenir.

La légitimité des ONG du Nord s'appuie sur les prestations financières et techniques qu'elles apportent, sur leur capacité à organiser des échanges d'expériences et des visites dans un sens et dans l'autre, sur l'interconnexion qu'elles favorisent entre sociétés du Nord et sociétés du Sud. Elle est aussi confortée par les demandes venant du Sud qui donnent un contenu concret à leur raison d'agir. Elles tirent en effet une légitimité de leur rôle d'intermédiaire entre leurs bailleurs de fonds (institutionnels ou donateurs privés) et les ONG du Sud pour financer des projets exécutés par ces dernières. Il n'y a pas de ce point de vue de différences entre ONG d'urgence et ONG de développement, même si la demande d'intervention par une ONG du Sud n'est pas toujours explicite dans les cas de l'action d'urgence.

De l'action locale à la pression internationale

Ainsi, à leurs yeux comme à ceux des sociétés dont elles émanent ou dans lesquelles elles agissent, la légitimité des ONG est construite autour de deux références fortes :

– tout d'abord, en raison de leur contribution à des missions d'intérêt général (actions envers les plus pauvres et ceux qui n'ont plus rien) et de défense du patrimoine commun (notamment pour les ONG d'environnement). Intervenant dans des contextes difficiles – désorganisation administrative, activité économique vacillante, infrastructures défaillantes, systèmes d'approvisionnement déficitaires, références culturelles éclatées –, elles méritent d'être soutenues ;

– ensuite, par la pertinence des questions qu'elles posent sur les enjeux humains (droits de l'homme, situation des femmes, besoin de démocratie, désastres écologiques...). Il est significatif que les ONG les mieux identifiées soient des organisations qui campent aux frontières de l'action locale et du planétaire : Amnesty, Greenpeace, Worldwild Fund (WWF), MSF...

Une légitimité émiettée et entamée

Reconnues, les ONG ont en contrepartie à assumer, pour ce qui les concerne, les changements rapides que connaissent les approches de coopération et de développement. Les actions qu'elles mènent sont à ajus-

ter aux dynamiques sociales aujourd'hui à l'œuvre dans de nombreux pays. Faute de s'engager dans cette voie, les ONG voient leur légitimité non seulement émiettée mais déjà entamée. En premier lieu le mysticisme de la solidarité, comme vecteur de l'action, s'étiole. Des groupes de population au Sud expriment de plus en plus ouvertement leur volonté d'autonomie face à leurs partenaires du Nord ou aux ONG de leur pays. En second lieu l'émergence de nouveaux acteurs non gouvernementaux (collectivités territoriales, syndicats de salariés, mutuelles...), dont la légitimité est confirmée dans leur champ de compétences, et la structuration de forces sociales au Sud ôtent aux ONG le monopole de l'action non gouvernementale.

Les ONG sont conscientes de ces évolutions. Elles ont commencé à s'interroger sur la pertinence de leurs actions, le partage des responsabilités entre professionnels et militants, leurs relations avec les médias et les pouvoirs publics. Mais, bien que le décalage entre leur représentativité proclamée et réelle soit connu de tous, toutes ont intérêt à maintenir la fiction de leur représentativité effective. Déchirer cette unanimité reviendrait à laisser aux États et aux acteurs économiques l'organisation des relations entre les sociétés et, au Nord, à délégitimer un des rares espaces de débat sur les politiques de coopération, au Sud, à priver de parole des organisations libres de toutes attaches institutionnelles ou partisanes.

Limites de la légitimité autoproclamée

Pendant de longues années, les ONG ont cru pouvoir échapper aux conséquences de l'effritement accéléré des systèmes de références, confessionnelles et idéologiques, à l'origine de leur existence. Elles ont vécu sur l'idée que l'action solidaire ne pouvait être frappée par la crise du militantisme. Aujourd'hui, mais seulement depuis peu, elles reconnaissent, du bout des lèvres, être également touchées. Mais ce n'est là que la pointe visible d'une crise de légitimité beaucoup plus profonde.

* Un imaginaire collectif à rebâtir

Jusqu'à récemment, les ONG du Nord ont mobilisé des militants et des compétences autour d'un imaginaire collectif fort, bâti sur un devoir de solidarité internationale : la lutte contre la faim et la misère, le combat pour le développement, le droit pour chaque peuple de disposer de son avenir. Cet imaginaire collectif, soutenu par l'idée que le « progrès » n'est pas la propriété des sociétés industrialisées et qu'elles ont à le partager, est aujourd'hui fortement ébranlé. L'inquiétude des sociétés européennes quant à leur avenir, l'éclatement de la notion de Tiers monde, la difficulté de réduire les disparités de situation dans un même pays... constituent

autant de facteurs de remise en cause ; le constat que la pauvreté ne génère pas nécessairement une solidarité interne aux sociétés et que l'aide apportée peut accroître les tensions plus qu'être source d'amélioration des niveaux de vie surajoute à cet ébranlement.

* Une autonomisation de la parole des peuples des pays du Sud

Dans les années soixante-dix, les ONG se sont présentées comme les avocats de la cause des peuples des pays du Sud. Aujourd'hui ces peuples s'expriment par leur propre voix et les ONG du Nord comme du Sud n'ont plus le monopole de cette parole. La chute des dictatures en Amérique latine dans les années 80, les ouvertures démocratiques plus récentes dans certains pays d'Afrique et d'Asie laissent place à une expression des forces sociales. Dans un nombre croissant de pays, l'État n'est plus tout à fait extérieur aux sociétés, ce qui conduit à reconnaître que « aujourd'hui, les innovations politiques, la créativité et les forces qui conduisent aux changements proviennent beaucoup plus des États que des ONG » (Bebbington, s. d.). Entre une parole de mieux en mieux exprimée par les organisations que se donnent les populations du Sud et la recomposition des États, les ONG ont à redéfinir leur place.

* Des relations à l'État et aux sociétés civiles ambiguës

Dans leurs actions au Sud, les ONG affirment leur refus d'ingérence – à l'exception notable de certaines ONG d'urgence –, de se considérer comme des acteurs du jeu politique bien que leur discours et leurs pratiques dénoncent le désintérêt des pouvoirs publics envers les plus pauvres. Elles trouvent même là l'un des fondements de leur action au risque de devenir parfois des administrations parallèles. Au Nord, les relations des ONG avec leurs États sont plus contradictoires encore. Elles craignent la perte de leur liberté et redoutent de devenir les instruments de leur politique. Mais dans le même temps, elles les interpellent pour qu'ils reconnaissent la qualité des actions qu'elles mènent et acceptent aussi de les financer.

La relation d'attraction-répulsion entre ONG et État trouve son aboutissement lorsque le second s'interdit ou est dans l'incapacité d'agir, les ONG ne peuvent alors intervenir que dans des conditions d'extrême précarité, voire ne peuvent être présentes sur le terrain. Il en a été ainsi avec le refus des États du Nord de prendre en compte la situation dans l'Est du Zaïre ou lorsque la décomposition de l'État libérien a été consommée. En quelque sorte, les ONG apparaissent comme un « double » de l'État. Non gouvernementales par définition, elles n'existent cependant que là où les États eux-mêmes existent.

Pour échapper au risque d'instrumentalisation, les ONG valorisent leur enracinement dans la société civile. On peut toutefois s'interroger sur la

pertinence de ce choix, notamment pour les ONG du Nord. Pour acquérir et conserver les faveurs des citoyens, ne risquent-elles pas de coller à leurs « états d'âme » ? Si l'accès à des financements publics est assimilé à une perte d'autonomie, en quoi la collecte de dons privés rend-elle les ONG plus autonomes ? Pour collecter des fonds, elles ne peuvent échapper à « caresser dans le sens du poil » l'opinion publique, à affecter les dons reçus à des actions qui répondent à l'idée que les citoyens du Nord se font du développement au Sud. Il y a là une forme d'instrumentalisation des ONG par les sociétés du Nord, peu ou pas évoquée, mais constante et bien réelle. Le puits et le dispensaire, l'école et l'aménagement d'un gué sont plus « vendables » que le renforcement des collectivités locales, la mise en place de fonds d'investissements locaux ou l'adaptation des systèmes de formation aux conditions du développement d'une zone.

L'ambiguïté de la relation des ONG avec les sociétés civiles est renforcée par leur incapacité à reconnaître leurs échecs. Elles n'enregistrent que des succès liés à la vertu de leurs actions et à leur capacité à nouer des liens étroits avec les populations ; les fonds qu'elles allouent sont toujours bien employés. Cette autosatisfaction gomme les extraordinaires difficultés que toute dynamique de développement doit affronter et ne prépare nullement les militants, *a fortiori* les donateurs, à les mesurer. Aussi, sont-ils de moins en moins enclins à maintenir leur effort de solidarité. Sollicitation après sollicitation, ils perçoivent que le développement ne progresse pas plus ardemment à travers les actions soutenues par les ONG qu'à travers des actions soutenues par des fonds publics, que les échecs et les détournements de fonds ne sont pas proportionnellement moins nombreux dans le monde des ONG que sur les financements ouverts par d'autres acteurs de coopération. La générosité n'est pas toujours un gage de réussite.

Le satisfecit, plus ou moins bruyant, que s'allouent les ONG du Nord, est relayé par les ONG du Sud qui voient là un moyen de maintenir ouverts des flux financiers à leur destination, notamment par les ONG africaines qui n'ont d'autres ressources financières que celles qu'elles reçoivent de l'extérieur. Afin de continuer à assurer le rôle qu'elles se sont donné, les ONG sont donc soumises à rénover les bases de leur légitimité en repensant leurs rapports aux États et aux sociétés. La baisse des dons qu'elles recueillent est un signe que cette exigence ne peut être reportée. Les termes de cette rénovation sont aujourd'hui explicites. Il leur faut choisir entre un attachement dogmatique à un principe d'autonomie et une rénovation de leur identité.

Une crise d'identité

L'effort de rénovation de leur identité par les ONG devient aujourd'hui d'autant plus indispensable que de nouveaux acteurs de coopération et de développement émergent.

* Les ONG : mouvement social ou opérateur de développement ?

Dès l'origine, les ONG ont joué un double rôle, celui de mouvement social et celui d'opérateur de développement. Aujourd'hui, elles ne peuvent plus assumer cette double fonction. Le choix entre l'une et l'autre devient nécessaire. « Tant qu'il s'agissait de conduire des actions caritatives, il n'y avait pas de problèmes notables, la bonne volonté, doublée d'un esprit d'organisation suffisait. Par contre, en matière d'appui dans des domaines tels que l'agriculture, le commerce ou l'hydraulique, des problèmes d'efficacité se rencontrent ; problèmes aggravés par une obstination à travailler en vase clos, sans recours à la sous-traitance technique (qui, il est vrai, nécessite des possibilités financières dont elles ne disposent pas) » (BA, 1995).

L'identité des ONG se construit aujourd'hui différemment selon qu'elles optent pour l'une ou l'autre évolution. Mouvement social, les ONG participent directement à la construction d'une société civile, elles en sont des acteurs à part entière. La transformation des associations villageoises en syndicats paysans ou les organisations de défense des droits de l'homme sont représentatives de cette première option. Les ONG opérationnelles ont une toute autre ambition. Du Nord comme du Sud, elles assoient leur identité à partir de leur savoir-faire. Auprès des opinions publiques, les ONG ont tout intérêt à poser clairement les termes de cette distinction. Assumer ces évolutions est certes difficile mais la nébuleuse des ONG y gagnerait en lisibilité. Les ONG se réclamant du « mouvement social » pourrait se démarquer des effets de mode, si fréquents dans le développement, les ONG à caractère opérationnel confirmer que leur action, bien que technique, s'inscrit aussi dans une logique de solidarité.

* La nébuleuse ONG

La réhabilitation de l'identité des ONG s'accommode mal de leur tendance au « fractionnisme », maladie consubstantielle à ces associations. La multitude d'ONG peut être appréciée comme la preuve de la vitalité de ces organisations, elle peut aussi être interprétée comme l'incapacité de leurs membres à trouver des bases de références communes. Au Sud, les ONG naissent fréquemment de l'initiative de personnalités qui trouvent là un outil pour maintenir ou acquérir une position sociale ou d'élans collectifs à la recherche d'une première reconnaissance. Au Nord, pendant deux décennies, les débats idéologiques ont justifié des scissions en cas-

cade. Aujourd'hui, avec la montée de l'individualisme, de nombreuses ONG se créent avec pour raison d'être la justification de l'action menée par « leur homme orchestre ». Assises sur un cercle restreint de parents, de voisins, d'amis, ces ONG ne disposent ni des réseaux, ni de la durabilité nécessaire pour soutenir des actions de développement. La conséquence de ce paysage éclaté est un sentiment d'opacité. Ce n'est plus la dynamique ONG qui est légitimée mais la qualité du promoteur de l'action habillée des vertus de la solidarité.

* Les relations entre ONG du Nord et ONG du Sud, une fausse concertation ?

La qualité et l'intensité des relations entre ONG du Nord et du Sud sont l'un des fondements de leur crédibilité réciproque. On peut cependant s'interroger sur la vigueur et le contenu des échanges. Le système qui s'est établi entre ONG du Nord et partenaires du Sud fonctionne comme si les premières offraient des financements auxquels répondent des offres de projets des secondes. Le discours convenu sur le partenariat est un exemple significatif de ce mode de relations. Constat peut être fait qu'il n'y a pas de véritable concertation entre les partenaires, pas de lieu où débattre des orientations, des priorités, des expériences. Si les objectifs des actions sont débattus, il n'est pas dressé de diagnostic commun de la situation qui motive le partenariat, ni arrêtée, de concert, de méthode de travail. L'essentiel des discussions a pour objet de définir un programme d'appui et son volume financier.

Faire du partenariat la clé de voûte des relations entre ONG du Nord et ONG du Sud, sans se donner les moyens de lui donner préalablement un contenu, conduit les unes et les autres à ne pas être en mesure d'arbitrer sereinement entre les différentes sollicitations qu'elles reçoivent. Partant, une même ONG du Nord peut compter parmi ses partenaires des ONG d'un même pays du Sud qui travaillent sur des perspectives diamétralement opposées. Ainsi, une ONG française a soutenu aux Philippines des ONG nationales qui estimaient que l'arrivée au pouvoir de Cori Aquino était un gage de démocratisation du pays et des ONG qui estimaient que son élection n'était qu'un succédané du régime antérieur.

Si la concertation entre ONG du Nord et du Sud est moins aisée que souvent énoncée, c'est en raison du poids déterminant des relations financières. Construire des relations sur d'autres bases constitue une évolution difficile. Ainsi, une étude du COTA (1993) relève que les ONG du Nord, tout particulièrement les ONG françaises, sous-utilisent les financements ouverts pour apporter un appui institutionnel à leurs partenaires du Sud. La rigueur qu'imposent les relations financières laisse peu de place à l'amélioration des autres relations. « Dans les projets d'ONG étudiés, les règles comptables et les mécanismes de financement étaient aussi lourds

que ceux de la Banque Mondiale. Les projets participatifs restent inadaptés, n'ont aucune souplesse du fait même de leur nature de projet ».

Pressées par un besoin de trésorerie croissant, les ONG sont en permanence à la recherche de nouveaux guichets et ont tendance à s'adapter aux conditions d'ouverture de ces lignes plus qu'à réellement identifier les demandes des populations et négocier des financements pour y répondre. Le renforcement des ONG du Sud, bien que faisant partie du discours des ONG du Nord, est de ce fait loin d'être acquis. « Les ONG africaines souhaitent améliorer leurs performances soit par le recrutement de personnel qualifié, soit par la formation technique de leurs agents. Malheureusement, il est dit que leurs partenaires restent peu réceptifs à ces nouvelles demandes. En effet, ceux-ci privilégient les tâches de gestion et de contrôle au détriment des efforts d'animation et de formation des ressources humaines des ONG africaines » (BA, 1995).

* Une gestion difficile des relations avec les autres instances non gouvernementales

L'identité des ONG est également soumise à l'émergence de nouveaux acteurs non gouvernementaux. L'intérêt que les collectivités locales notamment, mais également les syndicats de salariés, les mutuelles, les entreprises, commencent à manifester pour la coopération modifie profondément « le paysage » de la coopération non gouvernementale au Nord. Jusqu'à une date récente, la plupart de ces institutions ne menaient pas d'actions de coopération sous leur propre autorité. Lorsqu'elles y portaient attention, elles soutenaient des actions d'ONG. Aujourd'hui, elles agissent de plus en plus comme acteurs à part entière.

La mobilisation de ces nouveaux acteurs peut-être considérée comme un succès du *lobbying* des ONG. Toutefois, ces dernières n'ont guère pris la mesure des évolutions inhérentes à l'apparition de ces nouveaux intervenants. Ceux-ci approchent la coopération à partir de leur savoir-faire et de leur légitimité propre, élective, technique, de gestion de la solidarité institutionnelle, financière... Ils répondent, pour partie, à une demande des organisations du Sud qui souhaitent avoir des interlocuteurs apportant une véritable compétence dans les domaines déterminant pour générer des dynamiques de développement : production et distribution d'énergie décentralisée, mise en place de mutuelles de santé, organisation des collectivités territoriales...

Leur présence impose aux ONG de redéfinir la spécificité de leur place, entreprise d'autant plus difficile que, éclairées par leur propre histoire, elles dénoncent, souvent à juste titre, les modalités d'appui de ces nouveaux acteurs aux organisations du Sud. Question nouvelle pour elles, mais essentielle pour le maintien de leurs liens de solidarité, les ONG doivent apprendre à passer des alliances avec ces nouveaux acteurs de coopération et abandonner leur « splendide isolement ».

Les ONG, des organisations efficaces ?

Les ONG ont acquis une crédibilité en dénonçant les effets dévastateurs des mécanismes macro-économiques et l'inefficacité des investissements lourds au regard des besoins des plus pauvres. Certes, elles ne prétendent nullement que les actions d'envergure limitée qu'elles conduisent ou soutiennent constituent des alternatives aux politiques de coopérations publiques et multilatérales mais, comme nous l'avons noté précédemment, elles ne s'interrogent guère sur la pertinence de leurs propres actions.

Si elles ont abandonné les approches directives et soutiennent le droit des « bénéficiaires » du Sud à définir leur développement, elles occultent bien souvent que la stratégie de leurs partenaires est de s'allier les bonnes grâces des « faiseurs de projets ». Parce qu'elles vivent de cette relation directe, entre ONG du Nord et du Sud, ces organisations ignorent les autres acteurs de développement. Elles n'utilisent pas les résultats de la recherche, résistent à conduire une capitalisation de leur travail de terrain et reproduisent leur savoir-faire sans le soumettre à la critique, encore moins à des évaluations rigoureuses. « Dans les programmes de santé, on voit sans arrêt ressortir des programmes de formation de secouristes villageois et de matrones, alors que depuis trente ans on sait que cela ne marche pas, que ces gens hâtivement sélectionnés et mal formés n'ont à peu près jamais les médicaments ni la compétence, ni la légitimité, ni la confiance qu'il faut. Tout ce système de soins de santé primaire, sous forme "communautaire" continue imperturbablement d'être relancé et réalimenté » (Olivier de Sardan, 1996).

Dans ce contexte, le discours des ONG sur l'efficacité et la pertinence de leur choix se fracturent. Imprégnées de la culture de projet, elles favorisent la réalisation d'actions ponctuelles, bien identifiées, visibles. Elles ne prennent pas en compte, ou trop peu, le soutien à la mise en place de mécanismes, seuls moyens de pérenniser des dynamiques : mise en place de fonds locaux de développement gérés localement, appui à la gestion de filières de production ou d'approvisionnement, organisations du commerce campagne/ville...

L'illusion d'une société civile internationale

Face à la fragilisation de leur légitimité et de leur identité, les ONG espèrent dans la constitution d'une société civile internationale. Leur participation à la préparation des grandes conférences internationales, dont elles étaient exclues jusqu'à la conférence de Rio de Janeiro, les conforte

dans l'idée que celle-ci est en gestation. Le poids international d'organisations comme Greenpeace ou Amesty peut laisser accréditer cette idée.

Mais si cet espoir est généreux, il est utopique et probablement contraire à la démocratie dont se réclament les ONG. En effet, la structuration d'une éventuelle société civile internationale n'est pas sans poser des questions. C'est faire l'hypothèse que des consensus sont possibles et nier la force du débat politique. Ne conduirait-elle pas à appauvrir la diversité entre les hommes et les sociétés ? Sauf à imposer que chaque pays ait une structuration identique de sa société civile, la société civile internationale peut-elle voir le jour ? Avec qui négocierait-elle ? Quels organes de contrôle sur les sociétés civiles pour s'assurer de l'application des mesures arrêtées ? Et à partir de quelle légitimité interviendraient ces organes ?

La variété des ONG, la richesse des actions qu'elles soutiennent ou mènent directement, l'enthousiasme de leurs militants ou de leurs techniciens, maintenu malgré les difficultés multiples et les errements, témoignent de la vivacité des ONG et de la générosité qu'elles savent mobiliser. Ces atouts leur sont spécifiques, détenus par nul autre. C'est bien à partir de ceux-là qu'elles ont à construire leur propre avenir et leur action pour la solidarité internationale.

La mort clinique de nombreuses ONG et instances qui les représentent ne remet pas en cause ces qualités. Confrontées à de profondes évolutions, les ONG ont à sortir de leur isolement, à s'ouvrir aux autres acteurs et à apprécier toutes les vertus qu'il y a à collaborer avec eux.

Bibliographie

ANSELME M., 1995, « Institutions, associations d'habitants et espace public : la représentativité introuvable », *Archimède et Léonard,* hors série n° 12, « De la participation des habitants », Aitec, Paris, été.

BA M., 1995, « De la diversité et du rôle des ONG », *Le Courrier Europe-ACP,* n° 152, juillet-août.

BEBBINGTON A., s. d., « Que futuro para las ONG ? » in *Taller relationes ONGs y Estado en desarollo sustenible en Colombia,* Londres, IIED.

Courrier de la planète, 1995, « Face à la globalisation, un monde de citoyens », n° 31, Montpellier, nov.-déc.

COTA, 1993, *Évaluation des cofinancements CEE-ONG en matière d'appui institutionnel aux organisations de base dans les PVD,* mars, Bruxelles.

FINO D. (dir.), 1996, « Impasses et promesses, l'ambiguïté de la coopération au développement », *Nouveaux Cahiers de l'IUED,* n° 4, IUED/PUF, Paris-Genève, 1996.

GHILS P., 1992, « La société civile internationale : les organisations internationales non gouvernementales dans le système international », *Revue Internationale des Sciences Sociales,* n° 133, Unesco, Paris, août.

GREGOIRE T., 1995, « De la diversité et du rôle des ONG », *Le Courrier Europe-ACP,* n° 152, juillet-août.

HUSSON B. (dir.), 1991, *Recherche pour la diversification et la contractualisation des rapports entre les ONG et les institutions publiques,* rapport pour la Commission Coopération-Développement.

HUSSON B., 1988, « Si Albert Schweitzer revenait... », *Histoires de Développement,* n° 3, « Les ONG de la charité à la controverse », Lyon, septembre.

LUTZ M. O., 1991, « Les ONGD des pays de la CEE et la coopération au développement », *Cahiers Cercal* (Centre d'Études et de Promotion des Relations ente les Pays de la C.E. et de l'Amérique latine), n° 1, Université Libre de Bruxelles - Communautés Européennes, janvier.

ROCA P.-J., 1996, « La galaxie des ONG : des mille chemins du développement et de quelques risques d'impasse... », séminaire interne IRAM, septembre.

OLIVIER DE SARDAN J.-P., 1996, « Les contraintes du marché du développement », *Nouveaux Cahiers de l'IUED*, n° 4, IUED/PUF, Paris-Genève.

SOLAGRAL, 1995, « Les ONG dans la restructuration des Nations unies », *Coopération internationale pour la démocratie,* n° 5, Solagral-Montpellier, septembre.

37

Églises et ONG caritatives à Brazzaville (Congo) : activisme socio-politique ou religieux ?

Élisabeth DORIER-APPRILL

Depuis la fin des années 80, comme le disent les Brazzavillois, l'État « ne répond pas » : l'effondrement économique, la mise en œuvre du premier plan d'ajustement structurel en 1985, plus tard (1994) la dévaluation du franc CFA ont accéléré la dégradation profonde des structures. Le retour au pluralisme politique n'a pas réduit la crise de l'État : après l'euphorie de la Conférence nationale (1991), on constate un « verrouillage par le haut » de la vie politique par les élites de la génération précédente, qui se maintiennent au pouvoir en recomposant méthodiquement la population congolaise en clientèles familiales, ethniques et régionales (Weisman, 1993). Les premières élections libres de 1992 ont ouvert un cortège de violences armées dont les initiateurs sont les principaux leaders politiques en compétition.

Associations et religions

Brazzaville traverse aujourd'hui sa seconde guerre civile en 5 ans de « démocratie ». Il s'agit en réalité de guerres entre des milices (Ninjas, Cobras, Zulus Cocoyes, Mambas) composées de jeunes recrutés, entraînés et armés par les trois principaux partis politiques, qui se taillent par ce moyen de véritables territoires dans la ville. La première guerre a dressé l'un contre l'autre deux quartiers du sud de la capitale en 1993-94, provoquant 2 000 morts et un chassé croisé de 100 000 réfugiés dans la capitale (Dorier-Apprill, 1995). Après 3 ans d'accalmie, et à la veille d'élections présidentielles, finalement annulées, la guerre actuelle oppose la

milice cobra, qui contrôle les quartiers Nord aux milices progouvernementales et à l'armée qui défendent le centre-ville. Elle est beaucoup plus sanglante et plus grave que la précédente, du fait de l'engagement massif de l'armée, la quasi-destruction du centre-ville, l'exode massif de centaines de milliers de citadins, le recours aux bombardements aériens contre des quartiers urbains et les zones de refuge des civils, et de l'extension du conflit à tout le nord du pays (Dorier-Apprill, 1997). Les soubresauts politiques liés à ces violences ont autant terni l'image du pouvoir municipal que de l'État. Brazzaville est toujours marquée par les héritages croisés d'une planification économique et d'un encadrement politico-idéologique rigides qui ont entretenu l'illusion d'une puissance publique pourvoyeuse, tout en bridant toute initiative populaire en matière d'aménagement et de gestion des quartiers. Pendant plus de 20 ans, la gestion municipale, tout en revendiquant l'étiquette du marxisme-léninisme, s'était inscrite (mais sans disposer des mêmes moyens d'action) dans le droit fil de l'idéologie urbaine coloniale, qui associait interventionnisme, réglementation et surveillance strictes des usages de l'espace, et encadrement de la vie locale, avant de se désagréger dans le contexte de violente crise politico-économique que traverse le pays depuis 1993.

Jusqu'en 1990, à Brazzaville comme dans le reste du pays, la vie locale était étroitement encadrée sur le terrain par des responsables nommés par le Parti Congolais du Travail (PCT). Les conseils municipaux étaient élus sur ses listes. Sous tutelle de commissaires politiques, ils avaient pour mission d'assurer en tous points de la ville l'encadrement politique et administratif de la population, par le biais de chefs de quartiers et chefs de blocs. Chaque îlot (10 à 15 parcelles) était contrôlé par un chef de bloc. Une dizaine de blocs (150 parcelles) formaient une zone. Un comité de quartier réunissait les chefs de zone, tous membres du PCT de l'arrondissement. Le comité de quartier jouait un rôle important dans le maintien de l'ordre public – notamment l'ordre politique – puisqu'il dirigeait la milice, composée de volontaires sélectionnés, armés, et contrôlés par le parti. Les chefs de bloc, de zone et de quartier avaient pour tâche principale de contrôler l'occupation des parcelles, de recenser les logements vides, les propriétaires de boutiques (qui doivent obtenir une autorisation et payer une taxe) et de signaler tout fait anormal. Ils étaient les intermédiaires obligés pour l'obtention des autorisations et certificats de résidence et d'hébergement, ainsi que les attestations de propriété. Pour stimuler la vigilance des comités de quartier, la mairie d'arrondissement leur accordait un pourcentage des sommes perçues à ces occasions. Parallèlement, les secteurs de l'éducation et de la santé, nationalisés en 1964, constituaient des monopoles de l'État.

A de rares exceptions près, cet encadrement politico-administratif a longtemps découragé toute initiative locale, qu'elle soit individuelle ou associative : les habitants ont pris l'habitude de se décharger de toute res-

ponsabilité sur ces représentants locaux du parti et de l'État. Certes, de nombreuses associations d'habitants existaient déjà, mais uniquement sur la base des communautés d'origine régionale, et à des fins d'entraide face à la maladie et aux funérailles (Dorier-Apprill, 1993). Tous ces cadres ont volé en éclats avec la tenue de la Conférence nationale. En 1994, dans le nouveau contexte politico-social caractérisé par la violence et l'anomie de la première guerre civile, le parti au pouvoir a choisi de marquer la trêve politique en favorisant l'élection à la mairie de Brazzaville du principal leader de l'opposition sudiste, Bernard Kolelas, l'un des responsables de la guerre de 1993, chef « spirituel » de la milice *Ninja* qui impose sa loi dans tout l'arrondissement de Bacongo[1]. Occupés à se maintenir qui à la tête de l'État – ou de ce qu'il en reste –, qui à la tête du pouvoir municipal, les leaders ne s'intéressent certes guère à la question urbaine qu'au coup par coup, rivalisant de promesses dans les périodes électorales.

Depuis 10 ans, les citadins ont répondu à cette dislocation croissante du paysage politique par l'invention d'une myriade de collectifs originaux de solidarité et d'entraide susceptibles d'occuper les cadres institutionnels proposés par les politiques de décentralisation : associations, ONG de développement prolifèrent aujourd'hui par centaines au Congo[2] alors que la liberté d'association ne date que de 1991. Parmi les associations, les Églises et leurs ONG caritatives deviennent les partenaires privilégiées des Coopérations internationales, de plus en plus méfiantes à l'égard des institutions publiques, notamment en matière d'éducation et de santé. Leurs responsables apparaissent comme les nouveaux acteurs de la gestion sociale urbaine, appelés à jouer dans l'avenir un rôle de premier plan aux côtés des entrepreneurs privés. Ainsi, parmi les quelque 230 ONG répertoriées début 1995 à Brazzaville par le PNUD compte-t-on nombre d'ONG caritatives. Parmi elles, plusieurs anciens comités paroissiaux, comme le « Groupe d'initiatives des jeunes du renouveau saint Kisito » (ONG catholique, branche du Renouveau charismatique dont le but est la formation des jeunes aux activités agricoles périurbaines), l'« Association évangile et développement » (ONG protestante domiciliée dans une paroisse), des structures diocésaines, comme le « Comité diocésain des œuvres sociales et développement », qui gère et répartit un impor-

1. C'était le début d'une alliance stratégique des partis « sudistes » : B. Kolelas (opposant et rival du Président de la République) a été nommé Premier ministre du Congo après le report *sine die* des élections présidentielles et le repli vers le nord du troisième candidat éligible (D. Sassou Nguesso) et sa milice *cobra* (sept. 1997).

2. Il y a des centaines d'associations – inspirées de la loi française de 1901 – au Congo, parmi lesquelles environ 350 Églises, et environ 300 ONG de développement ; source : listes du ministère de l'Intérieur et PNUD, *Évaluation de l'importance des ONG et des communautés de base dans le développement socio-économique*, Joachim NTOLOLO, Brazzaville, août 1995 (rapport inédit). Un répertoire du PNUD présente en détail 230 d'entre elles.

tant budget provenant de dons, la « Fondation chrétienne d'entraide du Congo », la « Fondation SOS apostolique », qui a été subventionnée par le PNUD, etc.

Cette visibilité accrue de la présence des acteurs religieux sur le terrain du développement, leur prise en compte croissante par les hommes politiques locaux conduit à s'interroger sur leur rôle effectif dans le développement économique et social. Le foisonnement d'initiatives religieuses en matière de développement économique et social et de gestion urbaine constitue une nouveauté radicale. Depuis 25 ans, le régime marxiste à parti unique avait délibérément bridé le pluralisme religieux. Seules 7 églises étaient autorisées à la fin du règne du Parti Congolais du Travail, 77 avaient demandé leur reconnaissance en 1987. Plus de 350 associations religieuses ont obtenu leur reconnaissance au Congo depuis la Conférence nationale, dont la moitié à Brazzaville. En 1995-1997, nous avons dénombré, à l'occasion d'un recensement systématique dans 6 arrondissements, environ 215 nouveaux temples et églises dans les quartiers de Brazzaville en plus des 40 paroisses des grandes Églises instituées – sans compter les innombrables « groupes de prière » et les lieux de cultes en plein air, comme le « jardin d'Eden », dénomination donnée par une communauté au Bois d'eucalyptus situé face au Palais du parlement.

En plus de l'influence des Églises universelles instituées – catholique et évangélique notamment, réunies dans un Conseil œcuménique regroupant aussi l'Armée du salut et l'Église kimbanguiste –, dont le poids a été essentiel lors de la Conférence nationale, présidée par M^gr^ Kombo, archevêque catholique, secondé par sœur Yengo, religieuse catholique, dont l'influence politique continue à être déterminante, et qui tendent à multiplier leurs implantations paroissiales jusqu'à couvrir l'espace urbanisé d'un maillage complet, les cultes d'origine locale constituent depuis longtemps de réels supports identitaires régionaux ou nationaux : Kimbanguisme, Lassysme faisaient partie des cultes autorisés sous le monopartisme ; s'y ajoutent de nombreuses églises néotraditionnelles et prophétiques plus ou moins dérivées du Kimbanguisme. Cependant le phénomène majeur de ces dernières années est l'adhésion massive aux nouvelles « Églises de Réveil » de la mouvance pentecôtiste. D'origine exogène, elles sont l'émanation de vastes réseaux mondiaux, et médiatisent de plus en plus le lien social, générant de nouvelles solidarités à la fois discrètes et efficaces au sein de la population citadine. La soudaineté de cette évolution n'a d'égale que l'imprégnation de la vie sociale par le religieux, qui est une évidence quotidienne, et de plus en plus multiforme. « On est frappé par la multiplicité des associations dont les activités diffèrent au sein d'une même Église : chorales, cercles bibliques, œuvres féminines, agriculture, assistance morale aux personnes malades » (Kouvouama, 1989).

Les acteurs religieux, prêtres de paroisses de grandes Églises historiques (catholique, protestante) ou pasteurs-fondateurs des mouvements de Réveil, plus récents, émergent comme de nouveaux « leaders populaires », à la fois modernes et ancrés dans l'action de proximité, susceptibles de mobiliser leurs communautés. Le phénomène religieux ne peut être considéré comme marginal dans les questions de développement, car ces leaders religieux tendent à donner de plus en plus de visibilité à leurs initiatives sociales et économiques en les structurant dans le cadre d'ONG officiellement reconnues par les pouvoirs publics et assez souvent subventionnées par des fonds de la Coopération internationale.

Les grandes Églises, acteurs incontournables du développement social et urbain

Après les avoir admises comme parties prenantes de la Conférence nationale et de la transition démocratique, les pouvoirs publics tendent aujourd'hui de plus en plus à considérer les Églises institutionnelles comme des partenaires incontournables de la santé publique et de l'éducation. Depuis trois ans, elles cherchent à rompre des années de monopole d'État sur l'action sociale, et à élargir leur champ d'intervention. Elles gèrent non seulement de nombreuses actions d'urgence dans les quartiers populaires, en particulier lors des guerres civiles, comme l'inventaire et la réparation des dommages aux maisons causés par les émeutes de 1993 (ce que fait Caritas Congo) et aujourd'hui la coordination de l'aide aux personnes déplacées que l'État, engagé dans le conflit, est incapable d'assumer, mais aussi le financement de dispensaires, de services hospitaliers (que les milices appointées par les partis s'acharnent à détruire et piller lors des guerres) : ainsi l'Église évangélique a fourni le CHU de Brazzaville en médicaments, Caritas Congo a financé la reconstruction du centre polios de Moungali – ces deux établissements, au cœur des combats de 1997, sont en partie détruits. La relance d'un enseignement confessionnel constitue la priorité de ces Églises chrétiennes, après des années de laïcité radicale : la Conférence nationale elle-même a lancé un appel aux congrégations pour qu'elles participent à l'éducation des jeunes ! Ainsi le 29 janvier 1995, lors d'un rassemblement de 30000 chrétiens sur le très symbolique Boulevard des Armées[3] pour célébrer les

3. Située face au Palais du Peuple offert par la Chine populaire au Congo marxiste, cette large esplanade fut conçue pour les démonstrations de grandeur étatique. Pendant la période marxiste-léniniste aucune manifestation religieuse n'était autorisée hors des enceintes des édifices cultuels.

25 ans de l'œcuménisme au Congo, les responsables des Églises membres du Conseil chrétien du pays, après avoir interpellé les dirigeants politiques sur la nécessité de ramener la paix entre tous les Congolais... ont profité de l'occasion pour « demander au gouvernement d'accélérer l'examen des textes devant permettre aux Églises de reprendre leur ministère dans le domaine de la santé et de l'éducation », c'est-à-dire d'accélérer la restitution des établissements nationalisés en 1964. Les Églises congolaises suivent en cela l'exemple de leurs consœurs ex-zaïroises. Brazzaville avait déjà été le siège, du 28 novembre au 3 décembre 1996, de la première session de la CREPAC (Conférence de l'enseignement protestant en Afrique centrale réunissant Congo, Zaïre, Centrafrique dans le cadre du réseau École et Développement).

Ces actions jusqu'alors informelles ou strictement paroissiales se structurent peu à peu au sein d'un tissu d'ONG caritatives de statut local. La plupart de ces « initiatives communautaires » qui intéressent tant les organisations internationales sont en réalité exogènes, suscitées et soutenues par des prêtres étrangers et c'est le réseau de relations de ces derniers qui leur permet d'obtenir aide et financements toujours extérieurs. Pour définir des projets susceptibles d'être financés, ils savent s'inspirer des recommandations émises par les grands organismes de développement, prenant conseil auprès d'ONG-conseils spécialisées, comme le CIDR (Centre International de développement et de recherche). Cette ONG française (laïque) spécialisée dans les études de faisabilité et l'appui à la mise en place de projets locaux a été invitée à Brazzaville par le Forum des jeunes entreprises, importante ONG brazzavilloise d'appui aux PME, officiellement fondée par des jeunes... et activement animée par un religieux catholique français. A l'évidence, c'est la position centrale de ce dernier dans l'ONG qui lui a permis de bénéficier d'importants financements extérieurs (Union européenne notamment). Sans remettre en cause les bénéfices de leurs actions, force est de constater que le caractère local, communautaire et autogéré de ces ONG n'est bien souvent qu'un leurre.

Les nouveaux canaux caritatifs de la coopération internationale

Créditées de « garanties morales », les grandes Églises instituées et leurs ONG deviennent donc, dans les domaines de la santé et de l'éducation, les partenaires privilégiés de Coopérations occidentales de plus en plus méfiantes quant à l'efficacité des institutions d'État. A Brazzaville, plusieurs projets initialement conçus en partenariat avec les pouvoirs publics ont même été réorientés vers des partenaires religieux : projet *Lecture publique* (projet FAC-France/ministère de la Culture congolais) dont

plusieurs points de lecture ont été « déplacés » des mairies d'arrondissements vers les paroisses catholiques, projet *Mecenes* (allocation de médicaments essentiels, Mission française de Coopération), qui ne concerne que les dispensaires caritatifs des grandes églises de l'œcuménisme officiel (catholique, protestante, salutiste et kimbanguiste). Malgré quelques réticences de principe, les pouvoirs publics congolais abondent dans le même sens, cherchant de plus en plus à impliquer les Églises institutionnelles du Congo dans la gestion urbaine, façon détournée de faire appel aux financements internationaux qui désormais s'investissent dans les canaux caritatifs. Lors du lancement d'un plan d'urgence baptisé « SOS Assainissement » en novembre 1994, le maire de Brazzaville a sollicité ouvertement, dans une conférence de presse radiodiffusée, la participation des confessions religieuses locales, récupérant ainsi à son crédit toutes les actions qu'elles avaient déjà entreprises sur le terrain. En effet, dans les quartiers périphériques, les grandes Églises tendent à se substituer aux pouvoirs publics défaillants pour entreprendre des travaux d'utilité publique, en s'appuyant généralement sur les jeunes sans emploi. De 1990 à 1993 la nouvelle paroisse catholique de St Augustin, aux confins de Ouenzé et Talangaï, entreprend la construction très « œcuménique » d'une passerelle de béton de 25 m sur la Tsiémé, avec l'aide des autres Églises du quartier : évangélique, kimbanguiste, Armée du salut ; la mairie se borne à accorder l'autorisation légale. La même paroisse gère un projet de collecte et recyclage des déchets urbains, un autre concernant la construction de dispensaires de quartier.

Ces initiatives récentes, en tout cas postérieures à 1991, concernent non seulement les Églises catholiques, protestantes et salutistes dont les œuvres sociales, actives partout dans le monde, avaient été bridées sous le régime précédent, mais aussi des Églises d'origine congolo-zaïroises, comme l'Église kimbanguiste qui a ouvert plusieurs écoles, ou l'Église du Saint Esprit en Afrique (indépendante) qui gère trois dispensaires et une maternité. La structuration de leurs activités d'entraide et de développement sous la forme d'ONG répond au but affiché très ouvertement de capter des financements internationaux. Luzizila (« persévérance ») est une jeune ONG caritative « de développement » fondée depuis peu au sein du département Économie et développement de l'Église kimbanguiste du Congo[4], dans le but de « fournir une assistance à la gestion des exploitations agricoles de l'Église ». L'Église kimbanguiste congolaise possède cinq exploitations agricoles de plusieurs milliers d'hectares chacune, cultivées en manioc, vergers, et utilisées pour un élevage extensif de bovins

4. L'Église kimbanguiste, dont le siège mondial se trouve à Kamba au Zaïre, est organisée de manière très bureaucratique, mais aussi très efficace. Soucieuse de son indépendance, notamment par rapport à l'Occident, et pratiquement autofinancée par les cotisations des fidèles, elle gère au Zaïre de nombreux équipements (Université, barrage hydroélectrique), et de vastes exploitations agricoles.

trypanorésistants sélectionnés. Des projets de fermes avicoles périurbaines et de production d'aliments pour le bétail, qui font cruellement défaut à Brazzaville, sont aussi à l'étude. Les travailleurs sont des jeunes ayant des difficultés sociales, originaires de Brazzaville, et formés dans de grandes exploitations privées au Zaïre. Depuis un an, le département « Économie et développement » de l'Église est dirigé bénévolement par un fidèle biochimiste, qui est aussi chef de projet et d'investissement à la BDEAC (Banque des États d'Afrique centrale) donc particulièrement à même d'orienter les projets de l'Église afin de répondre aux opportunités de financement.

Les nouveaux mouvements religieux dits de Réveil – sous ce terme flou on retrouve des Églises de la mouvance protestante, d'autres Églises fondamentalistes, d'inspiration pentecôtiste en général –, apparaissent eux aussi de plus en plus comme des interlocuteurs possibles des pouvoirs publics et des organismes bailleurs de fonds. Il faut signaler la jeunesse, le dynamisme et le haut niveau socioculturel des pasteurs-fondateurs. Les principales Églises dites de Réveil à Brazzaville sont réunies dans une fédération dont les statuts se veulent une garantie de sérieux et d'honnêteté morale... autant que d'orthodoxie biblique : une trentaine d'entre elles sont dirigées par des universitaires, souvent formés en Occident, parfois en Union soviétique dans le cadre de la coopération dont bénéficiait alors le Congo révolutionnaire. En tous cas, ils sont très au fait des problématiques du développement. L'appartenance simultanée à plusieurs réseaux religieux et professionnels permet à tous ces responsables d'Églises de centraliser l'information, de repérer les centres de décision, de définir des projets proches des recommandations internationales et susceptibles de retenir l'attention des bailleurs de fonds (comme les soins de santé primaires, l'auto-emploi des femmes ou des jeunes, ou le développement du maraîchage périurbain). Ainsi la jeune Église pentecôtiste Néhémie, dont le fondateur est aussi universitaire, agronome, ex-directeur de l'Institut de développement rural du Congo et membre du Full Godspel[5]. L'Église, qui est au centre d'une vie spirituelle et sociale très intense (cultes ou réunions de prières plusieurs fois par jour, école du dimanche, chorales etc.) a promu divers projets économiques ayant une portée de développement local, et qui emploient de jeunes chômeurs : reforestation (dans le Pool), miellerie (dans le cadre d'une ONG), aide alimentaire à des villages. Certains de ces projets ont été financés par le PAM (Programme

5. Ou « Communauté des hommes d'affaires du plein évangile ». Il s'agit d'un réseau mondial d'hommes d'affaires – le terme étant pris au sens large de personnes ayant une vie professionnelle active – partageant leurs « témoignages de foi dans la puissance de l'esprit saint » et leurs prières lors de réunions conviviales qui se tiennent généralement dans des lieux ouverts (grands hôtels). Le but est de développer l'évangélisation. Concrètement, les relations ainsi établies constituent, on le voit par cet exemple, un réseau d'influence d'envergure mondiale très développé aussi en Amérique du Nord et en Europe.

alimentaire mondial) grâce à l'appui bienveillant de son représentant à Brazzaville... lui aussi membre du Full Godspel.

Jusqu'à présent, contrairement aux grandes Églises influentes dont le regain d'investissement social se manifeste partout, ces nouvelles Églises chrétiennes de Réveil se repliaient ostensiblement sur le strict domaine spirituel, élargissant leur assise populaire en offrant des services de guérison par la prière, mais n'intervenant pas dans la gestion politique, économique et sociale de la cité. Refusant « les œuvres » et mettant l'accent sur la foi, elles tendaient à se présenter plutôt comme des microcosmes, des « contre-sociétés » attachant une plus grande importance à la lutte contre les « puissances maléfiques » à l'œuvre dans le monde qu'à la recherche d'améliorations matérielles. Or, plusieurs études récentes ou en cours, menées au Bénin (Pelissier, 1994), au Kenya (Maupeu, 1994), à Madagascar (Dubourdieu en cours), au Burkina Faso (Laurent, 1994) montrent que ces Églises, et en particulier celles liées aux Assemblées de Dieu, relativement nouvelles en Afrique centrale, tendent plus ou moins discrètement à s'investir dans le jeu politique et dans l'économie des structures de développement (Laurent, 1995). On observe également une amorce de ce phénomène à Brazzaville, où un nombre croissant d'entre elles lancent des entreprises agricoles ou artisanales et se doublent d'ONG. Cependant la finalité de ces projets et associations, affirmée avec force par tous les pasteurs d'Églises de réveil que nous avons rencontrés, est de promouvoir l'évangélisation du plus grand nombre : « il faut s'intéresser aux œuvres sociales pour que l'évangile marche au Congo », entend-on dire.

Le développement par ONG interposées, prétexte au prosélytisme religieux ?

Nombre de pasteurs, notamment ceux des Églises pentecôtistes liées aux Assemblées de Dieu inversent la problématique et légitiment leur prosélytisme religieux par l'imbrication entre esprit d'évangile et modernité socio-économique. L'évangélisation est considérée comme un préalable incontournable au développement économique : « c'est le développement de la foi qui permettra au Congo de développer son économie » proclame ainsi l'Église Néhémie. En effet, avec ce type d'Église, se diffuse une éthique puritaine qui peut aussi apparaître efficace en tant qu'ajustement culturel aux impératifs du modèle libéral : le versant spirituel, en quelque sorte, des politiques économiques actuelles... Conjuguant prescriptions rigoristes de sobriété, fidélité conjugale (et modèle de ménage nucléaire monogame), rejet de la « vie mondaine » et de la fréquentation des bars,

avec la valorisation du travail et de l'esprit d'entreprise, elles prennent le contre-pied systématique de la convivialité citadine hédoniste de Brazzaville. A ce propos, l'exemple des communautés fondamentalistes nord-américaines est explicitement cité aussi bien dans les conversations que lors des cultes. En outre, pour ces jeunes pasteurs modernes et intellectuels, seule une foi chrétienne ardente et « purifiée » est capable d'armer les fidèles contre les traditions, le surnaturel, le culte des morts considérés comme les principales entraves au développement du Congo selon les propos recueillis auprès d'une trentaine de responsables d'Églises. Tous tiennent à peu près le même discours fondamentaliste, très conservateur sur certains points (statut de la femme par exemple), très moderniste par ailleurs, mettant en cause les pratiques de mariage, de funérailles traditionnelles ou d'entraide au sein de la famille élargie comme autant de manifestations de paganisme et... d'entraves au développement économique.

Toutes les Églises pentecôtistes critiquent les frais énormes engagés lors des funérailles. « La Bible dit, laissez les morts enterrer les morts (...) vous allez dans les villages, on investit plus pour les morts (...). Les plus belles maisons c'est les cimetières, des tombes, c'est en dur. J'ai vu des tombes avec des salons (...). C'est le Malin, c'est la complicité du Diable, c'est le système qui ruine les vivants et ça retarde beaucoup l'économie. Celui qui a perdu son oncle, dans la tradition, il doit d'abord faire la tombe (...) il y a une pression, il y a une contrainte pour celui qui ne prie pas avec la puissance de Dieu ... Nous [les "vrais" chrétiens du Réveil], on va être détachés de ce système ... libres de décider, ... porter le deuil, ce n'est pas la peine ... C'est pourquoi, je crois qu'il n'y a pas de développement sans Réveil, et ces choses-là souvent, ça échappe aux décideurs de l'extérieur... » (propos enregistré au cours de l'enquête). L'exemple même du financement de projets de l'Église Néhémie par le Programme Alimentaire Mondial montre que ces Églises et leurs responsables appartiennent à des réseaux d'envergure planétaire, qui prônent des valeurs actuellement dominantes, dans le contexte de regain du religieux dans les pays Anglo-Saxons.

Au département Économie et développement de l'Église kimbanguiste, on constate la même ambiguïté des motivations, poussée à l'extrême : l'efficacité technologique se conjuguant ici avec un extrémisme religieux à forte connotation racialiste. Les exploitations agricoles, qui mettent en œuvre une technologie moderne et même des procédés d'agriculture biologique de pointe ont certes une finalité économique évidente (leur production est vendue sur le marché brazzavillois) ; pourtant, c'est bien leur finalité religieuse qui prime aux yeux des responsables. Et le fondateur de l'ONG Luzizila, après un discours très rationnel et mesuré en tant qu'agronome et économiste de la BDEAC présente ces exploitations modèles comme des hauts-lieux de spiritualité « où les agriculteurs, gar-

çons et filles, apprennent à vivre ensemble dans la chasteté, tout en développant leur capacité de contact avec le spirituel et le divin » (cantiques révélés). « L'élément-clé c'est de rétablir la liaison spirituelle entre l'homme Noir et Dieu. C'est ce que font les moines en Europe. C'est cette élévation spirituelle à un haut niveau de conscience du divin qui explique l'omniscience des Blancs [*sic*]. Le handicap de la race noire, c'est que cette liaison spirituelle a été coupée, il y a eu une involution hors du divin, et les Noirs sont dans une prison spirituelle... Pourquoi la race asiatique émerge, c'est parce que leur lien avec le divin n'avait pas été coupé : ils ont aussi leurs moines... ». « Simon Kimbangou est venu pour porter notre race à un autre stade de son évolution. Il faut réviser le mode de vie africain, définir un message porteur sur le long terme... »[6].

Si la capacité des acteurs religieux à s'engager dans le développement local est indéniable, ces quelques exemples montrent qu'il faut se garder d'une approche angélique et simpliste. « Véritable point de contact entre un groupe social défini par ses besoins et une source de financement susceptible de le satisfaire, l'inventeur d'une ONG est avant tout homme de marketing et son activité s'analyse en termes d'objectifs et de stratégies »[7]. L'évolution actuelle des politiques d'aide au développement renforce le rôle social et le poids politique des Églises – y compris les nouvelles Églises de Réveil – comme médiatrices de l'accès à l'étranger et aux ressources qu'il procure. Or celles-ci sont d'abord perçues par les leaders religieux comme une opportunité exceptionnelle dans leur stratégie de propagation de la foi. En fin de compte, les ONG caritatives ne constituent qu'un épiphénomène dans l'économie des nouveaux mouvements religieux, mais essentiel dans leur quête de légitimité et de reconnaissance. Dans cette logique, le développement économique et social du pays ne constitue pas, à l'évidence, leur préoccupation majeure, et les considérer comme des partenaires fiables sur le seul crédit de leur efficacité pourrait s'avérer lourd de conséquences sur les perspectives de démocratie laïque.

Faut-il ajouter que si toutes les ONG caritatives sont en recherche constante de subventions pour financer leurs projets séculiers, les Églises

6. Entretiens au siège de l'Église kimbanguiste de Brazzaville. Ces propos, exprimés à la suite d'une discussion sur l'ONG Luzizila avec le responsable du département Économie et développement de l'Église, ne sont pas tenus par un responsable religieux, et ne doivent pas être considérés comme un message officiel. Ils restent révélateurs d'interprétations largement répandues chez les fidèles, notamment les intellectuels. Les positions officielles (énoncées dans *l'Histoire du Kimbarguisme* de D. Kuntima, éditions kimbanguistes, Kinshasa, 1984) indiquent seulement que « l'Église doit s'engager dans un certain nombre d'activités économiques et sociales visant essentiellement à soutenir et à compléter l'action de l'État en vue de l'amélioration constante des conditions de vie de la population (...) et combattre toutes structures de gouvernement fondées sur le racisme ».

7. L. Dubourdieu, projet « Citadins et religions », inédit, septembre 1996 ; cet article s'inscrit dans le fil du projet de l'équipe ORSTOM portant le même intitulé.

accordent la priorité et autofinancent sans difficulté majeure la construction des temples, l'achat de matériel pour le culte et souvent le défraiement des pasteurs grâce aux cotisations des fidèles ? Il n'est pas question de conclure de manière simpliste qu'elles ne sont qu'entreprises d'enrichissement personnel, même si c'est parfois le cas. Ainsi les pasteurs des Églises de la Fédération des Assemblées de Réveil conservent tous leur activité professionnelle et ne sont pas, à l'évidence, mus par l'appât du gain mais par des convictions profondes. Néanmoins, force est de constater que des sommes considérables, données quotidiennement par les fidèles sous forme de dîmes parfois assez lourdes, sont investies dans la construction et l'entretien des édifices cultuels, qui fleurissent à Brazzaville (plus de 200 recensés)... et ainsi échappent à l'investissement productif. On peut donc se demander si les priorités des citadins (en l'occurrence la prière et la guérison) sont bien les mêmes que celles des développeurs !

Cependant il ne faudrait pas négliger, dans le contexte social et politique actuel, la force de proposition des Églises de Réveil, qui explique en partie leur succès. Elles s'imposent aux yeux des élites qui les animent et des fidèles qui les choisissent comme la seule force de changement capable d'ébranler la puissance de coutumes urbaines présentées comme des « traditions » (les funérailles somptuaires par exemple), et de protéger contre les pressions exercées par la famille élargie, de plus en plus vécues comme des contraintes et des entraves insupportables, qui absorbent une quantité importante de temps, d'énergie et de capital. Elles ont une extraordinaire capacité à mobiliser les jeunes, en particulier les jeunes diplômés sans emploi, aussi bien sur le plan des responsabilités matérielles et de la gestion ecclésiastique, que sur le plan des charismes et de la légitimité à fonder des ministères, remettant ainsi en cause la hiérarchie aînés-cadets. C'est avec des arguments tantôt religieux, tantôt économiques que ces Églises martèlent avec force la nécessité de concilier vie spirituelle et réussite individuelle, et prônent de nouveaux modèles de comportements. Enfin, contrairement aux églises néotraditionnelles qui s'engagent dans les conflits, elles savent préserver leur neutralité dans les périodes de crises violentes à connotations ethno-régionales... Il est nécessaire de tenir compte de cette alternative avec une prudence objective. La contribution des Églises au développement provient sans doute moins des réalisations concrètes de leurs ONG que de l'impact de leurs appels au changement des mentalités et des comportements sociaux.

Bibliographie

E. DORIER-APPRILL, 1993, *Environnement et santé à Brazzaville, de l'écologie urbaine à la géographie sociale,* thèse de géographie, Paris X.

E. DORIER-APPRILL, 1995, « Géographie des ethnies, géographie des conflits à Brazzaville », in *Villes du sud. Sur la route d'Istanbul,* ORSTOM Éditions, pp. 259-289.

E. DORIER-APPRILL, 1996, « Les enjeux socio-politiques du foisonnement religieux à Brazzaville », *Politique Africaine,* n° 64, déc 1996.

E. DORIER-APPRILL, 1997, « Guerres des milices : Brazzaville démantelée », *Hérodote,* octobre 1997.

P. QUANTIN, 1994, « Congo : décomposition d'une libéralisation », in *Afrique politique,* Karthala-CEAN, pp. 167-190.

F. WEISMAN, 1993, « Élection présidentielle de 1992 au Congo », Études et recherches du CEAN, XXIII, IEP Bordeaux.

M.E. GRUENAIS, F. MOUANDA MBAMBI et J. TONDA, 1995, « Messies, fétiches et luttes de pouvoirs entre les "Grands hommes" du Congo démocratique », in *Cahiers d'Études Africaines,* n° 137, xxxv-1, pp. 163-193.

A. KOUVOUAMA, 1989, « Le dibundu, une nouvelle forme de socialité ? », Colloque *Le lien social,* AISLF, pp. 176-181.

P.-J. LAURENT, 1995, *Les pouvoirs politiques locaux et la décentralisation au Burkina Faso,* Academia Bruylant, coll. cahiers du CIDEP, Académia-L'Harmattan, déc.

P.-J. LAURENT, 1994, « Prosélytisme religieux, intensification agricole et organisation paysanne. Le rôle des Assemblées de Dieu dans l'émergence de la Fédération Wend-Yam au Burkina Faso », in JACOB (J.-P.) et LAVIGNE DELVILLE (P.), *Les organisations paysannes,* Paris, Karthala, pp. 155-179.

H. MAUPEU, 1991, « Une opposition en régime autoritaire : l'exemple du Réveil est-africain au Kenya », CJAS/RCEA 25 : 2.

H. MAUPEU, 1994, « Églises kenyanes et démocratisation, le bilan d'un échec ? » in *Mouvements religieux et débats démocratiques en Afrique,* table ronde CREPAO déc., Université de Pau.

38

Les ONG et la construction de la société civile dans les pays en développement

Henrik SECHER MARCUSSEN

Introduction

Le rôle de l'État dans le développement économique des pays du Tiers monde est une question très controversée, notamment sous l'influence des idées néo-classiques dominantes et des politiques de la Banque mondiale qu'elles inspirent. Celles-ci répandent, par le biais entre autres des programmes d'ajustement structurel, le credo selon lequel « moins il y a d'État mieux c'est ». Alors qu'auparavant ces idées s'exprimaient de manière brute et entière, en particulier quand les programmes d'ajustement structurel ont commencé à être appliqués, par la suite quelques modifications et nuances ont été apportées. Aujourd'hui, plutôt que de mettre en question la taille de l'État et l'idée du minimum d'État que la Banque mondiale a pendant trop longtemps privilégiée, le débat se centre davantage sur la forme l'État, l'acceptant tel qu'il est et reconnaissant qu'il a un rôle à jouer [1].

De nombreux facteurs ont contribué à assouplir les idées orthodoxes et rigides traditionnelles concernant la manière dont l'État devrait être organisé (lire : réduit) dans les pays du Tiers monde. Parmi ces facteurs il faut noter : le fort taux de croissance des pays de l'Asie du Sud-Est [2], où l'État

1. La Banque mondiale elle-même est récemment revenue sur ses positions à propos du rôle de l'État. Désormais, elle considère que la « construction d'un État plus efficace » est prioritaire. Cette ligne de pensée, assez nouvelle, n'a cependant pas amené la Banque mondiale à faire une auto-critique de ses anciens comportements et de son rôle dans le démantèlement des institutions dont le renforcement devient tout à coup primordial. Voir World Bank, 1997.

2. Voir par exemple Christer Gunnarsson, 1996.

a souvent joué un rôle déterminant en mettant en place des structures de régulation visant à faciliter et à stimuler l'accumulation du capital à l'échelle nationale et en intervenant activement dans plusieurs autres domaines ; les débats concernant les marchés et la manière dont ils opèrent, sachant qu'ils ne peuvent fonctionner efficacement que s'ils s'appuient sur une structure étatique dynamique[3] ; les contradictions qu'entraînent les perceptions de l'État, où les ajustements économiques nécessaires ne peuvent être appliqués avec succès que par un État fort, capable et responsable, et non par un État réduit à sa plus simple expression ; les expériences quant à l'application assez inégale des programmes d'ajustement structurel, du moins en Afrique.

Compte tenu du credo sur la réduction de l'État, l'accent a été mis sur les institutions de la société civile. Celles-ci sont censées remplir en partie le vide laissé par le retrait de l'État (conformément aux exigences des programmes d'ajustement structurel), en fournissant un soutien indispensable aux processus de décentralisation, de démocratie et de gouvernance locale. La manière de le réaliser reste à préciser. Quelles institutions vont assumer quel rôle ? Par quels moyens et avec quelles ressources les institutions sont-elles censées remplir les rôles politique et économique qu'on attend d'elles ? Quels sont ces rôles ? Pourquoi estime-t-on que les institutions de la société civile ont *a priori* des qualités supérieures à celles des institutions d'État, en matière par exemple de responsabilité, de transparence, de représentativité, d'efficacité, etc. ?

De telles questions font partie des dilemmes auxquels sont confrontés les donateurs notamment quand ils veulent soutenir concrètement ce que prescrivent les programmes de réformes économiques et politiques. Mais, au-delà, un problème théorique plus important et plus fondamental se pose, à savoir les difficultés à concevoir, conceptualiser et analyser la relation État-société.

Ci-après, nous examinons brièvement ces difficultés. Nous abordons ensuite le concept de société civile et réfléchissons sur le rôle que les ONG étrangères sont censées jouer pour renforcer les institutions de la société civile, dont l'ensemble des donateurs a, entre autres, souligné l'importance. Le débat sur le rôle des ONG s'appuie sur l'expérience de l'auteur qui a été amené à évaluer le travail de plusieurs ONG, notamment norvégiennes et danoises, opérant au Mali, au Burkina Faso, en Ouganda, en Namibie et au Bangladesh.

3. Voir, par exemple, Granovetter, 1985, qui considère la conception néo-classique du marché comme « une fiction » car il lui est impossible de se développer dans le cadre d'un État minimum.

Difficultés des relations entre l'État et la société

La difficulté de conceptualiser et d'analyser les relations entre l'État et la société en Afrique réside en partie dans le fait que les concepts utilisés ont été élaborés dans le cadre historique propre au développement occidental. L'État a été imposé dans les pays du Tiers monde de l'extérieur par la colonisation et, comme l'indique Bayart (1986, p. 111), le concept de société civile est également difficilement applicable hors du contexte historique occidental. Cela explique pourquoi les relations entre l'État et la société civile en Afrique ont été artificielles, sont une copie de celles de l'Occident et ne se sont jamais développées de manière organique comme dans les pays occidentaux.

Ainsi que le souligne Médard, les États africains sont le produit d'une trajectoire historique radicalement différente :

> « ...en Europe, l'État rationnel légitime procède de l'État féodal basé sur le patrimoine. C'est le contraire qui s'est passé en Afrique : la colonisation a introduit en Afrique une forme d'État rationnel légitime approximatif (en fait, une forme mixte). C'est avec la colonisation que l'Afrique a découvert à la fois l'administration moderne et l'État territorial » (Médard, 1996).

Un État imposé de l'extérieur sur des structures et des institutions souvent anciennes entraîne ce que Médard appelle une confusion entre « le public et le privé » (ou, pourrions-nous ajouter, entre individualité et collectivité, ou entre universalité et relativité). Cela se situe au cœur de la conception patrimoniale de l'État Africain où la vie politique africaine se caractérise essentiellement par ce manque de distinction, le public devenant privé et le privé signifiant personnel. On note également un manque de différenciation entre ressources économiques et ressources politiques, car « le pouvoir est personnalisé au lieu d'être institutionnalisé, par manque de distinction entre la fonction et la personne qui assume cette fonction » (Médard, 1996).

Le concept d'« économie d'affection » dont parle Hyden est actuellement beaucoup plus utile (Hyden, 1996) et tout aussi important que celui avancé par Médard. Hyden souligne l'importance « des relations économiques informelles que favorisent les organisations sociales, notamment les petites unités telles que les communautés et les petites organisations qui cherchent à résoudre les problèmes qui se posent à l'échelle locale. Le concept d'« économie d'affection » indique que le principal élément d'analyse n'est pas la classe mais « les organisations primaires telles que la famille, le clan, le village, la tribu ou la race ». Hyden affirme aussi : « Il (le concept) comporte des articulations politiques encore plus spécifiques,

telles que la personnalisation du pouvoir, qui s'expriment dans des relations de protection et de clientélisme ». Cependant, contrairement à Médard, Hyden situe son concept dans un cadre théorique plus large et ne considère pas que c'est la seule voie à emprunter[4]. Il ne tombe pas dans le piège moraliste parce que ce qui importe pour lui c'est l'étude des institutions, formelles et informelles et parce que l'« économie d'affection », ne constitue pas le cadre unique, même si c'est le plus important.

Tous les deux considèrent néanmoins que l'État est une instance autonome, une conception qui s'oppose à celle de l'État enraciné dans la société. Ils sont en outre également inquiets face aux signes décourageants et déprimants de recherche de profits et aux caractéristiques patrimoniales que l'on peut trouver dans la plupart des pays africains. En même temps, ils voient toutes les difficultés de l'Afrique (comme le font les néo-classiques) : échecs de l'État, protectionnisme, pouvoir personnel et « économie d'affection », indépendamment et séparément du contexte socio-économique global. Pour Hyden en particulier, le concept de classe est, par exemple, peu utile, ou, du moins, est subordonné au concept d'« économie d'affection ». Le fait qu'ils ne parviennent ni l'un ni l'autre à voir la relation entre l'État et la société dans une perspective dynamique, un processus de construction, où l'État façonne la société et vice versa dans un processus dynamique, souvent conflictuel, déterminé par les relations de classes, politiques ou économiques dominantes, l'appartenance institutionnelle ou l'« économie d'affection » limite en quelque sorte l'approche néo-patrimoniale (comme Médard préfère l'appeler).

Beckman exprime des critiques similaires (et fait référence à d'autres auteurs qui partagent les mêmes opinions, tels que Peter Gibbon et Mahmood Mamdani). Selon Beckman (1993, p. 24), les théories concernant la recherche de profits et l'approche néo-patrimoniale soulignent le pouvoir personnel et les relations de clientélisme et réduisent l'État et la politique à la recherche de profits :

> « Les deux types de théories masquent la façon dont les relations de pouvoir et l'affectation des fonds s'articulent avec les forces sociales, en renforçant ou en modifiant la manière dont sont résolues les contradictions sociales. Les dépenses publiques sont réduites à la distribution de faveurs au profit de certains secteurs et à la discrimination d'autres secteurs en fonction de politiques ethniques ou de clans » (*Ibid.*).

Pour Beckman, la fonction de l'État « ne peut être réduite au parasitisme des classes à la recherche de profits, aussi vastes soient-elles (p. 25). Il faut faire une analyse des « contradictions nationales et de classes », et

4. Compte tenu de cette clarification, la dure critique de Fatton à l'égard de Hyden est assez peu appropriée. Voir Fatton, 1992, p. 4.

« le profit politique » que s'approprie la « classe politique » doit faire l'objet d'un débat qui tienne compte de l'utilisation qui est faite du « profit national ».

Bien que les théories concernant l'approche néo-patrimoniale, la recherche de profits et l'« économie d'affection » aient sans aucun doute des limites, elles s'attaquent néanmoins à de véritables questions, facilement identifiables. Tous ces facteurs facilitent beaucoup l'analyse des relations entre l'État et la société compte tenu de « la situation difficile de l'Afrique » et des problèmes théoriques posés.

Ces facteurs, et bien d'autres encore, tels que la tendance observée chez les producteurs à se retirer du marché et à rejeter toute intervention de l'État, dans quelque domaine que ce soit, alors que l'État ne parvient toujours pas à pourvoir aux besoins, (ce qui, selon Hyden et vu la notion d'autonomie de l'État qui est la sienne, fait que la paysannerie reste « non capturée », ou bien, selon Chazan, vu sa conception « interactionniste » (voir ci-après), fait que les producteurs se « désengagent » vis-à-vis de l'État) aggravent les problèmes d'analyse liés à la manière dont les relations entre l'État et la société ont évolué après l'indépendance. Pour Bratton (1994a, p. 232) la relation entre l'État et la société (les acteurs sociaux) est « ambivalente et contradictoire, c'est une relation d'amour-haine »[5], basée sur une forme « dialectique d'attraction et de répulsion réciproque », dans laquelle l'État cherche à étendre son territoire tandis que les acteurs sociaux peuvent ou non l'accepter selon les profits qu'ils estiment pouvoir en tirer.

Bratton souligne ainsi certains des aspects les plus importants de la relation entre l'État et la société : traditionnellement (plus ou moins jusqu'au début des années 1980), l'État a cherché à étendre son territoire, à contrôler tous les niveaux de la société, mais il a négligé le développement de la société civile et de ses institutions. Dans cette conception du rôle central de l'État, les institutions sont considérées comme relevant de la « juridiction » de l'État, seul apte à les contrôler et à les réguler, et qui, souvent, ne les mobilise que pour soutenir les politiques qu'il préconise. Le fait de ne pas voir le rôle que les institutions peuvent jouer, d'ignorer qu'elles participent activement aux changements politiques, qu'elles déterminent la forme et la fonction de l'État, est à la base des problèmes, non seulement pour mieux comprendre les relations entre l'État et la société, mais aussi pour créer des institutions démocratiques, favoriser la démocratie, la décentralisation, renforcer le pouvoir et la gouvernance locale.

C'est essentiellement dans ce cadre que le concept de société civile a récemment gagné du terrain. Nous examinons ci-dessous si ce concept est utile pour notre analyse.

---

5. D'autres parlent d'un « équilibre précaire », voir Rothchild et Chazan, 1988.

Le concept de société civile

Comme le note Peter Gibbon (1996, p. 21), depuis Gramsci, le débat sur le concept de société civile est resté en sommeil pendant près de 50 ans. Le débat a uniquement refait surface après les événements intervenus en Europe de l'Est dans les années soixante-dix et les inquiétudes concernant l'État en Afrique dans les années quatre-vingt, qu'il s'agisse d'État prédateur, patrimonial, ou plus simplement incompétent. Par ailleurs, il semble que les choses se soient débloquées, les précédentes approches[6] et analyses concernant le centralisme de l'État ayant fait place à un intérêt de plus en plus grand pour l'analyse de la société civile, sa forme et ses institutions et, en particulier, ses relations à – ou avec – l'État.

En arrière-fond de cette nouvelle approche on trouve des centres d'intérêt très divers, tant académiques que politiques. En matière de recherche, ces centres d'intérêt sont étroitement liés aux efforts accomplis pour discerner et expliquer pourquoi les choses vont si mal en Afrique. Dans le domaine politique, ils sont liés à la pensée néo-libérale et aux réformes d'ajustement structurel. Les donateurs, notamment, cherchent à renforcer les institutions de la société civile, censées remplir certaines des fonctions de l'État défaillant et, simultanément, soutenir les processus qui créeront les conditions favorisant une structure étatique moins importante mais plus responsable et légitime et renforcer la gouvernance locale, la démocratie, la participation, le pouvoir des populations locales, etc. Les institutions de la société civile sont soudainement investies d'une tâche bien ambitieuse !

L'intérêt d'étudier la société civile et ses institutions est aussi lié aux conséquences de l'incapacité de l'État à assumer les fonctions qu'on attend de lui : les États en Afrique s'étant très souvent révélés incapables de répondre aux demandes, les producteurs directs se sont retirés du marché pour se consacrer à la production de produits vivriers et ont cherché à assurer leur survie hors de l'économie formelle. Par exemple, Hyden[7] a étudié les choix qu'a fait pour s'en sortir la paysannerie de Tanzanie, ouvrant ainsi la voie à des études similaires sur les relations entre l'État et la société, qui se caractérisent tant par l'intégration que par le désengagement (Azarya, 1988 et Chazan, 1988). Compte tenu de la fréquence des

6. De même que Charan (1988, p. 121 ff.), Azarya (1988, p. 3) souligne la prépondérance des approches sur le centralisme de l'État : « Après s'être centré pendant une décennie ou plus sur les aptitudes de l'État et sur ses efforts incessants pour modeler la société à son image, le débat académique s'est modifié et a souligné les incapacités de l'État, ses dysfonctionnements, son instabilité et son incapacité à apporter des changements dans la société ».

7. Hyden considère dans ce cas que la paysannerie « échappe au contrôle » de l'État.

processus de désengagement, la légitimité de l'État a été encore plus mise en cause et une spirale négative en matière de développement économique et politique a commencé à apparaître.

Avant de lancer le débat sur le rôle que les ONG sont censées jouer pour renforcer la société civile, il faut examiner le concept de société civile qui, selon Gordon White (1996), n'a pas le même sens pour tout le monde et qui est « souvent utilisé de façon vague, simpliste ou tronquée. Cela suscite l'amertume et émousse l'utilité pratique (du concept) ». White poursuit :

> « Durant la dernière décennie, il (le concept) a été dépoussiéré et aseptisé pour pouvoir répondre à diverses exigences idéologiques et pratiques. Bien que ce concept soit devenu un paradigme et que les implications de la "société civile" sur le développement fassent désormais l'objet de débats, cela a abouti à ce que cette expression signifie des choses différentes pour des personnes différentes et dégénère souvent en un slogan politique inopérant. La confusion qui en découle pourrait faire des ravages, étant donné que dans les pays en développement les sociétés civiles sont maintenant reconnues comme étant un domaine légitime d'intervention extérieure par les bailleurs de fonds, comme faisant partie d'un processus de plus en plus important d'ingénierie sociale à l'échelle internationale » (White, *ibid.*).

Mais, comme l'indique White, la valeur scientifique du concept de société civile reste sujette à caution compte tenu de ses différents usages, notamment parce que le concept a été « détourné » afin de :

> « servir divers projets politiques ou de développement, dont chacun favorise un secteur particulier de la vie associative ».
>
> Les théoriciens et praticiens du développement néo-populistes chantent les vertus des organisations non gouvernementales de base, qu'ils considèrent comme des paradigmes de la participation sociale, des agences de développement alternatives et des piliers potentiels de la construction de la démocratie. Les tenants de l'économie libérale défendent leurs opinions concernant la dérégulation et la privatisation en soulignant la contribution de ces politiques à l'émergence des intérêts des milieux d'affaires pour contrebalancer et discipliner les États réticents. Ceux qui veulent réduire les coûts de trésorerie considèrent la dévolution des fonctions gouvernementales à des organisations bénévoles comme une manière acceptable, du point de vue idéologique, de réduire les dépenses publiques » (White, 1996, p. 3).

Dans les théories qui s'inspirent du marxisme, le concept de société civile est souvent utilisé comme synonyme de société bourgeoise ou, selon Hegel, comme « die bürgerliche Gesellschaft », se situant entre les

familles patriarcales et l'État (universel). Les relations à l'État se caractérisent d'un côté par un antagonisme, ou contradiction, de l'autre par l'interdépendance : dans sa conversion au capitalisme, l'État doit s'appuyer sur la société civile, même s'il « n'est pas civilisé », et l'État moderne est nécessairement façonné (et en même temps limité) par les caractéristiques de la société civile[8].

C'est pourquoi la société civile, ou plutôt les institutions de la société civile, ne sont ni homogènes ni unilatérales. Tout au contraire. La société civile est constituée d'une myriade d'intérêts particuliers, qui prennent la forme d'une institution ou ont une expression institutionnelle, qui reflètent les conflits, les rivalités et les luttes de pouvoir. Le rôle et la fonction de ces organisations peuvent être soit d'intégration soit de désintégration.

Bien que les lignes de démarcation entre la société civile et l'État soient floues, étant donné que la société civile n'est pas incarnée dans une structure aisément identifiable, et que, historiquement, « l'État et la société civile sont étroitement mêlés, s'interpénètrent et se contaminent, ont depuis si longtemps une même idéologie qu'il y a dans toute société une grande part d'étatisme et dans tous les États beaucoup d'éléments propres à la société civile » (Bayart, 1986, p. 113, citant Lavau) cela ne signifie pas qu'ils sont interchangeables ou plus ou moins identiques. Pour l'analyse, ce sont deux entités distinctes qui poursuivent des objectifs opposés : l'État poursuit (en dehors de son projet d'accumulation du capital) son projet hégémonique, et tente de résoudre le problème abstrait ou les conflits entre les intérêts particuliers et l'intérêt général (Jessop, 1990, p. 208), alors que les institutions de la société civile représentent une « myriade d'intérêts particuliers », dont elles sont le porte-parole, l'expression, et qu'elles défendent face à l'État ! En partie du fait de ce raisonnement, Bayart définit la société civile comme une « société en relation avec l'État... dans la mesure où elle se confronte à l'État ou, plus précisément, comme un processus par lequel la société cherche à "ouvrir une brèche" et à neutraliser la volonté "totalisante" simultanée de l'État » (Bayart, 1986, p. 111).

Pour résoudre le problème de la dichotomie entre l'État et la société civile et éviter qu'elle n'aille trop loin, White fait une distinction entre les deux. Il propose un concept idéal-typique « qui incarne les qualités de séparation, autonomie et association bénévole dans leur forme pure, et la situation réelle des sociétés civiles composées d'associations qui incarnent ces principes à différents degrés ». Cette distinction permet d'analyser les relations, souvent floues, entre l'État et la société civile, qui très souvent peuvent se recouvrir et influencer réciproquement leur formation. Elle permet de voir que les associations et les institutions de la société civile sont intégrées à différents degrés dans ces relations (notamment,

8. Voir T. Bottomore, 1983.

avec différents degrés d'autonomie). Cette distinction permet aux individus de jouer un rôle simultanément dans les deux secteurs, tout en continuant à affirmer que la relation entre l'État et la société civile est une catégorie analytique distincte.

Le concept de société civile est donc objet de débat et son utilité est mise en question. Certains reconnaissent son aspect normatif (Cohen et Arato, 1995), d'autres acceptent la validité analytique du concept, mais sont sceptiques quant à son existence empirique (Bratton et Young, 1994), alors que d'autres mettent en question le concept même (Callaghy, 1994). Bratton (1994b) vient cependant à notre secours. Pour lui, la société civile « incarne un ensemble de croyances et de pratiques universelles à propos de la légitimité du pouvoir d'État et des limites à ce pouvoir » (p. 52). Il recherche la « convergence » en indiquant que la société civile est une « construction conceptuelle synthétique qui englobe une grande diversité de formes d'action populaires collectives menées dans le domaine public », indiquant par-là un concept composite, néanmoins difficilement observable.

Nous traitons ci-après du rôle que, dans l'idéal, les ONG du Nord sont censées jouer pour favoriser la construction de la société civile puis examinons quelques exemples empiriques issus de la participation de l'auteur à des missions d'évaluation d'ONG du Nord.

Le rôle attendu des ONG

Durant les vingt dernières années, la proportion de l'aide globale circulant à travers les ONG a considérablement augmenté. Le total des flux d'aide étrangère canalisée par les ONG est passé, selon Fowler, de 2,7 milliards de dollars en 1970 à 7,2 milliards de dollars en 1990 (Fowler, 1993), alors que l'OCDE évalue le total des dépenses annuelles des ONG du Nord entre 9 et 10 milliards (OCDE, 1993a, p. 1). On estime qu'aujourd'hui l'aide aux ONG représente en moyenne environ 13 % de l'APD (Aide Publique au Développement).

L'accroissement de l'aide a été considérable, en particulier dans le cas des donateurs scandinaves et donateurs de « même veine ». En ce qui concerne le Canada, la part des ONG par rapport à l'aide totale était d'environ 14 % en 1990, alors qu'elle atteignait en 1992 18 % au Danemark et 24 % en Norvège.

Les raisons de cette utilisation accrue des ONG pour mettre en œuvre les projets sont multiples, mais il en existe deux qui sont étroitement liées entre elles, à savoir : la conviction que les ONG peuvent mettre en œuvre de manière durable des projets, avec efficacité et un bon rapport coût/

efficacité, notamment les ONG proches du terrain ; en conséquence, les donateurs se tournent de plus en plus vers les ONG pour mettre en œuvre les projets et leur confient des subsides de plus en plus importants. Les ONG sont de ce fait considérées comme l'instrument le plus apte à corriger les manques des marchés, mais en particulier des États. Fowler (1992, p. 7) exprime, par exemple, cette conception de la manière suivante :

> « Le concept occidental dominant du développement socio-économique, fondé sur le libéralisme et les forces du marché, affirme qu'il faut soutenir les ONG en raison du rôle politique qu'elles jouent au sein de la société civile. Il est préconisé d'accroître le pouvoir des populations pour qu'elles puissent prendre en charge certains aspects du développement non assumés par l'État autoritaire, autocratique, inefficace et corrompu qui est au pouvoir dans de nombreux pays d'Afrique. Les ONG doivent aussi favoriser l'émergence d'un pouvoir capable de s'opposer à l'expansionnisme étatique ; renforcer les capacités des populations afin qu'elles puissent assumer des fonctions publiques et politiques et rendre compte de leurs actions ; encourager les changements démocratiques et le pluralisme social ».

Le soutien à apporter aux ONG dans les pays en développement est donc basé sur deux types d'attentes : d'une part, les ONG sont censées maîtriser des compétences que les donateurs n'ont pas et on souhaite donc les utiliser effectivement pour suppléer ou se substituer à d'autres partenaires appartenant au milieu de l'aide ; d'autre part, elles sont censées jouer un rôle politique spécifique (autre que celui de l'État) pour soutenir les processus de démocratisation, renforcer le pouvoir des populations locales, la participation et la gouvernance locale en renforçant les institutions de la société civile.

On admet généralement que les avantages comparatifs des ONG sont, entre autres, les suivants[9] :

* capacité à toucher les populations les plus pauvres et à aller dans les zones reculées ;
* capacité à promouvoir la participation locale et à mettre en œuvre des projets en collaboration directe avec les groupes cibles bénéficiaires ;
* capacité à fonctionner à faibles coûts ;
* capacité d'innovation, d'expérimentation, d'adaptation et de souplesse ;
* capacité à renforcer les institutions/organisations locales ; à renforcer le pouvoir des groupes marginaux.

---

9. Cette synthèse est tirée de Cernea, 1988, UNDP, 1993, Danida, 1993. Elle est basée sur mes propres documents concernant l'évaluation du Programme norvégien au Sahel-Soudan-Éthiopie effectuée en 1991 et sur le rapport de l'Évaluation des capacités de quatre ONG danoises réalisée en 1994-1995.

Grâce à ces diverses capacités, l'aide des ONG est présumée durable et le soutien qu'elles apportent aux activités de développement est censé compléter et s'ajouter à l'aide multilatérale et bilatérale accordée le plus souvent de gouvernement à gouvernement. En d'autres termes, de par les fonctions et les rôles qu'elles assument, les ONG mettent en œuvre des projets avec une toute aussi grande efficacité, notamment au niveau local par l'utilisation de méthodes participatives. Elles jouent également un rôle important dans les domaines de la santé et de l'éducation, etc. à la place de l'État en palliant les effets des programmes d'ajustement structurel ou les lacunes de l'État.

Malgré l'estime qu'expriment les agences d'aide, qu'elles soient bilatérales ou multilatérales, à l'égard des ONG, de nombreux auteurs signalent que l'efficacité et l'impact de leur intervention sont en fait très peu connus et qu'on ignore si les ONG sont réellement aptes à assumer les responsabilités qui leur sont confiées.

C'est le cas, par exemple de Bratton (1989, p. 572) qui indique que « par manque de recherche et d'évaluation, il est difficile de tirer de l'expérience des ONG des enseignements systématiques » [10]. D'autres, tels que l'OCDE, expriment leurs doutes à l'égard des performances des ONG de manière encore plus crue :

> « Bien que chaque année les gouvernements versent à l'ensemble des ONG de leur pays des dizaines de millions de dollars, rares sont ceux qui ont cherché à évaluer sérieusement le travail réalisé, ce qui a pour effet de séparer presque complètement la survie des ONG du Nord de leurs performances » (OCDE, 1993a, p. 1).

Dans le contexte actuel, où le rôle des ONG est considéré essentiel pour le renforcement de la société civile, aborder en détail les résultats des évaluations et études actuellement menées nous entraînerait trop loin [11]. Je me contenterai de dire que la plupart des évaluations font apparaître des situations fort diverses, certaines ONG obtenant des résultats importants, notamment en matière de renforcement du pouvoir des groupes et des institutions locales, de réduction de la pauvreté, d'utilisation d'approches participatives, etc., et en identifiant en même temps un grand nombre de faiblesses.

Cependant, si l'on compare les performances des ONG à celles des autres organismes d'aide, comme l'évaluation du programme SSE nous

---

10. Hyden exprime le même type de préoccupation (1988, p. 12) lorsqu'il dit que « ...on a versé d'importantes sommes d'argent aux ONG pour qu'elles réalisent des projets de développement sans tenir suffisamment compte de leurs aptitudes en matière de gestion ».

11. Il est ici fait référence aux travaux de Marcussen (1996) qui présentent les résultats d'autres études et de ses propres matériaux d'évaluation.

permet de le faire [12], les résultats sont moins spectaculaires. Il n'a pas été discerné de grandes différences en matière, par exemple, d'approches participatives ou de possibilités d'aller dans les zones reculées, lorsque la population cible bénéficiaire que l'on voulait atteindre faisait partie des couches les plus pauvres. Une des principales conclusions tirées de l'évaluation du programme SSE était que les projets des ONG et ceux des organisations multilatérales n'étaient guère différents en termes de qualité, d'envergure et d'approche. La tendance était plutôt à la convergence et il était donc de plus en plus difficile de distinguer un partenaire de l'autre [13].

Si l'on admet que très souvent, les ONG peuvent jouer, et jouent, un rôle positif, il n'en reste pas moins que leurs performances s'accompagnent aussi de nombreux points faibles. Les évaluations et les études réalisées ont montré que les ONG rencontrent des difficultés particulières lorsqu'elles cherchent à accroître le champ de leurs activités, à reproduire celles-ci et à multiplier leurs effets, à tirer des leçons des expériences et à coordonner leurs efforts avec ceux d'autres partenaires, à maintenir le caractère durable de l'institution et les liens avec les structures et organisations décentralisées, régionales et nationales (l'État). En bref, il semble que les ONG aient des difficultés particulières à dépasser le niveau micro. Les principaux facteurs permettant d'expliquer ces lacunes sont certainement liés au fait que la plupart des ONG sont d'origine étrangère et sont financées par l'extérieur alors que leurs projets sont dès le départ géographiquement situés.

Dans la mesure où ces lacunes sont réelles, comme le montrent les études et évaluations réalisées, il est surprenant que les ONG aient été désignées comme des organisations particulièrement bien adaptées pour soutenir et éduquer la société civile, car les facteurs cités ci-dessus peuvent être considérés comme des conditions extrêmement importantes pour jouer un rôle aussi essentiel.

Par ailleurs, si les ONG acceptent d'assumer cet important rôle de catalyseur (auquel elles peuvent difficilement résister, compte tenu des facilités de financement qui lui sont liées), elles sont confrontées à de nombreux défis, des défis dont, souvent, elles ne semblent pas véritablement prendre toute la mesure.

12. Cette évaluation, à laquelle l'auteur a participé, a été effectuée pour le compte du ministère des Affaires Étrangères norvégien en collaboration avec le bureau de consultants COWI du Danemark. Elle a permis de comparer directement l'impact et les performances des ONG norvégiennes à ceux des ONG internationales (IUCN et CARE International) et à ceux des organisations multilatérales (UNUD/UNSO, Banque mondiale, OIT et IFAD). Dans la plupart des évaluations portant sur les performances des ONG cette perspective comparative est absente, les aspects négatifs et positifs dégagés se situent donc dans un cadre étroit, en fonction des seuls contexte et organisation des ONG.

13. Les résultats de l'évaluation SSE ont été publiés dans cinq ouvrages différents, incluant une étude documentaire, une étude du contexte régional, deux rapports d'études de terrain et un rapport de synthèse. Ce dernier a été publié par le ministère des Affaires Étrangères norvégien dans le *Evaluation Report 2.92*, Oslo.

Les défis posés aux ONG

Le principal défi auxquels la plupart des ONG sont aujourd'hui confrontées, du moins les ONG norvégiennes et danoises concernées par les évaluations réalisées [14], est d'assumer des exigences fort nombreuses et souvent conflictuelles.

D'une part, les bailleurs de fonds bilatéraux et autres utilisent de plus en plus les ONG pour mettre en œuvre et exécuter leurs projets. Parallèlement à l'accroissement des possibilités de financements et du portefeuille des projets, suite à la forte augmentation des fonds disponibles (que la plupart des ONG ont acceptée avec joie et presque sans réserve, quand elles n'ont pas, dans certains cas, lutté pour l'obtenir), les exigences en termes de responsabilisation, professionnalisme et impact réel des activités se sont également accrues. C'est pourquoi nombre d'ONG ont entrepris des transformations souvent difficiles et délicates, entraînant la réduction de leurs activités bénévoles au profit de la formation professionnelle de leurs employés et de l'acquisition de qualifications professionnelles spécifiques. L'introduction de nouveaux modes de fonctionnement et la mise en place de nouvelles procédures administratives, de contrôle et de présentation des rapports ont donné l'impression que les ONG n'intervenaient plus à l'échelle micro et qu'elles risquaient de devenir rapidement des administrateurs de l'aide professionnelle mais d'un lourd maniement.

D'autre part, nombre d'ONG sont confrontées au défi d'aller au-delà de leurs micro-projets, d'élargir le champ de leurs activités afin d'avoir un impact sur l'ensemble de la société. Cette exigence, imposée par le retrait de l'État, a laissé un vide que les ONG cherchent à remplir – ou qu'on leur demande de remplir. Selon beaucoup de donateurs, les qualités des ONG (rapport coût/efficacité, faibles dimensions, innovation, souplesse, etc.), telles que prévues par l'orthodoxie des ONG, les ont clairement distinguées en raison de leurs plus grandes capacités en matière d'approches participatives et de renforcement du pouvoir des groupes locaux avec lesquels elles travaillent. Ces qualités, ou avantages comparatifs, qui appartiennent au mythe ou à l'orthodoxie des ONG, ont aussi amené à considérer les ONG comme d'incontestables partenaires et agents pour participer à la construction et au renforcement de la société civile dans les pays en développement. Naturellement, ce rôle doit être assumé en étroite collaboration avec les ONG locales et les groupes communautaires, mais les ONG du Nord sont censées être, dans ce processus, les princi-

14. Les résultats des évaluations des capacités des quatre principales ONG danoises (pour Danida, en collaboration avec le bureau de consultants COWI), dont la Croix Rouge danoise, l'Aide de l'Église danoise, Ibis et l'assistance apportée par le mouvement syndical danois, ont été publiés dans quatre ouvrages (COWI, 1995).

paux initiateurs (en partie du fait de l'exigence des donateurs en termes de responsabilité financière), animateurs, catalyseurs et médiateurs.

Alors que la plupart des ONG développent le professionnalisme de leurs organisations pour relever le défi de l'efficacité et devenir des institutions de développement aptes à mettre en œuvre des projets à long terme (souvent responsables de l'utilisation de fonds importants), elles sont confrontées à un autre défi : celui de satisfaire l'exigence consistant à soutenir la construction de la société civile qui, comme l'a clairement montré Korten (1990), n'a pas encore été suffisamment prise en compte par les ONG, en partie parce que source de contradictions.

Une de ces contradictions est que, parallèlement au professionnalisme que déjà nombre d'ONG cherchent à développer, sous l'impulsion et à la demande des agences de financement (qui implique aussi de rendre compte aux parlements, aux gouvernements et au public en général), certaines des qualités ou avantages comparatifs que certaines ONG avaient à l'origine risquent d'être perdus. Le paradoxe est que, compte tenu de l'accroissement de l'attribution de ressources de la part des donateurs, du fait que les petites institutions de développement se transforment en de grandes institutions, sont gérées et utilisent des outils professionnellement performants tels que l'analyse de structures logique (Logical Framework Analyses), certains des avantages comparatifs, comme la souplesse, la rapidité de réaction, la volonté d'expérimenter et de prendre des risques, etc. peuvent être perdus en cours de route. Dans le cadre de la professionnalisation, les groupes bénévoles ou de solidarité particulièrement motivés au sein des organisations risquent aussi d'être marginalisés. De telles conséquences ont souvent été relevées (Thomas, 1992, p. 144 ; Edwards et Hulme, 1992b, p. 214 ff ; Clark, 1991 et 1992).

Une autre contradiction est que, même quand les ONG ont essayé de relever le premier défi (transformer leurs organisations axées sur l'urgence et l'assistance aux populations, et essentiellement fondées sur le bénévolat et l'engagement, pour en faire des organisations assumant des services publics, ce que jusqu'à l'heure peu d'ONG sont parvenues à réaliser pleinement) relever le deuxième défi exacerbe encore davantage les problèmes. Selon Korten (1987 et 1990), il n'est pas étonnant que les difficultés rencontrées pour transformer les organisations et passer de la première génération d'ONG à la deuxième, s'aggravent lorsque l'on envisage de passer à la troisième. Cette troisième génération d'ONG pose des problèmes beaucoup plus graves en terme de changement organisationnel ou de survie de l'organisation.

Pour pouvoir assumer un rôle d'agents aptes à renforcer la société civile, les ONG doivent améliorer leurs compétences et procédures administratives car la transition entre la deuxième et la troisième génération d'ONG ne va pas naturellement de soi, comme c'était le cas entre la première et le seconde génération. Alors que le passage de la première à la

seconde génération était essentiellement basé sur un ensemble d'expériences assez proches des objectifs et des idéaux de la nouvelle organisation professionnelle, la transition de la seconde à la troisième est beaucoup plus difficile, décisive, et a des conséquences beaucoup plus graves pour l'organisation.

Jouer un rôle de catalyseur pour renforcer la société civile implique : 1) de conserver ce qu'il y a de mieux dans chaque génération d'ONG ; 2) de continuer à souligner l'importance du travail avec les groupes et les structures communautaires locales, à renforcer le pouvoir des groupes locaux, leurs institutions et leur rôle politique ; 3) de maintenir un certain niveau de professionnalisme, indispensable pour pouvoir continuer à bénéficier du soutien financier des donateurs. De nouvelles fonctions doivent aussi être développées et améliorées sachant que la plupart des ONG ont peu ou pas d'expériences dans ces nouveaux domaines.

Jouer un rôle de catalyseur et de médiateur signifie avoir une connaissance particulièrement approfondie de la situation locale et être très attentif aux conditions de vie locales. En d'autres mots, il est hors de question de parachuter du personnel expatrié (comme c'était la norme pour l'exécution de projets, quel que soit le mode d'opération) car on ne peut acquérir la connaissance approfondie et détaillée des conditions de vie locales qui est indispensable que si l'on séjourne longtemps sur le terrain.

La nouvelle génération des ONG doit aussi acquérir d'autres compétences, à savoir apprendre à évaluer correctement les partenaires et les institutions partenaires afin de soutenir le renforcement des institutions (nombre d'évaluations ayant montré que c'était un des principaux points faibles des ONG), tâche essentielle pour parvenir à un développement durable. Une fois de plus, connaître la situation locale est indispensable, mais il faut aussi connaître les outils plus formels qui permettent d'évaluer les institutions et les demandes institutionnelles. Un des problèmes est que, contrairement à la majorité des discours concernant les groupes et les institutions locales, nombre d'institutions décentralisées et locales ne sont pas nécessairement meilleures que l'État discrédité, ainsi que l'indique Nugent (1993, p. 627) et le souligne Uphoff (1993) :

> « Ces institutions (de terrain) et les possibilités qu'elles offrent en termes de développement rural doivent toujours être évaluées à la fois par rapport à l'État et aux institutions du marché, car les forces et faiblesses de ces trois types d'institutions sont complémentaires et étroitement imbriquées » (p. 607).

et

> « Prétendre que dans les années 1990 et ultérieurement la contribution des ONG en matière de développement rural est importante ne signifie

> pas qu'elle est automatiquement et toujours supérieure à celle de l'État et du marché. Le "populisme" est aussi erroné que le "paternalisme" quand il s'agit d'évaluer les qualités des organisations de terrain et des ONG » (p. 608).

Les institutions locales ne sont ni plus démocratiques ni plus représentatives que les autres organisations par le simple fait qu'elles sont locales ou proches du terrain. Elles ne sont pas non plus nécessairement moins clientélistes ou à la recherche de profits que l'État.

Les organisations et institutions doivent aussi acquérir des compétences professionnelles nouvelles et diverses pour pouvoir assumer leurs rôles et fonctions de groupes de pression et de plaidoyer tant au Nord qu'au Sud, vis-à-vis des gouvernements, des regroupements régionaux, des principaux donateurs ou groupes de donateurs, etc., et pour combiner diplomatie et sensibilité politique afin de faire passer leur message. Elles doivent aussi devenir capables de formuler de nouveaux critères en matière de réussite des projets pour donner satisfaction aux donateurs mais aussi poursuivre leur propre développement organisationnel. Elles doivent aussi acquérir de nouvelles compétences dans les domaines, entre autres, de l'information et de la communication (comme le soulignent Edwards et Hulme, 1992a, p. 214), de l'éducation et du renforcement des institutions.

Alors que cette nouvelle tendance en faveur des ONG peut tout à fait être conforme aux rôles qu'on attend d'elles vis-à-vis de la société civile et au vide laissé par l'État et peut répondre aux attentes des donateurs, ceux-ci continuent à faire pression sur les ONG ou essayent de les maintenir dans un rôle de réalisateurs/exécuteurs de projets (sans nécessairement réfléchir aux contradictions que cette situation comporte).

Mais même si les ONG parviennent à garder une certaine distance vis-à-vis des gouvernements, en se débrouillant seules, à condition de recevoir pendant encore un certain temps les financements nécessaires pour mettre en œuvre les projets tout en développant progressivement leurs compétences de catalyseurs, animateurs, etc., le problème existentiel fondamental pour assumer cette dernière tâche demeure. Leur nouveau rôle en tant que médiateurs impliquera forcément une moindre présence physique dans le Sud (ce qui signifie moins de revenus), un personnel réduit dans le pays d'origine (le rôle de catalyseur requérant moins de travail que celui de mise en œuvre de projets), un encadrement très différent, avec de nouvelles compétences souvent difficiles à identifier, plus de personnel local (qui, étant moins cher, signifie moins de financements), etc. En bref, une modification totale de l'organisation, appelée à jouer davantage un rôle de groupe de pression, avec moins de personnel et de bureaucratie dans le pays d'origine. Cela signifie un nouveau type de compétences professionnelles et une transformation de l'organisation en groupe de pression,

plus réduit, c'est-à-dire moins d'activités et donc de revenus. Progressivement, cette orientation amènera à transférer des responsabilités de plus en plus grandes vers le Sud et, en définitive la disparition des ONG du Nord, du moins telles qu'on les connaît aujourd'hui. Comment ce dilemme existentiel sera abordé et peut-être résolu, notamment lorsque les fonds tombent dans l'escarcelle des ONG de manière relativement facile, est un des principaux défis qui se posent aux ONG.

Les ONG, l'État et la société civile

Comme l'indique Clark (1991, pp. 75-76), les ONG ont la possibilité d'établir trois principaux types de relations avec l'État : 1) complémentaires, en comblant ses lacunes, en offrant des services, etc. ; 2) en s'opposant, soit directement, soit en exerçant sur lui des pressions, avec les groupes locaux ou en les soutenant ; 3) en le réformant, en travaillant avec la base, en se faisant son porte-parole auprès de l'État et en œuvrant de concert avec les gouvernements en vue d'améliorer les politiques.

Comme l'ont montré la plupart des évaluations et des études réalisées, travailler directement avec l'État pour réformer les politiques, avec ou au nom des groupes locaux, n'est pas le genre d'activité que les ONG préfèrent. Ce n'est pas non plus un domaine dans lequel elles ont été particulièrement efficaces. Les ONG (et les groupes locaux) considèrent que l'État crée souvent beaucoup plus de problèmes qu'il n'apporte de solutions. Cela les a amenées à chercher des solutions sans tenir compte de l'État (comme l'ont montré les évaluations ci-dessus évoquées). Bien que les États et les politiques qu'ils adoptent puissent nuire aux efforts de développement local, ou aller à l'encontre d'une réelle décentralisation, il est impératif d'établir des relations constructives avec l'État si l'on veut que les activités réussissent. Comme l'indique, par exemple, Uphoff (1993, p. 618) :

> « Le champ des activités orientées vers le marché s'élargit en partie du fait des politiques de dérégulation et en partie parce que l'État ne remplit pas ses engagements, les institutions publiques en matière de développement local étant incapables d'assumer toutes les fonctions qu'on attendait d'elles. Pour le marché et pour que les organisations de base et les ONG puisse se développer, il reste néanmoins nécessaire que l'État fonctionne bien ».

Durning (cité dans Thomas-Slayter, 1994, p. 1485) insiste sur ce même type d'analyse quand il déclare « seuls les gouvernements ont suffisam-

ment de ressources et d'autorité pour créer les conditions d'une mobilisation à grande échelle des masses ». Thomas (1992, p. 145) écrit également : « Deuxièmement, un modèle de développement global doit aller au-delà de l'activité des ONG, il doit leur permettre de s'intégrer dans les activités publiques avec les autres agents de développement, notamment l'État ». En d'autres mots, pour que les activités réussissent, notamment quand elles visent à renforcer la société civile et ses institutions, il est primordial qu'elles soient menées en lien avec les institutions publiques, nationales et décentralisées.

En ce qui concerne l'impact sur l'État et sa légitimité à soutenir la société civile, deux types d'hypothèses sont proposées en fonction des options théoriques (et idéologiques). La première hypothèse est que le renforcement de la société civile (en s'appuyant par exemple sur les ONG) aura une influence positive sur l'État, certains services essentiels qui jusque-là ne fonctionnaient pas étant désormais assurés, et d'autres lacunes comblées. A condition que l'État puisse, avec les communautés locales, prendre en main cette situation et la gérer correctement, il pourra en tirer profit en montrant sa capacité à résoudre les problèmes tout en gardant le pouvoir et le contrôle et, peut-être même, renforcer sa légitimité. Nugent (1993) [15] fait partie de ceux qui (bien qu'avec des réserves) soutiennent cette hypothèse.

L'hypothèse opposée tend à considérer que les progrès des masses et l'offre de certains services, censés devoir être assurés par l'État, sont des facteurs déstabilisants et négatifs. Le fait qu'une communauté décentralisée, soutenue par l'extérieur par l'intermédiaire des ONG, puisse réussir à mobiliser les groupes et les forces locales et à offrir des services – par exemple dans les domaines de la santé et de l'éducation – est considéré comme mettant en danger le contrôle et la suprématie de l'État, et pouvant à plus ou moins long terme saper encore plus la déjà faible légitimité de l'État. Dans cette hypothèse, le conflit entre l'État et la société civile est manifeste. Le problème, c'est que ni l'une ni l'autre de ces hypothèses ne sont étayées par des études empiriques.

Parmi les rares études entreprises en ce domaine, celle de Peart (1995) réalisée en Guinée montre toute la portée des activités des ONG, qui non seulement fournissent des intrants aux petits propriétaires ruraux, mais aussi organisent des groupes de producteurs pour leur permettre d'avoir une base institutionnelle puissante leur permettant de présenter leurs revendications à l'État. Peart cherche notamment à évaluer si les interventions des ONG à travers les projets nuisent au « développement des institutions et mécanismes privés et publics, telles que les institutions de crédit, les marchés d'intrants ou projets de semences améliorées, consi-

15. Voir aussi Tripp, 1992 et Hyden, 1988, p. 13, qui expriment de semblables opinions.

dérés au plan national essentiels pour promouvoir le développement rural » (p. 152).

Peart montre dans quelle mesure, dans de nombreux cas, les interventions des ONG ont fini par nuire aux politiques nationales officielles. Ce fut le cas, par exemple, des ONG qui ont elles-mêmes importé des engrais, sans avoir à payer de taxes, et ont ainsi fait du tort aux agents privés qui, conformément aux politiques de privatisation, essayaient de prendre pied sur le marché. Cela a abouti à bloquer « le développement d'un réseau national d'opérateurs privés en matière d'engrais, et cette condition, nécessaire pour accroître l'utilisation d'intrants dans l'ensemble du pays, n'a pu être remplie » (p. 161). En outre, le développement des mécanismes de crédit, subventionnés via les projets des ONG, a eu des conséquences néfastes sur les institutions spécialisées qui appliquaient des taux d'intérêt réels.

Tvedt (1992 et 1994) donne d'autres exemples, basés sur les études des ONG norvégiennes présentes au Soudan du Sud en proie à de graves conflits. Le principal argument de Tvedt (1992, p. 22) est que les ONG ont contribué à saper l'autorité d'un État déjà faible « non en organisant la société civile contre l'État, mais en se substituant efficacement à l'administration ». Il poursuit :

> « A mesure que l'État s'affaiblissait (...), les ONG se voyaient confier les responsabilités de districts ou de secteurs entiers des administrations publiques. Les ONG ont créé leur propre administration et organisation, sapant les institutions étatiques sans établir de structures alternatives viables, parce qu'il n'existait pas de "société civile" sur laquelle elles auraient pu s'ancrer. En outre, la prolifération de projets imposait des charges supplémentaires à long terme à l'administration et aux finances publiques, l'État n'ayant pour alternative que de perdre la face. Les ONG entraient également en concurrence avec l'État pour bénéficier des ressources, peut-être les plus rares de la région : la main-d'œuvre formée. (...), un des impacts fut donc d'affaiblir dans toute une région les bases de l'ensemble de l'administration et de la bureaucratie publiques axées sur le pouvoir ».

Il est tout à fait possible que la validité de l'une ou l'autre de ces hypothèses dépende de structures socio-économiques et politiques spécifiques. Néanmoins, il reste tout à fait pertinent de s'interroger sur le rôle des ONG dans le cadre du renforcement de la société civile, de voir si ce rôle fait naturellement partie des avantages comparatifs des ONG (étrangères), et de chercher en quoi l'impact des interventions des ONG affecte l'autorité, la légitimité et les politiques de l'État.

Pour en revenir à la classification des fonctions des ONG par rapport à l'État que propose Clark – complémentaire, d'opposition ou de réforme –, les rares éléments qu'apportent les études de ces diverses stratégies sem-

blent indiquer qu'il existe peu d'exemples où le renforcement de la société civile (par les ONG en tant qu'organisations intermédiaires) a eu un impact positif sur l'État, sa légitimité et ses fonctions générales. Les études semblent plutôt indiquer que les activités qui visent à compléter les fonctions de l'État en comblant ses vides tendent à nuire à la légitimité de l'État.

Perspectives

Suite à la rétractation de l'État, entre autres en raison des ajustements structurels et des politiques liées à l'idéologie néo-libérale, les ONG ont eu le champ libre (en tant qu'institutions intermédiaires) pour combler les vides, notamment pour renforcer la société civile en apportant un soutien aux groupes de base, organisations et structures communautaires locales, pour aider à mettre en œuvre les politiques de décentralisation, renforcer le pouvoir de la base et favoriser les processus démocratiques, etc. Le rôle des ONG est favorisé à la fois par les défaillances de l'État et par les idées néo-libérales qui incitent les ONG à réduire encore plus l'État. Dans la mesure où les ONG parviennent, en tant qu'organisations intermédiaires, à renforcer la société civile (et à combler les vides laissés par l'État), et que d'autres forces sont en jeu pour faire fonctionner le marché, le rôle de l'État ne peut que diminuer et perdre de son influence.

Le fait de situer dans une aussi vaste perspective le rôle des ONG en matière de renforcement de la société civile est source de nombreuses contradictions. Une de ces contradictions est que le rôle que les ONG sont censées jouer pour renforcer la société civile dans les pays en développement n'a rien à voir avec la manière dont la création de la société civile et de ses institutions s'est historiquement opérée en Occident. Comme l'indique Salamon (1986 et 1994) et Tvedt (1994), que les organisations de la société civile aient adopté une stratégie de consensus (comme en Scandinavie) ou de coopération en respectant une certaine division du travail entre la société civile et l'État (comme aux États-Unis), le renforcement des organisations de la société civile était davantage fondé sur la coopération que sur le conflit [16]. Les organisations de la société civile ne remettaient pas en question les fondements de l'État, sa fonction et son rôle dans la société, qu'elles estimaient tout à fait légitimes. Elles essayaient plutôt d'établir un rapprochement avec l'État, d'imposer un type de déve-

16. Même aux États-Unis, contrairement aux idées reçues, le secteur bénévole est essentiellement financé par le gouvernement et non par des donateurs privés (Salamon, 1994).

loppement dans lequel chacun des acteurs acceptait de jouer le rôle légitime qu'on attendait de lui. Comme le souligne Tvedt (1994) :

> « Les organisations ont davantage travaillé avec que contre l'État. L'objectif des organisations a principalement été d'accroître la responsabilité de l'État – pas de le remplacer ou de le suppléer en permanence dans un jeu stérile. Même les organisations qui s'opposaient à l'État, telles que les organisations ouvrières (...) ne voulaient pas limiter son rôle, elles voulaient au contraire l'accroître, de préférence en prenant le pouvoir. »

Une autre différence importante est qu'en Occident la société civile s'est développée de manière organique dans le moule général de la société et des forces favorisant sa croissance. S'appuyer essentiellement sur les ONG du Nord pour former la société civile dans les pays actuellement en développement est un processus artificiel, mené de l'extérieur (qui peut créer des institutions virtuelles, non-durables, parce que financées par l'étranger). Une fois de plus, c'est le fruit, du moins en partie, des activités visant à réduire le rôle de l'État, activités également encouragées par l'extérieur.

Le paradoxe est qu'en général les ONG ont accepté ce rôle, sans doute leurrées par de généreux donateurs, sans bien réfléchir aux nombreux projets, peut-être source de conflits, qu'il impliquait. D'une part les ONG persistent dans leur discours concernant la participation populaire, le renforcement du pouvoir des groupes locaux, la décentralisation et la démocratisation alors que d'autre part elles ne se rendent pas compte qu'elles risquent d'avoir un rôle important dans le jeu néo-libéral, affaiblir encore plus l'État – un jeu qu'elles auraient violemment critiqué dans d'autres circonstances (comme le montre les débats publics sur les ajustements structurels et leurs conséquences).

Il existe cependant un autre paradoxe à propos des relations entre l'État et la société civile, comme le montrent les politiques d'ajustement structurel. En appliquant ces politiques, l'appareil d'État est censé contribuer à sa propre réduction et, en même temps, soutenir et renforcer la société civile ou les conditions susceptibles de la faire émerger. Non seulement l'État est censé mettre en œuvre des réformes à long terme – qui, en fait, exigent un État fort et compétent, ainsi que la volonté de réduire encore plus les possibilités d'agir comme un État-providence – mais il est aussi censé contribuer activement à l'édification de la société civile en favorisant la décentralisation, ce qui pourrait l'affaiblir encore davantage.

En soutenant la société civile, en utilisant les ONG en tant qu'organisations intermédiaires, l'État devra aussi accepter que des financements qui auraient pu entrer dans les coffres de l'État aillent aux ONG et à leurs projets. La tendance générale montre en effet que le secteur des ONG bénéficiera encore d'une aide accrue aux dépens de l'aide aux gouvernements.

Dans cette situation, le paradoxe essentiel, dont n'ont conscience ni les donateurs ni les ONG, est que le renforcement de l'État est une condition préalable indispensable au renforcement de la société civile. Ainsi que le souligne Chazan en conclusion, l'État et la société civile se construiront ou s'effondreront ensemble (cité dans Bratton et Rothchild, p. 278).

Si les stratégies de développement sont fondées en Afrique sur, d'une part, un État minimal (comme l'exigent les institutions extérieures qui soutiennent la réforme d'ajustement structurel) et, d'autre part, le renforcement de la société civile, qui remplace l'État dans de nombreux domaines (activité qui est dans une grande mesure financée de l'extérieur et mise en œuvre par les ONG du Sud et du Nord), cela pourrait créer une situation tout à fait anormale, artificielle et dirigée de l'extérieur. L'asymétrie ainsi créée pourrait facilement entraîner un développement non-durable, mais aussi une situation instable et peut-être violente.

En un mot, les ONG du Nord doivent accepter que leur rôle est secondaire par rapport à celui des ONG autochtones, elles doivent reconnaître qu'elles n'ont ni la capacité ni les compétences locales requises pour mettre en place les stratégies de pouvoir qu'elles considèrent être actuellement nécessaires. Comment y parvenir ne fait pas partie des objectifs du présent texte.

Bibliographie

AZARYA Victor, 1988, *Reordering State-Society Relations : Incorporation and Disengagement,* in ROTHCHILD and CHAZAN (eds.), The Precarious Balance.

BAYART Jean-François, 1986, *Civil Society in Africa,* in CHABAL (ed.), Political Domination in Africa.

BECKMAN Björn, 1993, The Liberation of Civil Society : Neo-Liberal Ideology and Political Theory, *Review of African Political Economy,* n° 58.

BERRY Sara, 1993, *No Condition is Permanent : the social dynamics of agrarian change in sub-Saharan Africa,* University of Wisconsin Press, Madison.

BRATTON Michael, 1989, The Politics of Government-NGO Relations in Africa, *World Development,* vol. 17, n° 4.

BRATTON Michael and Donald ROTHCHILD, 1992, *The Institutional Bases of Governance in Africa,* in HYDEN and BRATTON, 1992.

BRATTON Michael, 1994a, *Peasant-state relations in postcolonial Africa : patterns of engagement and disengagement,* in MIGDAL, KOHLI and SHUE : State power and social forces.

BRATTON Michael, 1994b, *Civil Society and Political Transitions in Africa,* in HARBESON, ROTHCHILD and CHAZAN (eds.), Civil Society and the State in Africa.

CALLAGHY Thomas M., 1994, *Civil Society, Democracy, and Economic Change in Africa : A Dissenting Opinion About Resurgent Societies,* in HARBESON, ROTHCHILD and CHAZAN (eds.), Civil Society and the State in Africa.

CHABAL Patrick (ed.), 1986, *Political Domination in Africa – Reflections on the limits of power,* Cambridge University Press, London.

CHAZAN Naomi, 1988a, *State and Society in Africa : Images and Challenges,* in ROTHCHILD and CHAZAN (eds.), The Precarious Balance.

CHAZAN Naomi, 1988b, *Patterns of State-Society Incorporation and Disengagement in Africa,* in ROTHCHILD and CHAZAN (eds.), The Precarious Balance.

CERNEA Michael M, 1988, Nongovernmental Organizations and Local Development, *World Bank Discussion Papers,* p. 40.

CLARK John, 1991, *Democratizing Development. The Role of Voluntary Organizations,* Erathscan, London.

CLARK John, 1992, Democratising development : NGOs and the State, *Development in Practice,* vol. 2, n° 3.

COHEN Jean L. and Andrew ARATO, 1995, *Civil Society and Political Theory,* MIT Press, Cambridge.

COWIconsult, 1992, *Evaluation of the Sahel-Sudan-Ethiopia Programme 1986-1990* (cinq volumes), Copenhagen.

COWIconsult, 1995, *Capacity Assessment of four Danish NGOs* (quatre volumes), Copenhagen.

Danida, 1993, *Strategi for Danidas NGO-samarbejde,* Danida, Copenhagen.

EDWARDS Michael and David HULME, 1992a, *Scaling-up the developmental impact of NGOs : concepts and experiences,* in EDWARDS and HULME, 1992b.

EDWARDS Michael and David HULME, 1992b, *Making a difference. NGOs and development in a changing world,* Earthscan, London.

FATTON Jr. Robert, 1992, *Predatory Rule. State and Civil Society in Africa,* Kynne Rienner, Boulder.

FOWLER Allan, 1991, The Role of NGOs in Changing State-Society Relations : Perspectives from Eastern and Southern Africa, *Development Policy Review,* vol. 9.

FOWLER Allan, 1992, *Institutional Development & NGOs in Africa,* INTRAC/ NOVIB, Den Haag.

GIBBON Peter, 1996, *Some Reflections on « Civil Society » and Political Change,* in : RUDEBECK and TÖRNQUIST (eds.), Democratisation in the Third World.

GRANOVETTER M., 1985, Economic Action and Social Structure : The Problem of Embeddedness, *American Journal of Sociology,* vol. 91, n° 3.

GUNNARSSON Christer, 1996, *Equal Rights and Equal Opportunities as Key Institutions in Development,* in Henrik S. MARCUSSEN (ed.), 1996b, Improved Natural Resource Management...

HARBESON John W., 1994, *Civil Society and Political Renaissance in Africa,* in HARBESON, ROTHCHILD and CHAZAN (eds.), Civil Society and the State in Africa.

HYDEN Göran, 1988, State and Nation under Stress, *Forum for utviklingsstudier,* n° 6-7, Oslo.

HYDEN Göran and Michael BRATTON (eds.), 1992, *Governance and Politics in Africa,* Lynne and Rienner, Boulder.

HYDEN Göran, 1996, *The Economy of Affection Revisited: African Development Management in Perspective,* in Henrik S. MARCUSSEN (ed.), 1996b, Improved Natural Resource Management...

JESSOP Bob, 1990, *State Theory,* Polity Press, Cambridge.

KORTEN David, 1987, Third Generation NGO Strategies: A Key to People-centered Development, *World Development,* vol. 15, Supplément.

KORTEN David, 1990, *Getting to the 21st Century. Voluntary Action and the Global Agenda,* Kumarian Press, West Hartford.

MARCUSSEN Henrik S., 1996a, *Comparative Advantages of NGOs: Myths and Realities,* in STOKKE (ed.), 1996, Foreign Aid Towards the Year 2000.

MARCUSSEN Henrik S., 1996b, *NGOs, the State and Civil Society,* document présenté à la réunion de African Studies Association de l'université du Central Lancashire.

MARCUSSEN Henrik S. (ed.), 1996c, *Improved Natural Resource Management – The Role of Formal Organizations and Informal Networks and Institutions,* Roskilde University.

MÉDARD Jean-François, 1996, *Patrimonialism, Neo-patrimonialism and the Study of the Post-colonial State in Subsaharan Africa,* in Henrik S. MARCUSSEN (ed.), 1996b, Improved Natural Resource Management...

NUGENT Jeffrey B., 1993, Between State, Markets and Households: A Neoinstitutional Analysis of Local Organizations and Institutions, *World Development,* vol. 21, n° 4.

OECD, 1993a, *Trends and Issues in the Evolving Relationships between Donor Agencies and Development NGOs,* OECD, Paris.

OECD, 1993b, *Non-Governmental Organizations and Governments,* OECD, Paris.

PEART Gerard, 1995, Local Programmes and National Policies: NGO-State Conflicts in Guinean Rural Development, *The European Journal of Development Research,* vol. 7, n° 1.

ROTHCHILD Donald and Naomi CHAZAN (eds.), 1988, *The Precarious Balance. State and Society in Africa,* Westview Press, Boulder.

Royal Ministry of Foreign Affairs, 1992, Evaluation of the Sahel-Sudan-Ethiopia Programme, *Evaluation Report 2.92,* Oslo.

RUDEBECK Lars and Olle TÖRNQUIST (eds.), 1996, *Democratisation in the Third World,* Uppsala University Press, Uppsala.

SALAMON Lester M., 1986, Government and the Voluntary Sector in an Era of Retrenchment: The American Experience, *Journal of Public Policy,* vol. 6.

SALAMON Lester M., 1994, The Rise of the Nonprofit Sector, *Foreign Affairs,* juillet/août.

STOKKE Olav (ed.), 1996, *Foreign Aid in the 1990s: Experiences and Challenges,* Frank Cass, London.

THOMAS Alan, 1992, *Non-Governmental Organizations and the Limits to Empowerment,* in Wuyts, Mackintosk and Hewitt, 1992.

TRIPP Aili Mari, 1992, *Local Organizations, Participation and the State in Urban Tanzania,* in Hyden and Bratton, 1992.

TVEDT Terje, 1992, *The « Civil Society », the State and the NGOs in Southern Sudan,* Document de travail, Université de Bergen.

TVEDT Terje, 1994, NGO's Role at « the End of History » : Norwegian Policy and the New Paradigm, *Forum for Development Studies,* n° 1-2.

UNDP, 1993, *Human Development Report,* Oxford University Press, Oxford.

UPHOFF Norman, 1993, Grassroots Organizations and NGOs in Rural Development : Opportunities with Diminishing States and Expanding Markets, *World Development,* vol. 21, n° 4.

WHITE Gordon, 1996, *Civil Society, Democratisation and Development,* in Democratisation in the South : The Jagged Wave, Manchester University Press.

World Bank, 1997, The State in a Changing World, *World Development Report 1997,* Oxford University Press, New York.

WUYTS Marc, Maureen Mackintosh and Tom Hewitt (eds.), 1992, *Development Policy and Public Action,* Oxford University Press, Oxford.

39

Les ONG anglaises et le débat public au Royaume-Uni

Survol bibliographique

David STYAN

Ces quelques notes et cette revue bibliographique visent à présenter succinctement certains des débats et documents en cours dans le secteur des organisations non gouvernementales (ONG) du Royaume-Uni. Durant la dernière décennie, la taille et le champ des activités de ce secteur se sont considérablement développés. Cet élargissement a entraîné une complexité grandissante ainsi que de nombreux débats sur leur (re)définition et leur bien-fondé. Compte tenu de la brièveté de ces notes, elles soulignent uniquement certains de ces débats et indiquent des sources et références complémentaires pour fournir un point de départ aux lecteurs qui voudraient comparer les débats en cours dans le secteur des ONG du Royaume-Uni avec ceux menés en France ou ailleurs. Trois vastes domaines sont abordés ici : 1) l'essor du secteur ; 2) les implications d'un meilleur professionnalisme en matière de gestion qui a accompagné cet essor ; 3) les relations des ONG avec les médias et leur rôle de plus en plus important dans les activités tribuniciennes, dans les crises dites « humanitaires » et dans la médiation des conflits.

Essor et redéfinition des ONG

Ces notes concernent évidemment les ONG nationales de coopération au développement (enregistrées sous la loi anglaise *charity law* – organismes caritatifs) et non les organismes des Nations unies et autres institutions multilatérales. Cependant, dans certains des débats, cette distinction s'estompe, par exemple dans les débats sur le rôle des organismes

extérieurs dans les cas de famine, de conflits et dans les situations d'« extrême urgence » (de Waal, 1997 ; Hoffman, 1997). Il est d'autant plus difficile de donner une définition des ONG anglaises que nombre d'entre elles œuvrent essentiellement par le biais d'organisations-partenaires (non gouvernementales) étrangères, obligeant à distinguer ONG « du Nord » et ONG « du Sud ». Cette distinction est alors devenue essentielle dans les débats plus larges sur le rôle des ONG du « Sud » qui visent à renforcer la « société civile » (Stewart, 1997).

Durant la dernière décennie, l'ensemble du secteur bénévole du Royaume-Uni s'est profondément modifié (Kendall et Knapp, 1996). Les organismes anglais, notamment de coopération et de développement, ont connu des évolutions importantes tant en ce qui concerne le champ que la taille de leurs activités. Alors que les grandes organisations anglaises « traditionnelles », comme Oxfam, Save the Children ou CAFOD, existent depuis plusieurs décennies, les agences généralistes ont vu croître considérablement leurs revenus et leur image publique durant ces quinze dernières années et font maintenant partie des plus grandes associations caritatives [1] du Royaume-Uni. Elles ont été rejointes par un grand nombre de nouvelles organisations, nettement plus petites, spécialisées dans des domaines tels que l'aide en matière de gestion de l'eau ou l'aide par pays [2]. L'essor de ce secteur, tant du point de vue de son importance que du nombre des organisations qui le composent, montre que plusieurs changements sont intervenus à propos notamment des financements publics, en forte augmentation, et de l'aide publique, qui transite de plus en plus souvent par les ONG.

La redéfinition des ONG est en partie liée à ces modifications de leur financement. En effet, leurs ressources ne dépendent plus uniquement des cotisations de leurs membres et des collectes de fonds, des dons et des ventes de charité. Nombre d'organisations sont devenues, à différents degrés, des sous-traitants, et sont partiellement ou essentiellement financées par des bailleurs de fonds publics. Le fait qu'elles soient de plus en plus financées, soit par des institutions nationales, au Royaume-Uni surtout par le *Joint Funding Scheme* [Programme de co-financement] du ministère de la Coopération au Développement, soit par des institutions multilatérales, telles que l'Union Européenne ou la Banque mondiale, a suscité un débat sur les implications de cette évolution pour les ONG anglaises (Edwards & Hulme, 1997). De même que dans les autres pays de l'OCDE, durant sept ans, entre 1987/1988 et 1994/1995, la *Britain's*

1. La « Charities Commission » (Commission des organismes caritatifs) est l'institution officielle chargée de l'enregistrement et de la réglementation des organismes caritatifs anglais, statut juridique de la plupart des ONG de coopération anglaises. Pour de plus amples renseignements sur cette Commission, consulter http.\\www.charity-commission.gov.uk.

2. On peut trouver une liste complète et des informations complémentaires concernant nombre d'ONG anglaises et organismes similaires sur : Http:\\www.oneworld.org.

official aid administration (ministère de l'Aide publique anglais), devenue la *Overseas Development Administration* (ministère de la Coopération au développement), a eu tendance à augmenter la part de l'aide transitant par les ONG, son montant passant de £ 33,6 millions à £ 161,8 millions, dont cependant environ la moitié pour l'aide d'urgence (Wallace, 1997, p. 35). Au sein de l'Union Européenne, il en a été de même. Les raisons de ce changement sont multiples, mais il est clair qu'en Grande-Bretagne il est fondé sur la conviction qu'en matière d'affectation de fonds les petits organismes « privés » sont plus efficaces que les grandes institutions publiques. A ce titre, le changement intervenu au Royaume-Uni dans les années quatre-vingt peut être considéré comme faisant partie d'une tendance plus large à la privatisation, au recours à des financements extérieurs et à la sous-traitance. L'accroissement de la confiance faite aux ONG et de leur financement traduit aussi le sentiment largement partagé de l'échec des projets multilatéraux à grande échelle. Les ONG sont au contraire perçues comme offrant une alternative, une approche du développement plus « centré sur les populations », plus « proche de la base ». En tant que telle, cette tendance fait partie d'une restructuration de l'industrie du développement globale et plus générale (Powell & Seddon, 1977, p. 6).

Procédures de gestion et d'évaluation

Au Royaume-Uni, une des conséquences de la croissance rapide des activités des ONG et de leur dépendance à l'égard des financements publics a été l'uniformisation des politiques et procédures des organisations. Une étude récente souligne les contradictions entre le fait que nombre d'ONG ont fortement critiqué dans leur travail de plaidoyer la tendance générale à adopter des politiques néolibérales, dictées par l'économie de marché dans les pays en développement, et le fait que leurs propres structures administratives et leur évaluation des projets reposent de plus en plus sur des procédures élaborées pour des entreprises à buts lucratifs.

Étant donné que le financement des ONG sur fonds publics renforce ces tendances, l'auteur de l'étude tente d'évaluer dans quelle mesure cela signifie que les donateurs institutionnels imposent désormais des changements aux ONG du Nord et à leurs partenaires du Sud (Wallace, 1997). Elle étudie aussi dans quelle mesure la recherche d'une croissance interne et d'une meilleure gestion des ONG, associée à des méthodes d'évaluation et de rédaction des projets de plus en plus uniformisées (par exemple, planification stratégique, analyse de structure) est en contradiction avec les

expériences intrinsèquement hétérogènes des communautés locales et des organisations partenaires avec lesquelles de nombreuses ONG travaillent et dont un grand nombre d'organisations anglaises tirent une partie de leur légitimité. Wallace montre qu'à la fin des années quatre-vingt, pour faire face à la croissance rapide de leurs ressources financières et humaines et à la nécessité de redéfinir leurs activités et leur mission, les ONG ont de plus en plus souvent adopté une planification stratégique et hiérarchique. La complexité croissante et l'importante rotation du personnel ont entraîné une dépendance accrue vis-à-vis de consultants extérieurs et d'experts en gestion, ainsi que le développement de méthodes quantifiables, une évaluation axée sur les résultats tant en ce qui concerne les projets que les procédures de gestion interne. Ces changements ont amené à affecter de plus en plus de personnel à des activités liées à l'administration et à la gestion financière et à modifier les modes de recrutement. Ainsi, des personnes plus spécialisées, souvent issues d'entreprises commerciales, remplacent celles qui ont une plus grande expérience du terrain (Wallace, 1997, p. 48). Ces implications de la croissance des ONG sur la gestion ne sont qu'un des nombreux aspects des débats concernant leur développement au Royaume-Uni au début des années quatre-vingt-dix (Edwards & Hulme, 1992).

ONG, plaidoyer, médias, « humanitarisme » et conflits

L'élargissement et la complexité accrus du secteur des ONG du Royaume-Uni au cours des deux dernières décennies ont suscité toute une série de débats sur des sujets qui étaient jusqu'ici hors du champ des organisations essentiellement axées sur des projets. Ces débats portaient, entre autres, sur les diverses aptitudes des ONG à obtenir une couverture médiatique et à influencer les positions du gouvernement sur des questions concernant le développement du Sud par un travail de « plaidoyer » et de pression dans leur pays d'origine. Ce rôle de lobbying et de plaidoyer correspondait à une préoccupation croissante quant au rôle des ONG dans les crises dites « humanitaires » et dans les situations « d'extrême urgence » – euphémisme actuellement à la mode pour parler de guerre. Récemment, ces dernières ont suscité un regain d'intérêt de la part des milieux universitaires et des donateurs pour la « résolution des conflits ». Ces thèmes ont tous fait l'objet de débats plus larges concernant le rôle des ONG (tant « sur le terrain » que dans le « pays d'origine »), les ONG étant considérées comme une composante clé de la « société civile » et de l'amélioration de la « gouvernance ». Le concept de bonne gouvernance dans le cadre de l'aide liée ayant été fortement encouragé au cours des

15 dernières années par les gouvernements anglais successifs, le personnel des ONG a été inévitablement entraîné dans de telles discussions (Clayton, 1994, 1996 ; Stewart, 1997 ; Cleary, 1997).

Au Royaume-Uni, ce type de débats a été favorisé par de plus nombreux échanges d'idées et de personnel entre les plus grandes ONG, les institutions publiques et les institutions internationales multilatérales, incluant tant des agences des Nations unies que des institutions comme la Banque mondiale. Les documents internes des ONG issus des débats sur ces questions ont été complétés par des documents de même nature de la part d'institutions bénéficiant de financements publics telles que l'*Overseas Development Institute* (ODI), (Institut de coopération au développement) et l'*Institute of Development Studies* (IDS), (Institut d'études du développement) dont les publications sont disponibles sur le site oneworld web. Afin d'intensifier le travail de plaidoyer, d'exercer des pressions pour favoriser des changements sur des questions spécifiques ou d'inciter le gouvernement à réagir davantage sur les questions liées au développement, certaines des plus grandes ONG anglaises ont ensuite accompagné d'appels les débats sur la gouvernance et sur la société civile. La législation anglaise sur les organismes caritatifs, qui régit la plupart des ONG, interdit néanmoins certaines formes d'activité politique publique (voir les essais de Clark et Dolan dans Edwards & Hulme, 1992).

Les reportages – tant à la radio que dans la presse écrite – sur l'Afrique et l'Asie ayant diminué, les ONG sont de plus en plus appelées à sélectionner et à fournir des informations sur les régions dans lesquelles elles travaillent. Des ONG ont été spécifiquement créées pour résoudre les problèmes de couverture médiatique des questions de développement (par exemple, Panos, Association internationale de radiodiffusion). Les relations entre les ONG et les médias sont forcément incestueuses : les ONG dépendant des dons publics pour mener à bien leurs activités, le public et le gouvernement réagissant à la couverture médiatique donnée à une question particulière. Au Royaume-Uni, ce changement a eu un impact important sur la couverture médiatique et la compréhension de certaines questions par le public, notamment en Afrique (Styan, 1996). Étant donné que le secteur des ONG est beaucoup plus important au Royaume-Uni qu'en France, il est assez ironique de constater que c'est d'abord en France qu'a été souligné ce changement dans les relations problématiques existant entre les médias et les ONG (Kouchner, 1986).

Dans la plupart des pays de l'OCDE ces mêmes tendances sont patentes. Cependant, compte tenu de la différence de configuration des liens qui existent entre médias et ONG et de l'héritage post-colonial propre à chaque pays, il est inévitable que le résultat, en termes d'interactions des ONG avec les médias nationaux et internationaux soit différent dans chaque pays. Au Royaume-Uni, la plupart des débats sur les politiques à adopter sont restés dans une large mesure *internes* au secteur des

ONG. Il y a eu peu de débats publics, contrairement à ce qui s'est passé en France dans les années 1986-1987 à propos du retrait de l'Éthiopie de Médecins sans frontière (MSF). Il n'y a également rien eu de comparable aux polémiques sur le *tiersmondisme* qui ont alimenté les débats en France à la même époque.

Depuis le milieu des années quatre-vingt, l'interdépendance entre les ONG et les médias, presse écrite et radio, est devenue manifeste, notamment en raison de la publicité et de l'aide d'urgence que la famine en Éthiopie a suscitées dans les années 1984-1985. Trois principales tendances apparaissent dans les documents produits. Tout d'abord, une vague de critiques à l'encontre des opérations des organisations, notamment en matière d'aide d'urgence durant les crises dites « humanitaires » de l'après-guerre froide. Les critiques les plus fortes s'adressent aux grandes institutions multilatérales (notamment le CICR et diverses agences des Nations unies), et par ricochet aux ONG, en particulier à celles qui opèrent à titre de sous-traitants pour des institutions officielles nationales et multilatérales (African Rights 1994 ; de Waal, 1997). Dans certains cas, s'ajoutent à ces critiques de l'humanitaire, une deuxième série de critiques, exigeant des ONG une plus grande responsabilité financière. C'est particulièrement vrai au niveau international, bien que ces critiques n'épargnent pas les ONG nationales où le débat tourne souvent autour de la question : à qui les ONG doivent-elles rendre des comptes ? aux bailleurs de fonds institutionnels ? à leurs membres dans leur pays d'origine ? aux agences partenaires à l'étranger ou aux véritables bénéficiaires de l'aide ? (Clark, 1991). En troisième lieu, les débats sur la vocation des ONG dans les cas de crises « humanitaires » ont aussi porté sur les questions de coordination techniques entre organisations (Bennet, 1995). Les débats, tant techniques que politiques, qui portent sur les activités d'urgence et humanitaires sont publiés dans le journal de l'ODI « Disasters » (catastrophes) et en ligne sur oneworld/ODI *Relief and Rehabilitation Network* (RNN) (Réseau Urgence et Réhabilitation).

Enfin, outre les critiques que les crises de l'après-guerre froide ont fait naître à propos de l'humanitaire, de la responsabilité financière et de la coordination ainsi que du rôle des ONG nationales et internationales les plus connues, elles ont aussi permis d'aborder un nouveau champ de réflexion sur les situations « d'extrême urgence », la prévention et la résolution des conflits. Deux tendances apparaissent ici clairement. Premièrement, les grandes ONG finançant des projets sont de plus en plus souvent appelées à s'intéresser à ces questions compte tenu de leur très forte implication dans l'aide d'urgence et des contradictions soulevées par leurs prises de position prétendues « neutres » et « humanitaires » dans des régions comme le Rwanda. Elles ont donc de plus en plus entamé des études internes sur le rôle des ONG dans ce genre de conflits et ont également travaillé sur l'économie politique de guerre et, plus généralement,

sur l'impact des acteurs extérieurs. Deuxièmement, les ONG travaillant spécifiquement sur la résolution des conflits se sont développées, la plus connue au Royaume-Uni étant *International Alert* (Alerte internationale), bien qu'il y ait aujourd'hui plusieurs petits organismes semblables. Il est clair que dans ce domaine les ONG répondent en partie à l'offre croissante ces dernières années de financements publics pour ce type d'activités. Au Royaume-Uni, le *Department for International Development* (DfID) (ministère pour le Développement international) – connu sous le nom de *Overseas Development Administration* (ODA) (ministère de la Coopération au développement) avant les élections de mai 1997 – a commencé à financer les ONG et les universitaires qui réalisent des études de ce type. Cela a suscité un embryon de débat, mais qui grandit rapidement, sur la nécessité ou non d'intégrer de manière plus systématique les outils d'analyse et de résolution des conflits dans les projets et la fourniture d'aide humanitaire (Hoffman, 1997).

Bibliographie

African Rights (1994), *Humanitarianism unbound,* London, African rights discussion, paper n° 5, novembre 1994.

BENNET J. (1995), *Meeting needs : NGO coordination in practice,* London, ICVA/Earthscan.

Charity Commission website, Http://www.charity-commission.gov.uk.

CLARK J. (1991), *Democratising development : the role of voluntary organisations,* London, Earthscan.

CLAYTON A. (1996), *NGOs, civil society and the state,* Oxford, INTRAC.

CLAYTON A. (1994), *Governance, democracy and conditionality, what roles for NGOs ?,* Oxford, INTRAC.

CLEARY A. (1994), *The role of NGOs in authoritarian political systems,* London, Macmillan.

DE WAAL A. (1997), *Famine Crimes : the politics of the disaster relief business in Africa,* London, African Rights/IAI-James Currey.

DOLAN C. (1992), « British development NGOs and advocacy », in Edwards M. ; Hulme D.

EDWARDS M., HULME D. (1997), *NGOs, states and donors : too close for confort ?,* London, Macmillan/Save the Children.

EDWARDS M., HULME D. (1992), *Making a difference : NGOs and development in a changing world,* London, Earthscan/Save the Children.

HOFFMAN M. (1997), « Doing no harm ? Rethinking the role of aid agencies », LSE *Magazine,* summer 1997, London, London School of Economics.

Institue of Development Studies, University of Sussex. Publishes *IDS Bulletin* and numerous NGO/development related reports:http:\\www.ids.ac.uk.

KENDALL J., KNAPP M. (1996), *The Voluntary sector in the UK,* Manchester, Manchester University Press.

KOUCHNER B. (1986), *Charité business,* Paris, Belfond.

One Wold website, Http://www.oneworld.org

POWELL M., DEDDON D. (1997), « NGOs and the development industry » in *ROAPE,* n° 71, vol. 24, mars 1997.

Review of African Political Economy, (1997), Issue on « NGOs and the development industry », *ROAPE,* n° 71, vol. 24, mars 1997.

STEWART S. (1997), « NGOs and uncivil society », in *ROAPE,* n° 71, vol. 24, mars 1997.

STYAN D. (1996), « Does Britain have an African policy ? », in *L'Afrique politique 1996,* Paris, Karthala.

WALLACE T. (1997), « New development agendas : changes in UK NGO policies and procedures », in *ROAPE,* n° 71, vol. 24, mars 1997.

III

Les ONG entre conflit et coopération

40

Projets d'ONG et jeux politiques en Haïti

L'affaire des cochons ou *Ti kochon, gwo san*[1]

Véronique DORNER

L'aide non gouvernementale, ancienne en Haïti, y joue actuellement un rôle incontournable du fait de la situation économique du pays et des péripéties politiques qu'il connaît depuis une dizaine d'années. Le rôle, les stratégies politiques et les marges de manœuvre conjoncturelles des ONG seront étudiés ici à travers un projet très particulier, concernant un domaine sensible s'il en fut pour le monde rural haïtien des années 80. Le repeuplement porcin « créole » fit suite à l'abattage total des *kochon-planch* haïtiens – souche locale de porcs noirs, très résistants et peu exigeants, qui furent exterminés suite à une épidémie de peste porcine africaine dont on craignait qu'elle n'atteigne les élevages industriels nord-américains. Relayant des organisations agro-professionnelles et trouvant appui, du fait du contexte historique et géopolitique, du côté de la Mission de Coopération de l'ambassade de France, un certain nombre d'ONG locales et étrangères réussirent, à l'occasion d'un projet dont la réussite technique n'a pas été prouvée, à se situer clairement, dans le champ politique haïtien, comme « pro-paysannes ».

Ces ONG ne sont, bien sûr, pas représentatives de l'ensemble des organismes privés de développement actifs dans le pays. Elles appartiennent au contraire à une seule et même tendance que l'on peut rattacher globalement au « secteur démocratique » haïtien. Conçu par des ONG locales soutenues par leurs bailleurs de fonds étrangers, le projet de repeuplement porcin « créole » se donna pour mission de proposer une alternative au projet de repeuplement proposé par le gouvernement haïtien et, au-delà, par les « Américains ». Il réussit à se poser, malgré son ampleur extrême-

1. Littéralement : « Petit cochon, gros boudin (beaucoup de sang) » – petites causes, grands effets. On s'est inspiré du proverbe haïtien *Ti kochon, ti san* – à petit capital, petit profit – en jouant sur le double sens induit en créole par l'expression *gwo san* qui signifie également ici « grosse colère ».

ment limitée, en « contre-projet » de portée nationale et « répondant à la demande paysanne ». En ce sens, sa portée politique a dépassé de très loin son impact technique effectif. En effet, s'opposant au plan monté par un État vécu comme prédateur, ce projet et les luttes qui l'ont entouré ont donné à une partie importante de la paysannerie haïtienne l'opportunité de se découvrir comme une force sociale apte à jouer un rôle sur le plan politique et à obtenir gain de cause.

L'importance quantitative de la paysannerie haïtienne et les multiples problèmes d'une agriculture qui représente pourtant l'une des seules richesses du pays ne sont plus à décrire. L'incurie de la majeure partie des gouvernements haïtiens est elle aussi connue. Un mot est cependant nécessaire, pour cadrer notre sujet, sur la situation géopolitique d'Haïti vis-à-vis de deux des principales puissances y ayant exercé et y exerçant, en concurrence, leur influence : la France et les États-Unis. Depuis son indépendance, en effet, ce petit État a été l'objet de tentatives successives et respectives de prise de pouvoir par ces deux puissances. La France, après avoir, jusqu'à la fin du XVIII[e] siècle et avant d'en être expulsée en 1804, bâti sa richesse sur l'exploitation de l'île, a ensuite, peu à peu, perdu beaucoup de son influence. Elle a cependant fait une nouvelle entrée sur la scène haïtienne avec les accords de coopération signés à partir des années 70. Les États-Unis, pour leur part, considèrent Haïti comme inclus dans leur périmètre de sécurité et faisant partie, à ce titre, de leur « arrière-cour ». La question de l'épidémie de peste porcine en Haïti et du repeuplement a vu la réactualisation de ce conflit d'influence dans des années marquées localement par une amorce de grands changements politiques avec les mouvements populaires ayant conduit au départ de Jean-Claude Duvalier. En Amérique du Nord, dans les mêmes années, l'apparition de la pandémie de sida suscitait de grandes angoisses et la recherche de ses causes conduisait à des interprétations qui n'ont pas été sans effet sur les décisions prises vis-à-vis d'Haïti.

Les réalités concernées sont évidemment complexes et ne seront pas toutes également développées dans le propos qui suit. L'objet de ce texte est, avant tout, de présenter la portée symbolique d'un projet agricole qui s'inscrivait dans un contexte idéologique et une conjoncture donnés et de mettre en valeur le rôle indéniable de certains aspects non techniques toujours présents, à divers degrés, mais souvent considérés comme artefacts sans importance.

Émergence et place des ONG en Haïti

Dès lors que l'on aborde le sujet du développement dans la Caraïbe, les églises chrétiennes s'imposent en toile de fond. On constate en effet

que la première vague de création ou d'implantation d'ONG a coïncidé avec l'établissement des églises européennes dans la région. En Haïti, elles représentent le substrat sur lequel s'est épanouie l'aide au développement et le lien entre les églises et les organismes de développement y est d'autant plus marqué que les premières ont participé de façon officielle à la mise en place des écoles, des services de soin etc., bref, à l'organisation et au contrôle des populations par le biais des services publics, à l'époque coloniale et depuis l'indépendance.

Après avoir été la religion officielle imposée par le Code Noir, le catholicisme resta la seule religion publiquement professée durant une longue période de l'histoire haïtienne. Depuis le Concordat de 1860, l'Église catholique organise les paroisses et surtout les écoles, autant dans la capitale que dans les lieux les plus reculés. Présente sur l'ensemble du territoire haïtien, elle est incontestablement l'une des institutions majeures du pays. L'Église haïtienne, au départ très liée à l'État, prit un virage important à partir des années 70. Les orientations nouvelles données par les encycliques de Jean XXIII et Paul VI, affirmant que les être humains étaient les agents et la finalité du développement et insistant sur les principes d'auto-assistance et de solidarité internationale, puis l'élaboration des théories de la théologie de la libération, jouèrent un grand rôle en ce sens. Une partie de l'Église haïtienne affirma son autonomie par rapport au régime et prit ouvertement position en faveur des revendications paysannes. Elle commença des activités de conscientisation et de développement communautaire et, par le biais de la Caritas, mit sur pied un réseau de projets de développement en milieu rural. C'est de cette époque que date l'apparition des premières ONG catholiques en Haïti. Pour contrecarrer cette influence, le gouvernement permit alors aux sectes protestantes fondamentalistes américaines, déjà présentes discrètement dans le pays, de s'installer librement dans les bidonvilles et en milieu rural. Leur expansion fut d'autant plus importante qu'elles y développèrent parallèlement un travail d'assistance et d'action communautaire qui est à l'origine des ONG protestantes.

Très liées donc, pour la majeure partie d'entre elles, aux diverses églises, les ONG constituaient en pratique, dès la fin des années 70, une brèche permettant d'envisager de faire silencieusement un travail politique dans le pays, en le liant à un travail de terrain effectif. Aujourd'hui les partis politiques sont légaux en Haïti et les églises ne sont plus seules en lice. Elles ont cependant mis en place des structures et investi des secteurs qui leur assurent, jusqu'à nouvel ordre, la prééminence dans le domaine du développement et ce tant que l'État n'aura pas les moyens de prendre lui-même en charge le travail d'organisation des populations et d'amélioration des services. Les ONG et les institutions privées de formation et d'encadrement agricole, sanitaire, etc., constituent de ce fait des lieux privilégiés de contre-pouvoir dans le pays. Ceci est d'autant plus

net que 30 ans de dictature duvaliériste ont neutralisé tout ce qui pouvait exister de structures, de débat, et d'opposition politique.

La plupart de ces organismes ont, cependant, toujours pris soin d'afficher, sur le terrain et à l'étranger, une position très distante par rapport à l'État haïtien. Cette attitude peut être comprise comme une stratégie de leur part vis-à-vis de leurs partenaires de terrain, qui n'ont souvent plus peur de se montrer ostensiblement opposés à un État vécu – dans les périodes de dictature tout au moins – comme inefficace, démissionnaire, voire « prédateur » et « ennemi du peuple », mais aussi et surtout vis-à-vis des bailleurs de fonds, toujours à la recherche d'interlocuteurs non institutionnels. A ce point de vue, l'étiquette « non gouvernementale » est indispensable aux organismes d'aide privée pour drainer de l'argent qui doit, selon la conjoncture, soit éviter de passer par le secteur public pour atteindre « le plus directement possible » les bénéficiaires, soit, et de plus en plus fréquemment dans le cadre des politiques prônées actuellement par les organismes internationaux, viser impérativement le secteur privé.

Relais directs pour certaines actions dont les objectifs de politique internationale sont clairs, les ONG ont en ce sens également constitué une porte d'entrée pour une opposition autonome en Haïti, dès la deuxième phase de la dictature duvaliériste – période de « libéralisation démocratique » du régime de Jean-Claude Duvalier. Jusqu'à présent elles contribuent dans leur diversité, ouvertement ou non, suivant les conjonctures, à la diffusion d'une attitude générale visant à promouvoir l'action politique dans le monde rural.

Le projet

Le projet de repeuplement porcin créole mené en Haïti durant les années 1985 à 1990 illustre simultanément ces deux aspects ainsi que le rôle joué par la conjoncture politique, locale et internationale. Concernant l'élevage porcin dans l'ensemble du pays, ce projet se situe dans les années qui précèdent et suivent immédiatement la fin de la dictature duvaliériste (1986).

Suite à l'apparition, en 1979, d'une épizootie de peste porcine africaine, la décision d'abattage de tout le cheptel porcin local fut prise unilatéralement par le gouvernement de Jean-Claude Duvalier. Celui-ci agissait sous l'influence du département de l'Agriculture des États-Unis et de l'Institut Interaméricain de Coopération Agricole qui subissaient eux-mêmes, semble-t-il, la pression de lobbies d'éleveurs de porcs des États-Unis, du Canada et du Mexique.

Il faut rappeler par ailleurs, du côté des pays développés, le contexte de grande angoisse suscitée par la découverte de l'épidémie de sida. Les Haïtiens, tant expatriés que vivant dans le pays, en firent les frais de façon toute particulière dans la mesure où ils se trouvèrent désignés comme l'un des « 4 H », formule employée pour définir les « groupes à risque ». Cette classification, tout à fait contestable au plan scientifique, dégrada durablement l'image du pays et eut des conséquences innombrables (chute du tourisme, racisme...). Elle ne fut certainement pas sans liens avec le sujet qui nous occupe, certains chercheurs américains étant allés jusqu'à supposer « que le sida avait commencé par une épidémie de fièvre porcine chez les cochons haïtiens et que le virus avait contaminé les hommes. D'autres imaginèrent qu'un homosexuel haïtien aurait contracté ce virus porcin en mangeant de la viande de porc trop peu cuite, puis qu'il aurait contaminé des homosexuels américains aux États-Unis où il serait allé se prostituer. D'autres enfin expliquaient l'origine de l'infection chez l'homme par des sacrifices d'animaux et des rites vaudou » (Sabatier, 1988, p. 45 cité par Farmer, 1996, p. 318).

De tels fantasmes ne pouvaient que renforcer la position de ceux qui prônaient une extermination totale des porcs haïtiens. La souche locale de *kochon-planch* était condamnée et le Plan d'Éradication de la Peste Porcine Africaine (PEPPADEP) prévoyait son remplacement par des animaux de races « améliorées » d'origine nord-américaine. Le but déclaré de l'opération d'abattage était de « lever une contrainte » qui pesait sur l'élevage traditionnel en assurant à l'île la « possibilité de redémarrer avec un cheptel neuf dans un environnement assaini ». Il semble plus fondamentalement, si l'on se place dans la logique d'un projet général débuté quelques années auparavant en République Dominicaine, qu'il s'agissait surtout de saisir l'occasion fournie par l'épidémie de peste porcine africaine pour modifier radicalement l'élevage porcin sur l'ensemble de l'île, tant en forme qu'en volume, en supprimant purement et simplement l'élevage traditionnel.

Au plan sanitaire, une décision aussi extrême était probablement injustifiée. Au plan économique, elle se présentait comme catastrophique pour les paysans haïtiens. En programmant l'élimination du *kochon-planch,* le PEPPADEP touchait à l'une des ressources de base de la paysannerie d'un pays où celle-ci représente 75 % de la population active. La grande majorité des foyers haïtiens (plus d'un sur deux selon le bureau d'études haïtien Agricorp et jusqu'à 80 à 86 % des ménages ruraux, selon le ministère de l'Agriculture), possédaient à l'époque au moins un porc. Principale source locale de protéines animales, le porc constituait un pilier des petites et moyennes exploitations agricoles : valorisation des déchets et des surplus saisonniers, mais aussi et surtout capital mobilisable rapidement pour faire face aux dépenses de l'exploitation (achat de semences...), aux frais inattendus (maladie, enterrement...) ou, dans le meilleur des cas, à des

dépenses manifestant une certaine capacité d'ascension sociale (frais de scolarité des enfants, achat de tôles de toiture...). « Seule activité qui vienne dans une certaine mesure compenser le rendement de plus en plus faible de la terre » (Metraux, 1951, p. 65), l'élevage en général, et l'élevage porcin particulièrement – même s'il était, par ailleurs, relativement peu performant au regard des normes du marché international – jouait, pour le « petit paysan » haïtien, un rôle fondamental. A l'exception de quelques élevages semi-industriels, la quasi-totalité du cheptel – estimé entre 1 et 2 millions de têtes – était élevée sur les exploitations agricoles et vendue et consommée dans le pays. Le nombre extrêmement important de paysans ayant été, de ce fait, directement concernés par l'abattage explique en partie la virulence de la réaction ultérieure du monde rural.

Tous les efforts des opposants au PEPPADEP – organismes de développement, associations d'agronomes et d'autres agro-professionnels – s'étaient portés, dans un premier temps, sur la conservation d'un lot d'animaux sains en vue du repeuplement. Ce projet ne put être mené à bien du fait des organisateurs de l'abattage qui exigeaient une extermination totale du cheptel. Le *kochon-planch* était tenu par ces derniers pour un « porteur chronique de germe » ne convenant « à aucun autre peuple de la terre pour l'amélioration génétique de son cheptel » (PEPPADEP, DARNDR, IICA, 1982, pp. 4-5). Du côté des promoteurs de l'opération et du département haïtien de l'Agriculture, il n'y eut donc pas un regret pour ce porc considéré comme archaïque et touché, qui plus est, par une peste « africaine » !

Le programme, débuté en mai 1982, prévoyait que les paysans amènent eux-mêmes leurs bêtes à l'abattage, recevant en guise de compensation une indemnité forfaitaire suivant la taille de l'animal, la viande qu'ils pouvaient reprendre pour la consommer et la promesse d'un repeuplement ultérieur par des porcs de meilleure qualité dont on laissait entendre qu'ils seraient accessibles à bon prix. Réalisé sur la totalité du territoire haïtien, avec la collaboration de l'armée, l'abattage se termina complètement en décembre 1983, laissant les paysans sur l'impression qu'il n'y aurait plus jamais de porcs en Haïti. Le *kochon-planch* disparut donc totalement du paysage haïtien... du moins les choses furent-elles présentées ainsi [2].

En février 1984, après une phase de surveillance, le ministère haïtien de l'Agriculture déclara le pays indemne des pestes porcines. Il s'agissait donc de repeupler. Des importations directes de porcs de races « améliorées » furent entreprises par certains éleveurs privés, des coopératives et quelques ONG. Deux projets de plus grande envergure furent élaborés parallèlement par le ministère de l'Agriculture et par l'USAID. Ce repeu-

2. On a plus récemment laissé entendre que de nombreux *kochon-planch*, cachés par leur propriétaires, auraient été en fait épargnés.

plement modernisateur favorisait clairement les éleveurs ayant la capacité de réaliser des investissements importants et susceptibles d'entreprendre des importations à titre privé. L'élevage des porcs de races améliorées exigeait en effet des moyens – porcheries bétonnées, alimentation... – qui n'étaient absolument pas à la portée de la très grande majorité des paysans. Les actions en direction des paysans moins nantis devaient, pour leur part, passer par des ONG et des organisations religieuses qui se constituaient elles-mêmes comme « éleveurs » intermédiaires capables de financer des centres de multiplication conformes aux normes imposées... et contrôlant chacune à leur façon l'accès aux animaux.

L'USAID finança un projet transitoire de repeuplement à partir de races sélectionnées nord-américaines. Elle prévoyait de répartir les animaux dans 300 centres de multiplication secondaires gérés par des organisations non gouvernementales, religieuses, communautaires, etc. qui s'engageaient à fournir les porcelets produits « presque gratuitement » aux paysans. Un certain nombre d'ONG locales ou étrangères se trouvèrent ainsi impliquées dans le programme initial de repeuplement appuyé par l'État, ce dernier n'étant absolument pas en mesure de prendre lui-même en charge le projet à l'échelle nationale. Dès les premiers temps du repeuplement en porcs « améliorés », de nombreux problèmes apparurent, effectivement liés à l'inadaptation des animaux récemment importés au climat, à l'alimentation et aux conditions de l'élevage local en général.

Contexte idéologique et construction du discours des ONG

Très rapidement, l'époque du *kochon-planch* fit figure d'âge d'or au regard des difficultés rencontrées avec ces porcs importés, trop chers, trop gros, inadaptés aux conditions d'élevage traditionnel et de ce fait réservés aux paysans les plus aisés. Face à ce constat, dans la continuité des actions entreprises par les agro-professionnels et avec le soutien effectif de l'ambassade de France, un certain nombre d'ONG haïtiennes, dans la droite ligne d'un discours prônant le principe de « répondre à la demande paysanne » et, en l'occurrence, à la revendication des paysans haïtiens réclamant « leur » *kochon-planch,* montèrent un projet qui vint tout naturellement s'opposer au discours officiel valorisant les espèces améliorées. Deux lignes principales structuraient le discours des tenants du projet de repeuplement porcin créole : face au repeuplement élitiste prévu par « les Américains », il fallait imposer un contre-projet « local » et visant « les plus pauvres ».

La société haïtienne est fréquemment décrite comme une société clivée entre deux groupes que l'on peut caricaturer ainsi : « mulâtres, citadins, riches, occidentalisés » et « noirs, ruraux, pauvres et proches de leurs racines africaines ». Suivant l'orientation politique et intellectuelle de celui qui parle, chacun de ces deux groupes se verra tour à tour valorisé aux dépens de l'autre. Nombre d'acteurs étrangers du monde du développement reprennent cette vision des choses, se donnant pour objectif de mener à bien des projets bénéficiant aux seconds, souvent désignés de façon sommaire, comme « les populations les plus pauvres » ou « les petits paysans »...

Au plan international, le « grand-frère » américain soutenant un projet qui ne pouvait concerner réellement que les « riches » ou les suppôts du gouvernement, il importait à ces organisations de base de l'Église populaire, ainsi qu'aux ONG et organisations professionnelles haïtiennes les plus ouvertement politisées, de parvenir à proposer un projet se situant à l'opposé, visant en pratique et symboliquement « les petits paysans » délaissés par ce même gouvernement. Le « secteur progressiste » haïtien avait rapidement vu l'intérêt qu'il y avait pour lui à faire du repeuplement porcin créole un cheval de bataille, même au prix d'un compromis avec la Mission de Coopération française. Du côté de l'ambassade de France on avait par ailleurs diverses bonnes raisons de s'intéresser à un tel projet et de le soutenir.

Avec une aide financière importante de la Mission de Coopération de l'ambassade de France en Haïti, un projet extrêmement complexe fut donc monté. Pour répondre aux contraintes sanitaires imposées par le PEPPADEP, des porcs rustiques guadeloupéens, très proches des *kochon-planch,* furent, après sélection, envoyés en Bretagne, au centre de pathologie porcine de Ploufragan. Les porcelets, nés en milieu stérile après hystérectomie des truies, subirent une première quarantaine. Puis ils furent envoyés en Haïti, sur l'île de la Tortue pour y passer une seconde quarantaine avant de pouvoir, enfin, être autorisés à être répartis sur le territoire haïtien... Parallèlement, les porcs améliorés issus des élevages nord-américains – bénéficiant probablement d'un préjugé favorable au plan sanitaire – ne se virent imposer aucune contrainte de ce genre !

Pour leur part, faute de pouvoir dire qu'elles allaient rendre au paysan leur *kochon-planch* disparu, mais obligées de respecter le véritable casse-tête imposé par le PEPPADEP, les ONG engagées dans le projet commencèrent à développer le thème du porc créole, animal qui, quoi qu'importé, pouvait être assimilé au dit *kochon-planch* puisque présentant la même apparence et les mêmes qualités originelles de rusticité. Le qualificatif de « créole » fut ainsi construit comme résumant les caractéristiques du porc que demandaient les paysans et dont témoigne ce manifeste publié par la Caritas Nationale d'Haïti (1986, p. 10) :

« Ce que nous appelons un cochon créole :

– un cochon qui puisse résister à de mauvaises conditions alimentaires,

– un cochon de petite taille, qui se multiplie rapidement, sans nourriture spéciale,

– un cochon qui soit capable de marcher, de faire de longs trajets dans des endroits où il n'y a pas de route, même s'il a été engraissé,
– de peau foncée afin de résister à la chaleur et au soleil,
– un cochon qui donne beaucoup de graisse,
– un cochon qui s'occupe bien de ses petits ».

Ces critères résultaient, d'après le texte cité, d'une enquête menée auprès des paysans dans tous les diocèses du pays. Les auteurs auraient pu ajouter (s'ils n'avaient visiblement voulu privilégier des critères « techniques ») :

– un cochon noir comme nous (par opposition aux porcs de races améliorées, dits *grimèl,* autrement dit « cochons blancs » et même – nous verrons par quel glissement implicite – « cochons de blancs »),
– un cochon haïtien, agréé par les esprits *vodou.*

On ne peut vraiment s'étonner que l'Église catholique et les ONG engagées dans ce projet n'aient pas utilisé l'argument de la place privilégiée tenue par les *kochon-planch* de couleur noire dans certaines cérémonies *vodou.* Il faut bien constater cependant le rôle non négligeable joué dans cette affaire par les sociétés de vodouisants. Deux d'entre elles, ZANTRAY[3] et le Comité de Défense de la Culture Haïtienne, signèrent, lors des grandes cérémonies congo de Soukri Danach, en mai 1986, une déclaration conjointe, abondamment commentée par la presse écrite et parlée et exigeant du Conseil National de Gouvernement (au pouvoir après le départ de Jean-Claude Duvalier) qu'il fasse revenir des *kochon-planch* dans le pays.

Épisode fondateur de l'histoire haïtienne, la réunion de Bois-Caïman qui inaugura l'insurrection de St-Domingue, aurait été marquée (comme n'ont pas manqué de le rappeler les différentes ONG intéressées au projet « créole ») par le sacrifice d'un « cochon entièrement noir ». Maintes fois relaté, la plupart du temps de façon très romanesque, le récit de cette cérémonie a hissé le cochon noir au rang de symbole du rôle joué par le vodou dans l'indépendance du pays. La campagne menée, en 1986, par les ONG et le secteur démocratique, reprenait d'ailleurs ce thème en choisissant pour slogan *kochon planch se ma drapo peyi-a* (« le cochon planche est le mât du drapeau du pays »).

Ce commentaire d'un paysan d'un petit bourg de l'Artibonite me semble significatif de la façon dont a pu s'élaborer sur le terrain le lien entre les revendications pour le *kochon-planch* et un courant plus largement nationaliste, très fortement alimenté par le vodou :

> « Est-ce que les diables (les *lwa*) demandent des porcs *grimèl* ? Ils n'en parlent jamais. C'est quelque chose qu'ils rejettent [...] C'est comme quand

3. Autrement dit *Zanfan Tradisyon Ayisyèn.* Le jeu de mot est possible en français : entrailles = enfants de la tradition haïtienne.

> tu achètes du riz de Miami. Je peux en acheter un sac pour le vendre, pour me faire de l'argent. Mais je sais malgré tout que c'est mon riz à moi qui est le meilleur. C'est du riz d'ici, du riz local, c'est celui que j'aime [...] C'est la même chose [...] tu ne verras pas un paysan faire une cérémonie vodou avec un porc *grimèl.* »[4]

Il faut souligner que l'expression créole *kochon-grimèl,* désignant les porcs de races améliorées, de couleur rose, importés dans le cadre du projet de repeuplement national, les caractérise clairement comme « blancs » par opposition aux porcs haïtiens « noirs », et donc comme « non paysans », voire « étrangers » par rapport aux porcs locaux que les paysans évoquent par l'expression *kochon pa nou yo* (nos cochons à nous). Étant donné le rôle du préjugé de couleur dans l'histoire haïtienne et les luttes de pouvoir qui lui sont liées, il n'y a pas lieu de s'étonner d'un tel amalgame. Ces différents discours se rejoignaient, de fait, en un processus d'identification entre le sort des *kochon-planch* et celui des « petits paysans », descendants des esclaves qui avaient fait l'indépendance[5], méprisés par leur propre gouvernement et victimes du racisme étranger. Ainsi, si le pouvoir proposait un animal importé, ce fut un jeu, pour ceux qui se voulaient les rassembleurs d'un contre-pouvoir, de s'appuyer sur un modèle manichéen prônant le bon porc noir et local contre le mauvais porc rose et étranger, et jouant sur la dichotomie historique entre les « blancs (ou leur réplique haïtienne, mulâtre) / citadins / riches » et les « noirs / paysans / pauvres »...

La lutte pour le cochon créole se trouva donc, implicitement et parfois explicitement, associée sur un plan symbolique à une lutte nationaliste contre l'influence d'un projet imposé par un gouvernement « antipopulaire » avec l'appui et dans l'intérêt des « blancs », des « étrangers » (dont « les Américains » – les ressortissants des États-Unis – représentent l'archétype en Haïti). Les exemples que nous en trouvons dans la presse de l'été 1986 sont parlants. Les porcs *grimèl* furent décrits comme des « cochons de riches », des porcs « grimauds bourgeois » que « la classe paysanne » ne pourrait pas entretenir (*Tribune d'Haïti,* 13-20 août 1986). On les accusa d'être des « cochons de luxe » pour l'élevage desquels il faudrait « encore et toujours le concours de l'aide américaine » et on affirma que « cet animal importé d'Amérique, habitué à un mode spécial

4. Entretien avec un habitant du bourg de La Chapelle en avril 1990.

5. Le Père J.-B. Labat, visiteur de Saint-Domingue en 1742, écrivait à propos des porcs locaux « on leur donne à tous le nom de cochons *marons,* c'est-à-dire sauvage, comme on le donne aux nègres qui se sauvent de la maison de leurs maîtres pour vivre en liberté dans les bois ». Après l'abattage, le PEPPADEP lança des avis de recherche, contre récompense, des « cochons marrons », c'est-à-dire des *kochon-planch* qui auraient pu être cachés par leurs propriétaires, l'armée ayant de son côté menacé les paysans de « leur faire subir le même sort qu'aux cochons » s'ils les surprenaient à tenter de cacher leurs bêtes.

de consommation », ne pourrait « survivre en mangeant à la qui mieux mieux comme le fait le cochon noir, créole et prolétaire » ! (Hérard, *Haïti Demain Hebdo, 1986*).

Le cochon créole support d'un coup politique

Ce type d'argumentation fut développé avec véhémence et eut une audience d'autant plus grande que le pays sortait tout juste de décennies de silence. De l'éradication de la peste porcine africaine, en passant par l'extermination du *kochon-planch,* on en était arrivé à dénoncer dans le PEPPADEP une tentative d'extermination des paysans haïtiens. Le détournement en créole du sigle en est une illustration : Projet d'Élimination des Patriotes haïtiens et Développement de formes d'Esclavage Plus inhumaines...

En mai 1986, soit trois mois après la chute de Jean-Claude Duvalier, les ONG engagées, organisations religieuses de la base, organisations paysannes et associations professionnelles haïtiennes lancèrent une vaste campagne d'opinion afin de faire pression sur le Conseil National de Gouvernement et d'obtenir l'autorisation d'importer des porcs créoles. Cette campagne, dans un pays où environ 80 % des gens sont analphabètes, ne s'arrêta pas aux journaux ou aux affiches mais fut relayée également par les radios et surtout par un grand nombre de prêtres, animateurs, etc. du secteur « progressiste », intégrés en milieu rural et jouissant de la confiance d'une appréciable partie de la population. Malgré des maladresses ponctuelles, révélatrices de la coupure véritable entre les paysans haïtiens et les « intellectuels » qui voulaient en être les porte-parole, cette campagne fut un véritable succès. Une pétition réclamant l'importation de porcs créoles réunit, aux dires du Mouvement Paysan de Papaye (la plus grande organisation paysanne du pays), 300 000 signatures cependant qu'un fort mouvement revendicatif se manifestait dans le Plateau Central, l'Artibonite et, dans une moindre mesure, dans le Sud du pays. En très peu de temps, l'introduction de porcs rustiques devient, d'après les observateurs, l'« une des principales revendications populaires ».

Du côté de la Coopération française, des négociations reprirent avec le Conseil National de Gouvernement (CNG), la Conférence Épiscopale et la nouvelle direction du ministère de l'Agriculture. Après de grandes difficultés, l'autorisation d'importation finit par être signée, en juin 1986, par le président du CNG. Immédiatement 45 porcs créoles arrivèrent par avion-cargo de France et furent transportés à l'île de la Tortue pour une quarantaine prolongée. 20 autres porcs créoles atterrirent en août 1986, suivis, en septembre, par 47 porcs gascon-chinois (race rustique imposée

simultanément par la France pour des motifs de politique intérieure). Les autorisations de sortie de l'aéroport furent obtenues de justesse. Un dernier lot de 74 porcs gascon-chinois fut encore importé en octobre et rencontra également quelques problèmes avec le ministère de l'Agriculture.

De son côté la Caritas haïtienne, après de longues négociations, finit par obtenir, courant 1987, l'autorisation d'introduire 500 à 800 porcs rustiques en provenance de la Jamaïque. Proposé par l'Église de base, ce projet était soutenu notamment par la Coopération Haitiano-Néerlandaise (COHAN). Du côté du département de l'Agriculture haïtien il n'était pas vu d'un bon œil et, montrant le mépris de « l'élite » haïtienne pour les revendications du « peuple », l'un de ses responsables déclara publiquement, début 1987, « nous ne devons pas considérer notre pays comme une poubelle où des étrangers viennent jeter leurs fatras » (DIAL, 1987 n° 1178).

Les pressions du monde rural pour l'obtention du permis d'importation avaient été très fortes et différentes pétitions avaient été transmises au ministère, en provenance du Sud, du Plateau Central (Mouvement Paysan de Papaye)... avec la menace de tuer les porcs *grimèl* si l'autorisation n'était pas obtenue avant le 7 février 1987. De telles menaces n'étaient pas à prendre à la légère et les porcs constituèrent à diverses reprises un substitut symbolique à leurs propriétaires. Si les porcs *grimèl* étaient dans ce dernier exemple considérés comme *macoutes*, réciproquement, en 1988-90, nombre de conflits politiques locaux se soldèrent par des attaques de porcheries « communistes » du projet « créole », voire par des massacres d'animaux.

Le projet monté par la Caritas échoua en fin de compte, les animaux sélectionnés en Jamaïque ne répondant plus aux conditions sanitaires imposées en Haïti le jour où fut obtenue l'autorisation de les importer. Du fait des dites contraintes sanitaires, le repeuplement rustique, censé répondre à une revendication nationale et toucher tout le pays, s'appuya en tout et pour tout, sur un total de 184 porcs rustiques importés, parmi lesquels seulement 65 porcs créoles.

Si l'importation des porcs jamaïcains avait pu être menée à bien, on aurait sans doute pu parler d'un projet non gouvernemental et pro-paysan exemplaire. Les choses furent cependant plus complexes. Du fait de l'échec du projet Caritas, le repeuplement porcin créole, *a priori* de très faible envergure, prit en fait une dimension symbolique énorme et joua le rôle de support d'un « coup politique » aux plans national et international. En effet, en appuyant de son côté trois ONG françaises impliquées comme intermédiaires à différents niveaux dans ce projet (l'AFVP qui intervenait directement, d'une part, et, d'autre part, la Cimade et Frères des Hommes qui appuyaient conjointement le SOE, ONG locale liée au secteur démocratique et fortement impliquée dans le projet sur le terrain), l'ambassade de France se profilait adroitement derrière un projet « natio-

naliste ». Elle se posait ainsi comme une alternative à « l'ingérence américaine » dans les affaires du pays. Titre d'un article paru en France, probablement en juin 1986[6], la formule « Le créole a vaincu le yankee », est à cet égard sans ambiguïté ! Étonnante répartition des rôles qui se fit pour un temps, vis-à-vis d'Haïti, entre des États-Unis poussant simultanément le porc américain et la langue créole, face à la France paradoxalement impliquée à la fois dans le repeuplement porcin créole et la promotion du français en Haïti. Cette étrange symétrie montre, s'il en était besoin, la pluralité d'enjeux dans des politiques de coopération que l'on a trop tendance à penser comme cohérentes autour d'une thématique unique.

La demande des paysans se serait-elle ainsi focalisée spontanément sur le « cochon créole » ? Le thème s'est en tous cas révélé porteur et pas uniquement vis-à-vis d'eux. Dans un contexte international de développement où la mode était aux technologies « appropriées », il fut également bien accueilli par les bailleurs de fonds des ONG concernées qui, du fait de la conjoncture politique, ne pouvaient toujours intervenir ouvertement dans le pays. Ceci étant, et ce fut l'une de ses principales limites, pour gagner sa légitimité ce contre-projet devait également se poser comme crédible sur un plan technique et sanitaire car le PEPPADEP avait comme argument fort d'avoir totalement assaini l'île des maladies porcines. Les ONG furent ainsi obligées, de par leur position de développeurs, de reprendre à leur compte les discours sur l'amélioration de l'élevage. Il leur fallait ainsi répondre à la fois aux conditions des bailleurs de fond (sur le plan de la « scientificité » de l'élevage) et aux paysans dont les revendications s'étaient concentrées sur le porc rustique. Elles tentèrent donc de mettre en place un « élevage amélioré de porcs rustiques » pour rester crédibles des deux côtés... Un tel projet ne pouvait aller sans contradictions. Un exemple en fut l'inadéquation des formations techniques lancées sur le terrain, à l'instigation de l'AFVP, qui étaient assurées par des intervenants étrangers formés à l'élevage semi-industriel et divulguant donc un modèle technique très éloigné de la pratique réelle des paysans.

Piégées dans leurs propres discours sur la participation populaire organisée (groupements paysans), et l'ambition simultanée de toucher d'abord et surtout les paysans les plus démunis, les ONG se heurtèrent également à d'autres difficultés dans l'exécution du projet sur le terrain. Elles rencontrèrent notamment des réticences souvent insurmontables au fonctionnement en « groupements d'éleveurs » et essuyèrent des échecs allant jusqu'à la perte d'animaux donnés à ces groupements. Elles avaient en effet négligé le fait que l'élevage est une activité coûteuse, nécessitant des investissements en temps et en argent incontournables et donc très

6. Anonyme, publié dans un journal de l'Ouest (Loire, Maine-et-Loire, Sarthe), il se concluait sur ces mots : « Hier, les articles les plus élogieux de la presse haïtienne étaient consacrés au cochon... mais au cochon (re)venu de France ».

difficile à gérer collectivement. Les groupements atteignaient de plus, pour des questions de surface sociale des ONG fournissant les bêtes, d'une part, et de logique purement mathématique d'autre part, jusqu'à plus d'une trentaine de paysans. Ceux-ci n'avaient le plus souvent pas d'autre intérêt commun que d'attendre – en fournissant gratuitement travail et intrants – le jour lointain où les quelques cochons « gratuits » qu'on leur avait remis collectivement et sur lesquels aucun n'avait de droit en particulier, se seraient suffisamment multipliés pour que chaque individu puisse en bénéficier[7]. Autrement dit, ce qu'on leur proposait là était d'investir, sans garantie, pour l'obtention future et hypothétique d'un animal sur lequel repose normalement une bonne part de la sécurité du « roulement » des exploitations individuelles...

Par ailleurs, les ONG, surtout étrangères, pour mener un projet tel que celui décrit ci-dessus (mais aussi pour mener leurs projets, de façon plus générale) se trouvent en pratique obligées de passer par des relais locaux qui, dans des conjonctures où elles considèrent qu'ils ne peuvent être constitués par des « administratifs » (élus, CASEC...) – car cela reviendrait à une prise de position pro-gouvernementale implicite –, se trouvent être, la plupart du temps, des acteurs proches des églises (quels que soient les discours sur les organisations paysannes d'initiative locale, les paysans organisés à la base, etc.). On en revient au constat d'un contrôle plus profond de tout ce qui a trait au développement en Haïti, par les églises, implantées depuis longtemps dans le pays et, pour certaines, sur tout son territoire. Chaque ONG « classique » ne contrôle en revanche que quelques terrains, et ne peut revendiquer au mieux que quelques projets. Biais supplémentaire, les églises contrôlent la formation de presque tous les cadres intermédiaires du pays, l'animation étant assurée directement ou indirectement par l'Église catholique et les formations techniques par des organismes dépendant des églises protestantes. On peut en conclure qu'en pratique, loin de leur ambition d'être un contre-pouvoir autonome, de par leur apolitisme de principe et leur manque de coordination, les ONG se trouvent la plupart du temps piégées dans un rôle de relais de l'une ou l'autre des forces en présence (parmi lesquelles les églises ne sont pas la moindre).

Concernant le secteur « progressiste » haïtien – les organisations paysannes et populaires notamment – le rôle pivot des églises, de l'Église catholique particulièrement, est ainsi tout à la fois une force et une faiblesse. Force, parce que l'Église, quoi que divisée protège malgré tout, dans une certaine mesure, ces organisations et facilite la plupart de leurs activités dans les périodes de tension politique – les prêtres, souvent étrangers et par là sans doute moins menacés, parviennent en général à main-

7. C'est-à-dire pouvoir en disposer librement et tout particulièrement pouvoir le vendre pour subvenir aux besoins urgents de la famille ou de l'exploitation.

tenir leur position, y compris dans les périodes de fortes tensions. Les contradictions s'étant manifestées au sein de cette Église elle-même – la controverse autour du maintien ou non dans l'Église du président Aristide n'en est qu'un exemple – montrent cependant clairement qu'elle ne peut, à elle seule, être le support d'un changement politique.

Évolution des rapports entre les derniers gouvernements haïtiens et les ONG

D'un point de vue non gouvernemental, le PEPPADEP, projet à grande échelle, masquait des objectifs de politique internationale et intérieure contraires aux intérêts des « petits paysans ». En sens inverse cependant, les ONG se sont révélées des partenaires bien utiles pour les bailleurs de fonds, leur permettant de contourner l'État haïtien. Dans cette conjoncture, depuis le début des années 80, différents gouvernements haïtiens ont successivement tenté d'exercer un contrôle direct sur cette part « privée » de l'aide au développement.

Dès 1981 en effet, commença à se dessiner une nette tendance des organisations internationales bilatérales et multilatérales « à canaliser vers les ONG une plus large part de leurs financements de développement, autrefois alloués spécifiquement aux organismes gouvernementaux » (Silvera, *Le Nouvelliste,* 26-28 août 1988 p. 7). C'est à cette époque qu'une dizaine d'ONG nord-américaines formèrent en Haïti la HAVA (Haitian Association of Volontary Agencies) qui obtint, à partir de 1984, un financement de l'USAID. Un an après, fut publié le décret du 13 décembre 1982 réglementant l'implantation et le fonctionnement en Haïti des organisations non gouvernementales d'aide au développement. « La HAVA fut, dans le même temps, ralliée par un plus grand nombre d'ONG, afin de réagir de manière organisée face aux décisions gouvernementales et au décret, qui, de toute évidence, instaurait une structure de "contrôle autoritaire" sur les ONG, une sorte de "mise en tutelle", alors que rien n'était entrepris du côté du gouvernement pour mettre en place des services publics efficaces » (*ibid.*). Effectivement, alors que différents organismes évaluaient le nombre d'ONG présentes dans le pays entre 200 et plus de 300, seule une centaine d'entre elles étaient officiellement inscrites au ministère du Plan cinq ans après.

En 1988, le gouvernement militaire du général Namphy préparait un nouveau décret modifiant le précédent et définissant comme ONG « toutes Institutions ou Organisations Privées, nationales ou étrangères, religieuses ou laïques, apolitiques, sans but lucratif, poursuivant des objectifs de Développement au niveau national, départemental ou communal et dis-

posant de ressources suffisantes pour les contrôler ». Pour être reconnus et autorisés à fonctionner sur le territoire, ces organismes devaient « produire une référence de garantie non inférieure à cinquante mille gourdes (Gdes 50 000) délivrée par une Banque établie en Haïti »... différents points qui ne pouvaient rassurer un secteur traditionnellement méfiant à l'égard des pouvoirs publics...

Sous la dictature et sous le régime des gouvernements militaires ultérieurs, une partie des ONG avaient joué le rôle d'espace d'expression d'une opposition politique bien en peine de pouvoir s'affirmer autrement. Avec la nouvelle conjoncture ouverte en 1991 par l'élection de Jean-Bertrand Aristide, nombre des anciens responsables de tels organismes ont été recrutés au sein du gouvernement : d'où conflit dans la répartition des rôles, le nouvel État ayant l'ambition de coordonner ce qui, jusque-là, était laissé aux bons soins de chaque institution. La reprise du pouvoir par l'armée haïtienne, en septembre 1991, et l'embargo international qui s'ensuivit, ramenèrent l'anti-étatisme, redevenu la règle dans le pays et encouragé par la réorientation de la totalité de l'aide restante – qui avait beaucoup diminué – vers les circuits non-gouvernementaux, surtout locaux.

Le gouvernement actuel, investi à nouveau par des gens formés au sein de ces ONG, est, lui, en mesure de réceptionner l'aide des États démocratiques. Il se heurte, en revanche, dans ses négociations avec les institutions internationales – qui suivent toujours la logique générale du « moins d'État » – à la politique néo-libérale poussant à la privatisation des grands services publics, orientation qui ne saurait être imposée sans problème dans un pays comme Haïti. Les négociations traînent donc. Mais sur le terrain, après avoir, pour la plupart d'entre elles, disparu du paysage – par manque de financement – durant les années d'embargo, les ONG internationales sont revenues en force...

Dernières nouvelles de la peste porcine

Dix ans après, cette affaire semblait classée, passée à la rubrique pertes et profits de la longue liste des démêlés des paysans haïtiens avec ceux qui leur veulent du bien... Les porcs *grimèl* comme les créoles ont fini par s'adapter au milieu, la dégradation de la situation globale continue et les développeurs prospèrent. Mi-août 1996, cependant, l'aventure a connu son dernier rebondissement : *pès la tounen,* la peste porcine a réapparu. Une visite héliportée d'experts américains à deux centres de multiplication des porcs « créoles » alimenta la rumeur qui lui attribua l'objectif de diagnostiquer la peste porcine africaine. De leur côté, le gouvernement

haïtien et « les Français » s'empressèrent de faire leurs propres analyses visant à montrer qu'il ne s'agissait que d'une forme classique de peste porcine, contre laquelle existe un vaccin efficace. Une campagne de vaccination nationale démarra dans la foulée, financée par la BID (Banque Interaméricaine de Développement), la Coopération française et l'Union européenne, et s'appuyant sur une nouvelle ONG haïtienne, créée entre 1991 et 1994 par d'anciens responsables du ministère de l'Agriculture du Président Aristide.

Si l'on en croit les *zen* – les « on dit » haïtiens –, l'affaire est claire : la peste est revenue en Haïti par Cuba – avec laquelle les communications aériennes ont repris début 1996 – où elle aurait été introduite volontairement par « les Américains », dernière manœuvre en date pour « liquider Fidel Castro »...

Bibliographie

Caritas Nationale d'Haïti, 1986, *Pwoje Repepleman ak yon lo kochon kreyol Jamayik,* Port-au-Prince, mai.

DIAL (Diffusion de l'Information sur l'Amérique latine), 1987, *Repeuplement porcin et cochon créole,* n° 1178, 5 p.

FARMER P., 1996, *Sida en Haïti. La victime accusée,* Karthala, Paris.

HERARD H., 1986, « 300 000 paysans réclament leurs porcs défunts » in *Haïti Demain Hebdo,* Port-au-Prince, 25 juin au 2 juillet.

METRAUX A., 1951, *L'homme et la terre dans la vallée de Marbial.* UNESCO Documents spéciaux d'éducation, Paris.

PEPPADEP, DARNDR, IICA, 1982, *Réponses aux questions posées par le public et les religieux,* Port-au-Prince.

SABATIER R., 1988, *Blaming Others : Prejudice, Race and Worldwide AIDS,* Philadelphia, New Society Publishers.

SILVERA E., 1988, « Réflexion : pour ou contre cet état d'organismes gouvernementaux et non gouvernementaux ? » in *Le Nouvelliste,* Port-au-Prince, 26-28 août, pp. 7-9.

Tribune d'Haïti, 1986, « L'élevage porcin. Un jeu machiavélique », Hebdomadaire, Port-au-Prince, 13-20 août.

41

États et ONG : acteurs du rapport environnement-société

Exemples latino-américains

Michel POUYLLAU
Maria del ROSARIO SAAVEDRA

Débutons par un rappel historique relatif à une « aide humanitaire » entreprise en 1812 par les États-Unis d'Amérique en direction de ce pays que l'on commence alors à appeler le Venezuela. Les quelques lignes ci-dessous, extraites de Rufin, 1986, permettent de resituer historiquement la problématique qui sera développée dans le présent texte.

> « La première grande opération [d'aide humanitaire au monde] a eu lieu dès 1812. Un tremblement de terre ayant fait plusieurs milliers de victimes à Caracas et La Gayra au mois de mars, le Congrès [des USA] décide en moins de huit jours d'envoyer des secours par bateaux au Venezuela... alors en guerre contre l'Espagne. Pendant que les Américains préparaient leur intervention humanitaire, les royalistes (les Espagnols), au Venezuela, faisaient un usage plus efficace du tremblement de terre : ils réussissaient à persuader leurs concitoyens que le séisme était la punition divine pour la trahison envers le roi d'Espagne. In hoc signo vinces : ils reprirent le pouvoir facilement. C'est un gouvernement pro-espagnol et hostile aux Yankees qui accueillit les bateaux humanitaires en mai 1812 et fit main basse sur leur cargaison ».

Sur un sujet peut-être moins « urgent » et plus contemporain, pour ne pas dire au futur incertain, mais dont la gravité à long terme n'est plus niée, à savoir l'environnement, le texte qui suit tente d'analyser les rapports contradictoires de l'État, des organisations non gouvernementales et des acteurs-citoyens, dans trois pays d'Amérique latine (Colombie, Équateur et Venezuela). Dans l'actualité de l'aide détournée et des stratégies des acteurs, un véritable « marché environnemental » semble se

mettre en place entre l'État, plus ou moins présent, affaibli ou absent, une multitude d'ONG aux contours incertains et la montée des organisations populaires.

Quel environnement ?

Prise au sens large de rapport du citoyen à son espace, la problématique environnementale dans ces trois pays voisins par la géographie, l'histoire, l'organisation sociale (en partie) et leur devenir, constitue une donnée importante – mais non prioritaire – d'un débat renvoyant à un choix de société. Y interfèrent les pressions internationales car tous les trois possèdent une extension territoriale amazonienne, mais surtout les enjeux liés à leurs ressources énergétiques (pétrole – dont le Venezuela est un des premiers producteurs mondiaux – fer, charbon, bauxite), ainsi que des contraintes géopolitiques (deux États, Colombie et Venezuela sont situés sur les rives méridionales du premier cercle de l'Empire du nord), et l'importance du trafic de drogues. Dans l'ensemble « Grancolombien » la situation de crise environnementale ne revêt pas un caractère d'urgence.

En Amérique latine, la thématique environnementale n'échappe pas au flou conceptuel qui entoure encore le terme même d'environnement. Nous n'avons pas ici la prétention d'approfondir ce concept mais bien de préciser ce que l'on envisage de traiter lorsque l'on parlera d'environnement, tout en étant conscient des limites du champ traité (Bourguinat, 1973). C'est ainsi que l'on reprendra la définition généralement admise d'environnement désignant soit la nature *stricto sensu,* c'est-à-dire le milieu biophysique, soit certains aspects du cadre de vie quotidien des hommes. Ces deux sous-ensembles complémentaires, et parfois confondus, traduisent deux conceptions différentes des phénomènes environnementaux. Alors que la première renvoie aux rapports dialectiques que l'homme entretient avec son milieu naturel, et est indissociable d'un discours sur les méfaits de la croissance économique sur le milieu naturel, la seconde se réfère, elle, « aux conditions de vie des hommes dans leur habitat... et à la qualité de la vie » (Comolet, 1994).

La situation latino américaine, par les dysfonctionnements majeurs qui frappent le corps social dans son entier, et qui, par voie de conséquence, génèrent une grave crise écologique dans les villes et les campagnes, par l'abondance des organisations « environnementales », par la qualité paysagique des milieux (reconnue, si ce n'est trop, par le tourisme international), peut sembler contradictoire. L'antinomie est flagrante entre la prolifération de la réflexion et des organismes qui se réfèrent au thème environnemental et la pauvreté des résultats quant aux mesures concrètes

et efficaces de protection. Une succession d'organismes publics aux compétences certes définies, mais se chevauchant sans cesse, un empilement multiple d'instruments juridiques formels, mais n'étant que peu respectés ou manquant de ce que nous appellerions des instruments d'application (mesures réglementaires), obligent à poser une question fondamentale : existe-t-il une gestion environnementale dans les trois pays concernés, résultat de mise en œuvre de politiques publiques ? Si cette gestion existe, quels sont les acteurs qui y participent, État, ONG, citoyens, et quelle est leur efficacité ?

Il serait aussi vain de prétendre que les institutions, les ONG étudiées et/ou enquêtées n'assument qu'un simple rôle de « gardiennes » d'un environnement spectacle : leurs objectifs et leurs actions sont sans doute multiformes et dépassent toujours un strict cadre environnemental, surtout les plus petites organisations, pour faire irruption dans les rapports du corps social et de l'État. Certaines, parmi les plus importantes, se cantonnent cependant dans une mission de « multinationales » de l'environnement. Globalement, les plus engagées participent, non sans contradictions, à la défense des classes sociales marginalisées. Une première constatation s'impose : dans les trois pays une recherche scientifique tente, timidement, de répondre et de se situer par rapport aux grandes questions contemporaines, sur la gestion durable et sur l'effectivité ou non de politiques publiques encadrant cette gestion. C'est ainsi que de nombreux chercheurs et opérateurs étudient la dégradation de la nature en général – altération de la biosphère, urbanisation accélérée, contamination, agriculture non contrôlée, perte de la biodiversité, etc. –, et l'érosion des sols. Les aires protégées sont nombreuses, même si la définition et l'efficacité des protections mérite réflexion.

Aires naturelles protégées

	Nombre	Milliers de km²	% superficie totale
Équateur	15	111,4	39,3
Colombie	79	93,9	8,2
Venezuela	104	275,3	30,2

Source : *Rapport sur le développement dans le monde,* Banque Mondiale, 1994.

Le débat sur la protection de la nature dépasse d'ailleurs le strict inventaire, la conclusion scientifique ou le catalogue de bonnes intentions à mettre en œuvre. Ainsi est par exemple posée la question de « l'économie contre nature ». Alors que l'approche marxiste dogmatique sur l'exploitation rationnelle des ressources créant « un déséquilibre écologique gérable à long terme », après avoir été associée aux thuriféraires du « développementalisme » dans les années 1960, cède le pas à l'approche néoclassique

dans le discours officiel ; le débat économie-nature s'appuie sur l'économie de consommation et a recours aux artifices désormais connus de valeurs symboliques comme les nouveaux espaces, – cas des Iles Galápagos par exemple. Quant à la troisième voie, la « tendance verte », elle est certes présente dans de nombreuses ONG, et participe même au débat national mais elle reste encore confidentielle entre les deux termes d'un débat crucial pour ces pays : celui du conflit autour de la terre et de ce que l'on pourrait appeler l'« économie traditionnelle ou paysanne » et celui d'un développement dit moderne, basé sur le modèle de substitution d'importations à partir des ressources pétrolières (pour le Venezuela et l'Équateur) du café et de la « narco-production » (pour la Colombie), modèle mis à mal par la crise de la dette externe et de la chute des prix du brut pétrolier.

Une troisième question est versée au débat, celle portant sur le concept même « d'environnement ». A partir des dates symboliques du Club de Rome (1968-72), de la Conférence de Stockholm (1972), du rapport Bruntland (*Notre avenir à tous,* 1987) et de la Conférence de « l'espoir » de Rio de Janeiro en juin 1992, la recherche fondamentale et appliquée, les actions des ONG, les politiques publiques colombienne, équatorienne et vénézuélienne s'inspirent peu ou prou des trois grands courants latino-américains sur la théorie environnementale.

Le courant se reconnaissant dans la « théorie générale des ressources naturelles », date du début des années 1970. Il se base sur le concept d'éléments naturels et de ressources naturelles, étant « entendu qu'un élément devient ressource lorsqu'il apporte à l'homme une utilité physique ou esthétique, actuelle ou potentielle, pouvant ainsi être utilisé rapidement en bénéfice propre », selon la conception généralement adoptée. En Amérique latine, l'un de ses promoteurs, Edmundo F. Catalano, a impulsé l'utilisation de la classification des ressources en ressources renouvelables et ressources non renouvelables.

Le courant environnementaliste, mené par l'argentin Guillermo Cano, rédacteur de l'introduction du rapport Sand, se fixe pour objectif principal et immédiat de toute politique environnementale la défense de la vie humaine. Le courant est fortement anthropocentrique et a introduit dans le continent le concept de « pollueur-payeur », dont la traduction dans la réalité est bien problématique.

Enfin le courant écologiste, mené par Godofredo Stutzin, se développe, dix ans après Stockholm, au début des années 1980, avec une vision cosmocentrique. La nature ne peut être réduite au rang de simple bien, mais doit être dotée d'une personnalité juridique propre afin qu'elle puisse être défendue par un Procureur, devant la justice. Stutzin s'appuie sur la philosophie naturaliste de l'Union Internationale de Conservation de la Nature et de certains groupes de la Commission Économique pour l'Amérique latine (CEPAL).

Les bruissements d'un débat, certes de qualité, ne doivent cependant pas cacher la question majeure multiforme et opposable à tous les courants : dans le champ environnemental, quel est le rôle de l'État, des ONG, des groupes de citoyens ? Ces acteurs n'ont-ils pas des objectifs contradictoires, et d'abord les remplissent-ils ? Entre des ONG multinationales et un groupe de citoyens, quelle est la part des idéologies ou des repliements identitaires plus ou moins conscients ? En d'autres termes : une gestion à la base s'appuyant sur une vision d'Eden – dont l'existence historique même est discutable –, soumise au mieux à une désinformation, au pire à des pressions, dont le cynisme est incontestable – qu'on veuille bien penser ici aux narcos – peut-elle remplacer l'État ? Dit d'une autre manière : dans et pour l'environnement – entre autres domaines – à quoi sert l'État ?

Le règne de la complexité

L'État, quelle que soit son épaisseur, a toujours un rôle déterminant dans le développement des pays latino-américains. Comme le souligne C. M. Vilas, bien des libertés fondamentales, des droits formels, des mécanismes régissant les rapport du citoyen et de l'État « ont été institutionnalisés ici avant de l'être dans le vieux monde... même si les organismes de coercition se sont aussi développés bien plus vite » (Vilas, 1994). Ainsi on notera curieusement que le Venezuela se dote d'un ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles renouvelables avec des attributions autrement plus élargies, par exemple, que son homologue français créé lui quelques années auparavant. Entre 1950 et 1980, l'État a joué un rôle capital dans tout le processus de modernisation de la société et sur le terrain de l'économie entraînant cependant un énorme gonflement de la dépense publique devenue source propre de financement. Du point de vue de l'aménagement du territoire et de la mise en place de nouveaux réseaux spatiaux, ces choix se sont traduits dans une forte dynamique d'organisation de lignes de colonisation précédant ou accompagnant des fronts pionniers, selon des figures certes moins spectaculaires ailleurs que ce que l'on en connaît en Amazonie vénézuélienne (Pouyllau, 1994, p. 101). Mise en place de polders continentaux au Venezuela, colonisation dans le Guaviare amazonien colombien, exploitation pétrolière intensive en Oriente équatorien sont quelques résultats d'une politique volontairement « développementaliste » favorisée par l'accroissement de rentes qui, à l'époque et tout au moins pour le pétrole équatorien et vénézuelien, paraissent inépuisables. Les réticences vénézuéliennes face à un développement forcené altérant gravement l'environnement sont cependant déjà à signaler

(Pouyllau, 1992). A partir de la fin des années 1970, l'épuisement des ressources et la crise fiscale et budgétaire de l'État national-populaire se traduit dans « l'incapacité de l'État de satisfaire à la fois les exigences d'accumulation et de redistribution, celle de la rentabilité des entreprises et celle de l'emploi de la force de travail disponible » (Vilas, 1994). Socialement cette crise se manifeste dans de graves distorsions, caracazo vénézuelien de 1989 (plus de 500 morts), manifestations indiennes massives en Équateur (début des années 1990), poursuite et accélération de la violence en Colombie. L'effacement d'États affaiblis soumis aux rigueurs du FMI entraîne la mise en place d'organisations multiformes généralement issues d'une société civile en gestation.

L'environnement et sa gestion, par l'effacement des logiques de politiques publiques de l'époque antérieure, n'échappe pas à cette transformation. La situation en est presque caricaturale en Équateur, avec ce que nous avons appelé « le supermarché environnemental ». En Colombie avec la réforme de l'État de la fin des années 1980 favorisant une sévère déconcentration des pouvoirs – en particulier dans la municipalisation de la gestion environnementale concomitante à la promulgation d'une nouvelle Constitution en 1991, la précédente datant du dernier quart du XIX[e] siècle, un exemple pour l'Amérique latine –, la montée des acteurs au travers d'organisations multiples est évidente. Au Venezuela, l'affrontement du pot de fer de l'État – même affaibli – et du pot de terre des ONG continue avec cependant l'émergence notable de certaines de celles-ci et dont les succès, certes singuliers, ont valeur de symboles.

En Colombie : organisations, violences environnementales, réformes de l'État

Les lignes qui suivent n'ont pas pour objet de décrire par le menu les dégradations environnementales que l'on pourrait penser être associées à la situation de violence qui prévaut dans ce pays. Planter du pavot ou déforester pour établir un laboratoire clandestin ne provoque pas plus de détériorations que des cultures et des activités licites ou tolérées par les autorités – ceci est un autre problème qu'attestent par exemple les contaminations par mercure autour des mines d'or.

Le 13 novembre 1985, un volcan de la Cordillère andine centrale colombienne explose entraînant de gigantesques flux de terre, glaces et boues. Sur le passage des *lahars* du Nevado del Ruiz plusieurs localités sont détruites et une ville, Armero, est anéantie. Plus de 20 000 morts, des milliers de blessés et d'handicapés. La mobilisation est intense et de nombreuses ONG suppléent aux carences diverses, en urgence – mais qui

pourrait faire face à un tel cataclysme sans vaciller ? – mais aussi en profondeur. Les actions d'ONG dans ce pays ont certes précédé l'éruption du Ruiz, mais l'on est obligé de constater que leur audience n'a fait qu'augmenter depuis (Saavedra, 1995). Si leur rôle dans le domaine social et dans celui de la reconstruction (cas d'Armero) reste prioritaire, nous prendrons comme exemple « environnemental » l'action d'une ONG issue du combat livré par les survivants d'Armero, non pas l'action au sens premier, technique, consistant par exemple à planter des arbres ou à corriger des cours de torrents (chacun le fait et plus ou moins bien), mais l'action avec sa dimension politique et en tant que réalité produite par un acteur. Cette violence environnementale se poursuit régulièrement avec des glissements de terrain et des tremblements de terre, en particulier dans le Sud-ouest du pays.

La réforme de l'État de 1991 : utopie ou grand virage ?

Resituer la problématique environnementale dans le débat politique colombien n'est pas chose facile. La vision d'un environnement idyllique fait de grandes cordillères, de forêts impénétrables et de plages luxuriantes peut difficilement échapper au tellurisme qui frappe régulièrement ce pays (la catastrophe du Nevado del Ruiz en 1985 ayant été précédée et suivi d'autres de plus ou moins grande magnitude). D'autre part des rapports signalent l'accroissement des déforestations dans les plaines orientales des *Llanos,* ou les contaminations répétitives liées aux épandages d'hydrocarbures, suite aux attentats non moins répétitifs des groupes de guérilleros visant les oléoducs ; dans la vieille tradition de l'avancée du café au XIX[e] siècle, l'extension de fronts pionniers se poursuit en Amazonie, et dans les Cordillères, parfois plus ou moins associée à la narco-culture. Quant à l'environnement urbain, une simple analyse de la dégradation paysagique (on songe ici par exemple au problème des eaux usées dans la Savane de Bogota) ou des glissements de terrains, ne suffit plus face à une société dont les contradictions se manifestent d'une manière massive dans la violence.

L'image d'une Colombie violente ne doit cependant pas faire oublier que la gestion spatialisée des contraintes environnementales, qu'il s'agisse de gestion officielle ou particulière, est aussi précoce que dans le Venezuela voisin, même si elle n'en a pas eu le formalisme et les moyens financiers. A peu près contemporain des mesures législatives de Caracas, le Gouvernement colombien, par la Loi n° 23 de 1973 visant à mettre en œuvre un Code des Ressources naturelles renouvelables et de Protection de l'Environnement, traduit formellement les cris d'alarme d'institutions déjà solidement implantées dans le pays et dont les études font autorité, entre autres l'Institut Géographique Agustin Codazzi, l'INDERENA (Ins-

tituto Nacional de Desarrollo de los Recursos Naturales). La gestion des pentes dans la zone caféière de la Cordillère andine centrale, sans être un modèle du genre, retrace cependant la lente conquête d'un espace complexe par des sociétés de petits propriétaires soucieux de la conservation de leur rente agronomique.

A l'instar de la démarche vénézuélienne, mais peut-être avec moins d'opérations spectaculaires, la problématique environnementale s'affirme dans les années 1970 par une série de prises de conscience et de mises en place d'outils institutionnels dont l'ensemble augure d'une politique publique environnementale (en démarrage). Mais face à un contenu à peu près équilibré, qu'il s'agisse du discours, de l'orientation normative, des actions sociales des organisations de base, le contenant, à savoir l'État, dans ce qu'il a ou devrait avoir d'officiel, est relativement affaibli, pour ne pas dire absent.

La montée des contradictions durant les années 1980 se traduit par une intense remise à plat des relations entre les citoyens et l'État dont la concrétisation se réalise dans la promulgation d'une nouvelle Constitution. Il n'est pas l'objet ici d'analyser les objectifs propres, visibles et/ou cachés, de groupes violemment antagonistes soudain saisis d'un œcuménisme de circonstance. Les vertus d'une déconcentration, et presque d'une décentralisation, soudainement revêtus d'atours somptueux capables de résoudre les problèmes colombiens se traduisent aussi dans la gestion environnementale. On ne peut cependant que noter la forte montée en puissance des actions d'ONG, dans le domaine environnemental et sur d'autres plans.

La défense du Massif de Sumapáz : choix environnemental ou choix de société ?

Aux portes sud-occidentales de la capitale colombienne, et en périphérie de ce qu'il est convenu d'appeler le Massif de Sumapáz, la Fundación Para el Desarrollo y la Educación Integral (FUNDEIN, Fondation pour le Développement et l'Éducation Intégrale) mène des actions socio-communautaires à partir de la petite ville de Fusagasugá. Servant de relais à une ONG de Bogota, le CINEP – Centro de Investigaciones y Educación Popular (Saavedra 1995) –, FUNDEIN s'est impliquée dans le suivi psycho-social des sinistrés de la catastrophe d'Armero (novembre 1995, *lahar* du Volcan du Ruiz) : la Fondation s'est aussi investie dans le soutien dynamique de la reconstruction d'un nouveau quartier destiné à la population qui avait été déplacée sur la région d'Armero à l'occasion du sinistre. Dans le cadre de multiples activités de prise de conscience de la part du citoyen face aux nouveaux droits et devoirs créés par la Constitution de 1991, FUNDEIN développe un projet particulier sur l'environne-

ment. A partir d'un forum organisé en octobre 1995 par les autorités municipales et FUNDEIN avec des citoyens, des représentants de différentes organisations, le discours environnemental produit traduit certes toute la volonté de la part de l'organisation de « respecter la nature » mais aussi les ambiguïtés de son analyse et de ses messages.

Le discours introductif du maire met en exergue le fait que face à la détérioration environnementale, l'Autorité ne possède ni « formules magiques ni décrets ou lois, son souhait étant de continuer à soutenir des actions de prise de conscience lors d'espaces de réflexion comme ce forum ». Manière habile de tout dire ou/et de ne rien faire. Celui du président de FUNDEIN est nettement plus politique. Si tant est que lui aussi en appelle à la société civile, aux individus, pour exercer une « surveillance » vigilante, il place d'entrée de jeu le débat sur le nécessaire contrôle de programmes de développement qui pourraient mettre en cause « les conditions de vie ». Nous sommes donc déjà au-delà des strictes défense et protection de la nature, mais bien dans un débat politique, car l'expression « conditions de vie » en Colombie est peut-être à prendre au second degré certes, mais plus encore au premier degré. La région de Sumapáz est l'un des noyaux de violence du pays, et ce depuis plusieurs dizaines d'années. FUNDEIN insiste sur la nécessité de voir la société civile s'emparer des instruments créés par la réforme constitutionnelle de 1991 pour défendre ses droits. A ce niveau du discours, nous pouvons donc nous interroger sur la réalité de la décentralisation à l'échelle locale. Fusagasugá n'est pas un Macondo de Gabriel García Marquez perdu dans la forêt tropicale, mais bien aux portes de Bogota. Le travail de Gouesset et Zambrano 1992 peut nous éclairer à ce sujet. En effet deux enjeux sont fortement présents dans la région : celui du contrôle du Massif de Sumapáz, en fait aux mains des guérilleros, celui de l'Autorité qui prétend utiliser les réserves d'eau réelles du Massif en vue de l'approvisionnement de la région de Bogota. On pourrait donc imaginer un double discours, celui de défense de l'environnement, FUNDEIN demandant le classement de Sumapáz comme « réserve et patrimoine écologique de l'humanité », celui de l'Autorité préconisant un développement harmonieux de la région fondé sur une complémentarité des ressources entre usagers locaux et besoins de la mégapole voisine. Cette dichotomie n'est cependant pas mécanique et absolue ; dans le détail des interventions, et face aux pressions de FUNDEIN préconisant l'utilisation massive des instruments légaux mis en place à la fin des années 1980 et début 1990, les autorités locales ont participé activement au Forum. Le consensus entre Autorité locale et société civile est d'ailleurs assez évident : FUNDEIN s'y situe pleinement en soulignant que « les citoyens (ciudadania) doivent assumer, en toute responsabilité, la surveillance du bon état des forêts et des montagnes, en association avec les autorités ».

A Fusagasugá, le ressort social est fortement présent, même si on peut l'imaginer « manipulé » – les autorités ne se gênent d'ailleurs pas pour le souligner de temps à autre –, dans la définition d'une politique publique locale. A preuve du contraire, il est plus ténu dans les cercles de décision.

Au Venezuela : le pot de fer de l'État et le pot de terre des ONG

« Le problème de la définition de la société civile dans un pays ayant le développement économique, social et culturel du Venezuela n'est pas aisé à résoudre » (Charrier, 1995). La réflexion précédente vaut pour la problématique environnementale. Dans un pays extrêmement riche (même si les citoyens ne le sont pas) de sa rente pétrolière, les actions d'une société civile trop longtemps assistée ont trouvé d'énormes difficultés à se traduire ne serait-ce que sous la forme d'une organisation « de défense ». Les organisations des *Juntas de vecinos* des années 1970, l'émergence d'associations de cette même société civile, au mieux, comme le souligne A. Charrier, peuvent être assimilées à « une stratégie des élites visant à s'approprier un langage nouveau afin de maintenir leur pouvoir et d'éviter la naissance d'un projet alternatif ». Dans le domaine environnemental, elles ont pu paraître comme totalement incongrues puisque l'État vénézuélien s'est doté depuis les années 1970 d'instruments de gestion supposés très efficaces. Le Venezuela – et il s'agit là d'une grande différence avec ses voisins hispanophones – grâce à la présence d'un corps d'ingénieurs civil, hydrauliciens, agronomes, formés aux méthodes de gestion de projets nord-américaines, et accessoirement européennes, exerce un contrôle certain sur le management environnemental, pris en compte comme élément du développement du pays. Cette omniprésence est un peu à l'image du rôle des grands corps de l'État en France, mais avec la différence importante que la majorité des professionnels ont joué le jeu au sein du ministère de l'Environnement (voir Lascoumes 1994 pour l'analyse du cas français). Les limites de ce jeu, liées aux dysfonctionnements de l'État et de ses élites, sont cependant sévères : on ne peut nier l'approche par trop technocratique de la gestion environnementale vénézuelienne, ces vingt dernières années, ainsi que l'essoufflement des institutions chargées de cette même gestion, crise financière aidant. Un exemple déjà ancien de gestion technocratique nous est fourni par l'opération *polders des Llanos de l'Apure* (ou *módulos de Apure*).

Quand l'État fonctionnait comme le tonneau des danaïdes

Dans le cadre national d'une diversification majeure conduite depuis des décennies – celle qui a joué en faveur des villes et du pétrole, au détriment des équilibres régionaux – entre 1950 et 1980, les *Llanos* occidentaux du Venezuela passent d'un système pastoral à un front de colonisation agro-pastoral extrêmement dynamique dans l'espace, mais fragilisé depuis par la crise des années 1980. Dans un milieu conditionné par le cycle des eaux superficielles s'écoulant dans un espace extrêmement plan et nécessitant donc un minimum d'aménagements, et l'alternance saison sèche – saison des pluies, les forces productives sociales tendent à transformer l'espace en s'appuyant sur des rapports de production traditionnels, dans l'élevage de bovins en particulier mais en développant des moyens de production modernes ; ainsi de grands aménagements hydro-agricoles, d'irrigation et ou de drainage, quadrillent le paysage. Ces aménagements sont pratiquement tous réalisés à l'initiative de l'État.

A l'avant d'un front de colonisation de type capitaliste, des fronts pionniers font des paysans sans terre des complices obligés des grands propriétaires terriens et des nouvelles entreprises agricoles. L'avancée des terres agricoles, mesurée par télédétection, sans être catastrophique pour l'écologie, transforme considérablement et rapidement le paysage par exploitation systématique du bois d'œuvre. Paradoxalement la crise qui éclate à partir de 1983 contribue à dynamiser ce que certains appellent « le pétrole vert ». L'arrivée d'un nouveau système homogène entraîne une mutation vive des diversifications traditionnelles, mais aussi une nouvelle différenciation régionale : en quelque sorte, on assiste dans les *Llanos* occidentaux au modelage d'une nouvelle géographie (Laques, 1993).

Au début des années 1990, l'accentuation de la crise que vit le pays n'est pas sans poser problème au secteur agricole. La question majeure posée est la suivante : peut-on envisager une gestion « durable » de cet espace ? Mais les acteurs des années 1970 ne sont plus là, ou plus exactement le jeu a changé de main et les atouts n'ont plus la même valeur. L'État certes est encore présent, mais ses ressources financières et ses choix néolibéraux lui interdisent toute action conséquente dans le domaine environnemental, en dehors des sempiternels discours fort généreux. On note la montée des acteurs, organisés ou non, dans de nombreuses régions, mais cette émergence est encore très faible dans les *Llanos,* à l'image de la dégradation environnementale encore peu visible.

L'exemple du Barlovento, ou comment faire émerger une identité « negra »

Tout n'est pas aussi simple. Sans qu'il soit possible d'en dresser un catalogue exhaustif, il semble que les aspirations de la société civile (Sala-

manca, 1993) se manifestent dans trois domaines : le culturel, les revendications féministes et l'écologie.

Sur ce dernier sujet, l'exemple décrit par A. Charrier dans la région de Barlovento, à l'est de Caracas, est significatif (Charrier, 1995). Dans une région dont l'identité est fortement affirmée, « écrasante supériorité de la population noire, ... importance du marronnage dans le cadre de l'économie cacaoyère, ... peuplement sexuellement équilibré qu'entraîne cette culture contrairement à celle de la canne à sucre, ... capacité organisationnelle... dans le domaine religieux ou dans celui de la défense des terres communautaires », les revendications des acteurs locaux se sont fortement exercées au sein de leurs organisations associatives. Tout n'est cependant pas toujours clair et stable, et l'on assiste par exemple à des glissements d'actions populaires vers des engagements politiques – en quelque sorte une « reconnaissance », pour l'association culturelle FundaBarlovento – ou l'inverse, et c'est le cas de la Fondation Victor Sosa.

La problématique environnementale est grave dans la région. Le Barlovento (« Au vent ») étant situé à proximité de la métropole de Caracas, les flux touristiques constants et en augmentation s'y déversent surtout depuis la nouvelle option prioritaire nationale visant à la promotion d'un tourisme écologique, car la chute des revenus pétroliers ne permet plus « d'aller faire son marché à Miami ». Mais les promoteurs de ce tourisme écologique sont généralement des associations « vertes » de Caracas dont les intérêts peuvent ou non être en harmonie avec ceux des populations de Barlovento. D'où l'idée lancée par certains habitants d'un tourisme de découverte associant paysages – en l'occurrence des grottes – mythes et légendes locales (Charrier, 1995, p. 64). Les conclusions de l'auteur (p. 66) sont relativement optimistes ; ces acquis sont certes fragiles, car le fonctionnement du tissu associatif ne s'est pas encore dégagé de la tentation du clientélisme, malgré les succès d'associations comme « Representate-tu » (« représente-toi toi-même ») ou le « Club de exploradores de Acevedo ». Dans la prise en compte de la problématique environnementale, la société civile vénézuélienne n'en est encore qu'à ses balbutiements.

En Équateur : le supermarché des ONG ?

L'Équateur a un État extrêmement fragilisé par un dualisme chronique, qu'il s'agisse de l'antagonisme historique de ses deux métropoles Guayaquil et Quito – et dont chaque élection nationale offre le miroir traduisant des épuisements stériles à la tête du pouvoir et des administrations –, de la forte opposition socio-ethnique entre Indiens et Métis – et on ne peut

savoir si l'admirable solution proposée par le dernier président Bucaram, de créer un ministère ethnique, pourra comme par enchantement résoudre ce conflit –, ou de la bicéphalie de pouvoir État-ONG, dont le traitement de l'environnement offre la plus cruelle caricature.

Dans l'abondance de Centres et autres Fondations traitant du sujet environnemental, il est extrêmement difficile de séparer le réel de l'imaginaire. La démarche de recherche adoptée, l'enquête, trouve vite ses limites (Pouyllau, 1995).

L'analyse d'un échantillonnage d'environ 150 organisations permet de se rendre compte des champs d'action, des objectifs et de l'intégration des organisations, que par commodité nous appellerons « vertes », dans le système environnemental équatorien. A l'image d'une recherche éclatée, les surprises décelées ne sont finalement que la réponse difficile au dilemme environnemental du pays : celui d'une société qui tente (qui est obligée ?) de vendre ses matières premières à faible coût et qui essaie de nourrir sa population, tout en essayant de penser à la gestion de son environnement.

Les résultats qui suivent sont établis à partir de l'enquête « Directorio Verde, Organismos ambientales en el Ecuador ».

– Le statut des organisations « Vertes » : pratiquement 50 % des organisations sont des ONG nationales équatoriennes de droit privé. Elles bénéficient donc d'une certaine indépendance comparées aux institutions d'État (33 % de l'effectif). Mais les institutions étrangères ou internationales (17 %) jouent un rôle non négligeable dans la définition de la gestion environnementale.

– La fréquence des relations selon le type de partenaire : ce type de relations doit être entendu avec ses propres limites ; certaines organisations « vertes » sont animées par des personnes dont les activités, que l'on pourrait appeler « associatives », sont multiples au sein d'autres groupes. La forte présence d'associations d'étudiants, 28 %, traduit l'importance des organisations universitaires dans la protection de l'environnement et l'activisme social. Les relations entre les organisations indiennes comme la CONAIE et les organisations vertes, 24 %, sont aussi assez fortes.

– Les principaux objectifs : l'importance de la rubrique « conservation », 29 %, démontre l'originalité des organisations vertes plus préoccupées, et ce n'est pas une critique, du maintien de l'écologie dans son état que de gestion environnementale. La rubrique « formulations de politiques environnementales », 24 %, vient cependant corriger la première réflexion. Il y a participation, et même montée en puissance (enquêtes personnelles), d'un intérêt vers les politiques publiques. La « recherche et éducation environnementales » occupent leur juste place, 12 %, celle que l'éducation a en Équateur. La rubrique « autres » pose cependant question comme nous le préciserons ci-dessous. Un nombre conséquent d'or-

ganisations, 21 %, ne se situe pas exactement dans le débat. Mais où se situent-elles ?

– Mécanismes de relations et d'actions des organisations vertes en direction du monde politique et de la société civile : l'analyse de ces mécanismes pose problème quant au nombre de « sans réponses » : plus de 50 % des organisations recensées ne précisent pas le type de relations qu'elles peuvent entretenir avec la société équatorienne ! Cela confirme quelques vérifications effectuées par ailleurs : certaines administrations publiques, de nombreuses ONG locales, et quelques-unes internationales, n'ont qu'une existence formelle. Elles sont à l'image de la situation de décomposition administrative qui prévaut dans le pays : soit, ne comptant que sur des bénévoles, elles n'ont qu'une existence éphémère, soit elles n'existent que pour des buts qui mériteraient enquêtes. Ce nombre de « sans réponses » vient cependant corréler, en partie, la réponse « autres » de la question antérieure sur « objectifs et stratégies ». Une réponse intéressante cependant est celle relative à l'activité d'assistance judiciaire (« plaintes-procès ») qui dénote une certaine prise de conscience qui va déjà au-delà de la simple constatation du délit environnemental.

– Principaux problèmes environnementaux auxquels s'intéressent les organisations « vertes » : cette question appelle deux commentaires. La déforestation, figurant dans 37 % des réponses, est une préoccupation majeure ; elle correspond à ce que le citoyen équatorien, préoccupé d'environnement, ressent en particulier concernant l'Amazonie et l'exploitation pétrolière. Mais 30 % des organisations n'affichent pas de préoccupations particulières. On retrouve ici la constante « sans réponse » ou « autres » des graphiques antérieurs. Si quelques-unes ont des difficultés à préciser leurs champs d'activités (même si on retrouve ça et là des organisations de quartiers dont les préoccupations sont surtout sociales), une forte minorité semble n'avoir qu'un rôle de façade.

La conclusion générale sur l'analyse des enquêtes ONG équatoriennes pose cependant un problème majeur, qui dépasse largement le cadre de la présente réflexion : à quoi servent un bon tiers des ONG « vertes » – mais c'est sans doute le propre de nombreuses organisations associatives reposant sur le bénévolat, en France aussi –, ou, pour celles qui reçoivent des financements conséquents, que cachent-elles ? (Pouyllau, 1994).

Conclusion

On a parlé de « réalisme magique » dans la littérature latino-américaine du XX[e] siècle (genre dans lequel d'ailleurs le rapport à la nature occupe une très forte place). L'expression pourrait s'appliquer sans contorsions

excessives aux rapports qu'entretiennent États, ONG, acteurs divers dans le champ environnemental. Car voilà une nature exubérante dont tous s'accordent à dire, à l'excès, qu'elle est inépuisable – un nouvel Eldorado en quelque sorte –, des États dont on peut s'interroger sur leur capacité à gérer des rentes toutes importantes, des myriades d'ONG faites quasiment à la mesure des problèmes rencontrés mais dont certaines pratiquent une glorification de racines aux parfums troublants (l'expression, de Serge Gruzinski, est appliquée à « l'indianophilie béate qui sommeille en chacun de nous »), et des signes avant-coureurs de détériorations écologiques fortes.

Plus grave, selon nous, est la perte de souveraineté entraînée par l'insertion de sociétés en déséquilibre écologique au sein d'une mondialisation où les silences des États sont assourdissants. L'affaiblissement de ces derniers, leur endettement, la dégradation des termes de l'échange, la montée en puissance d'ONG dont l'énorme majorité (mais pas toutes) suppléé aux carences des États, semblent entraîner les populations locales dans un maelström sans contrôle. En Colombie, dans une situation de violence dont on a peine à imaginer parfois le poids, les ONG et les communautés de base sont fortement engagées dans la défense des exclus de la société, et sans doute pour un changement même de société, mais la défense de l'environnement n'est pas négligée. Au Venezuela l'État rentier a encore de beaux restes, et si les ONG sont présentes, les actions efficaces sur le terrain sont difficiles à entreprendre. En Équateur, le « réalisme magique » revêt toutes ses facettes : la complexité dans les objectifs, dans les rapports acteurs-État-associations est la règle entre les multinationales « vertes », les populations « dépositaires d'un savoir miraculeusement préservé... échappant aux mélanges et aux contaminations... ! », et les ONG locales. Il faut bien vivre...

Bibliographie

BOURGUINAT H. (1973), « L'économiste et l'environnement : propos liminaires », *Économies et Sociétés,* sept. 1973.

BUSTAMENTE T. (1992), « Relaciones entre deuda externa y conservación : pasos dados y posibles pasos futuros » in *Deuda externa, desarrollo y ecología,* Fondad-CAAP, Quito, pp. 47-79.

CARRERA DE LA TORRE L. (1993), *La gestión ambiental en el Ecuador,* Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito.

DELBREL G. (sous la dir.) (1991), *Géopolitique de la drogue,* La Découverte/ Documents, Paris.

CARRIZOSA UMAÑA J. (1992), *La política ambiental en Colombia. Desarrollo sostenible y democratización,* CEREC-FECSOL, Bogotá.

CHARRIER A. (1995), « L'action de la société civile dans le Barlovento : une décennie au service d'une communauté afro-vénézuelienne », *Espace Caraïbe,* MPI-Univ. Michel de Montaigne,-Bordeaux et CERC-Univ. des Antilles et de la Guyane, Pointe-à-Pitre, n° 3, pp. 49-67.

COMOLET A. (1994), *L'évaluation et la comptabilisation du patrimoine naturel, définitions, méthodes et pratiques,* L'Harmattan.

CUELLAR J.-C. (1992), « Los procesos de canje de deuda por naturaleza : algunas críticas sobre las posiciones del debate » in *Deuda externa, desarrollo y ecología. Fondad-CAAP,* Quito, pp. 95-112.

Directorio Verde, *Organismos ambientales en Ecuador.*

FLÓREZ MALAGÓN A., MEDINA L.F. (1992), « Algunos problemas acerca del manejo internacionalizado del ambiente en el Tercer Mundo », *Cuadernos de Agroindustria y economia rural,* n° 28, primer semestre, Santafé de Bogotá, pp. 79-88.

Fundación Natura-Ecuador (1990), *Acciones de conservación con fondos de canje de deuda externa en el Ecuador, programa de conservación,* Quito.

Fundación Natura-Ecuador (1991), *Acciones de desarrollo en zonas de influencia de areas protegidas,* Quito.

Fundación Natura-Colombia (1995), *Informe Anual 1994,* Bogotá.

FUNDEIN (1995), *Notiambiente,* Boletín n° 15, novembre, Fusagasugá.

GABALDÓN A.J. (1984), *Política ambiental y sociedad,* Monte Avila Editores, Caracas.

GEORGE S. (1992), *L'effet boomerang, choc en retour de la dette du Tiers monde,* La Découverte/Essais, Paris.

GOUESET V., ZAMBRANO T. (1992), « Géopolitique du District spécial de Bogotá et du Haut-Sumapaz (1900-1990) » in *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines,* Lima, 21 (3), pp. 1053-1071.

GUHL E. (Edit.) (1992), *Medio ambiente y desarrollo,* Tercer Mundo Editores et Ediciones Uniandes, Santafé de Bogotá.

JIMÉNEZ Herrero L.M. (1989), *Medio ambiente y desarrollo alternativ,* IEPALA Textos, Madrid.

KIMERLING J. (1993), *Crudo amazónico,* Ed. Abya-Yala. Quito.

LANDÁZURI H., Jijón C. (1988), *El medio ambiente en el Ecuador,* ILDIS Editores, Quito.

LAQUES A.-E. (1993), *Dynamique d'un front pionnier en domaine forestier tropical : le cas de Ticoporo (piémont des Andes vénézueliennes). Contribution de l'imagerie satellitaire à la conception d'une méthode d'aide à l'aménagement,* Thèse de Doctorat, Université de Toulouse-Le Mirail.

LASCOUMES P. (1994), *L'éco-pouvoir, environnements et politiques,* Éditions La découverte, Paris.

MALAVÉ J. (1988), *La gestión ambiental : impulso o freno al desarrollo ?* Ediciones IESA, Caracas.

MALDONADO *et alii* (1989), 1992, *500 años de resistencia india, las nacionalidades indígenas en el Ecuador, nuestro proceso organizativo,* TINCUI-CONAIE et Abya-Yala Ed.

POUYLLAU M. (1992), *Le Venezuela,* Karthala, Collection Méridiens.

POUYLLAU M. (1994), « Entre géopolitique et déforestations : l'évaluation par imageries satellitaires de la dégradation environnementale dans le Bassin

amazonien (cas du Brésil et du Venezuela), in : Géopolitiques des mondes lusophones », in *Lusotopie. Enjeux contemporains dans les Espaces lusophones,* L'Harmattan, n° 1-2, pp. 93-102.

POUYLLAU M. (1995), « La gestion de l'environnement en Équateur : quelles logiques, quels acteurs, quels territoires, quelles politiques publiques ? », UMR REGARDS CNRS-ORSTOM, *Papiers* n° 5.

QUESADA Mateo C.A. (1992), *El canje de deuda externa para promover la conservación de los recursos naturales,* Guia FAO Conservación, n° 23, FAO, Roma.

RUFIN J.-Ch. (1986), *Le piège humanitaire,* Éditions Jean-Claude Lattès.

SAAVEDRA M. del R. (1995), *Les acteurs sociaux face à la gestion des risques naturels : la reconstruction après la catastrophe d'Armero et Chinchina, le 13 novembre 1985,* Université de la Sorbonne Nouvelle-Paris III et IHEAL, thèse de Doctorat.

SALAMANCA L. (1993), « El sístema político venezolano : una lectura desde la sociedad civil » in Serbin A. Venezuela, *La democratía bajo presión,* Nueva Socieda, Caracas, pp. 170 et s.

SCHMIDT W. (1992), « Ecología y economía : una relación imposible ? » in *Deuda externa, desarrollo y ecología,* Fondad-CAAP, Quito, pp. 29-46.

SERRANO S. (1988), *Ecología y derecho,* FESO. Quito.

SEVILLA R. (1992), « Conversión de deuda por naturaleza : la experiencia ecuatoriana » in *Deuda externa, desarrollo y ecología,* Fondad Andino. Quito, pp. 113-129.

SIOS, Sístema de Información de Organizaciones Sociales (1994), *Directorio 94/95 de organizaciones sociales de desarrollo, ONG, OPs, ONG internacionales, organizaciones de iglesias, organizaciones de la empresa privada,* Fundación Alternativa. Quito.

THOENIG J.-C., MENY Y. (1990), *Les politiques publiques,* PUF, Paris.

TULET J.-Ch. (1994), *Colonisation des « Llanos occidentales » du Venezuela,* Ateliers de Caravelle. GDR 26/CNRS-IPEALT-Université de Toulouse-Le Mirail.

VAREA A.-M., MALDONADO A.-M., BARRERA C. (1993), *Encuesta Directorio Verde, Organismos ambientales en el Ecuador,* CEP-EZE, Quito.

VILAS C.-M. (1994), « État, peuple et démocratie en Amérique du sud » in P. GONZALEZ CASANOVA, *État et politique dans le Tiers monde,* L'Harmattan, Paris, pp. 81-139.

42

ONG et régulation étatique en Amérique centrale

Réflexions à partir d'une expérience au Guatemala

Nathalie AFFRE

Acteurs infra-étatiques et régulation étatique

Avec la sortie de la guerre froide et l'entrée dans l'ère de la mondialisation les gouvernements nationaux et les institutions internationales semblent avoir perdu leur monopole dans la conduite des affaires nationales et internationales. Selon les travaux des théoriciens de la transnationalité, une multitude d'acteurs non gouvernementaux auraient ainsi fait leur apparition sur la scène internationale dont les activités échapperaient la plupart du temps à la « volonté » des États et par lesquels transiteraient quantité de flux transnationaux. S'il est impossible de repérer une cohérence qui puisse donner un sens au nouvel ordre mondial, il serait donc en revanche plus aisé de mettre en évidence une multitude d'interactions à travers lesquelles se mettent en place de nouveaux mécanismes de régulation (Rosenau, 1995 pp. 13-14). Le concept de réseaux transnationaux fait référence à des acteurs dont le point commun est de ne pas être surdéterminé par une ou des orientations étatiques mais qui renvoient à des phénomènes aussi diversifiés que sont les marchés financiers, les firmes multinationales, les réseaux de solidarité communautaire, le crime organisé, les nouveaux mouvements sociaux, et enfin, les diverses ONG et autres organismes à but non lucratif.

Les ONG ont vu leur nombre s'accroître considérablement au cours des trente dernières années ; aujourd'hui regroupées sous la même terminologie, des organisations de défense des droits de l'homme, des organisations de développement, des associations caritatives, des « urgenciers », des défenseurs de l'environnement mettent leur compétence au service d'un idéal dit « humanitaire » ou de « solidarité » à travers lequel se voient

recyclées différentes traditions idéologiques : catholicisme conservateur, militantisme social-chrétien, tiers-mondisme, internationalisme, humanisme républicain, environnementalisme. La mobilisation non gouvernementale n'est pas l'exclusivité de l'Occident ; dans de nombreux pays et pour diverses raisons, les ONG constituent aujourd'hui un important secteur d'activités. Le phénomène de l'irruption d'une quantité d'ONG autochtones ne peut cependant être détaché de tout contexte international car leur financement provient en majorité d'organisations internationales, d'ONG ou de gouvernements du Nord.

La multiplication des ONG témoignerait donc, entre autres, d'une transformation de la régulation sociale à l'échelle internationale et stato-nationale. Les États et les organisations internationales, certes encore dominants, ne sont cependant plus les seules entités à prendre des décisions, à lancer des initiatives, à orchestrer des politiques sur la scène publique nationale et internationale. S'il est vrai que la forme organisationnelle et la capacité de gestion des ONG les fait ressembler de plus en plus à des entreprises économiques, la mission de service qui sous-tend leur activité et leur caractère non lucratif les fait davantage s'apparenter à une administration de service public. Il faut donc dépasser la vision économiciste du *charity business* pour interroger l'espace d'interaction qui s'est constitué entre les ONG et l'État.

Les ONG ont en effet souvent investi des espaces d'activités généralement réservés à la puissance publique, comme la santé ou encore l'éducation. L'approche constructiviste des politiques publiques permet en ce sens d'ouvrir la voie à une interrogation sur la participation des ONG à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. Cette approche postule en effet qu'une politique publique est un construit social, c'est-à-dire le produit de diverses interactions entre une multitude d'acteurs présentant différents intérêts et rationalités. Elle permet donc de s'interroger sur le rôle joué par des acteurs jusqu'alors considérés comme marginaux ou inexistants dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre d'une politique publique.

Le phénomène de transformation de l'espace public où l'on voit le secteur associatif prendre de plus en plus d'importance dans la gestion des affaires relevant traditionnellement du domaine public est observable dans de nombreux pays et dans des contextes socio-politiques différenciés. Ainsi, par exemple, au Liban, pendant les années de guerre, les ONG ont pris en charge les secteurs d'activités délaissés par l'État ; aujourd'hui, il est intéressant d'observer la façon dont évoluent les relations entre ces diverses ONG et un État en reconstruction qui cherche à reprendre certaines prérogatives dans un univers socio-politique où les logiques communautaires sont toujours dominantes. Dans un tout autre contexte, celui des territoires autonomes palestiniens, les ONG, qui ont également joué un rôle régulateur durant les années de conflit, ne précèdent-elles pas la

construction d'un espace public et d'une action publique proprement palestiniens, préfiguration d'un État ? Il est en effet fort probable qu'une ONG palestinienne comme le *PARC* qui gère de nombreuses activités dans le secteur de l'élevage, de l'agriculture et de la santé animale, s'érige un jour en ministère de l'Agriculture. Mouvement perceptible des ONG vers l'État mais aussi mouvement de l'État vers les ONG : en France, où l'État a toujours été considéré comme un centre autonome fortement différencié, traditionnellement interventionniste et promoteur de la solidarité sociale et de la cohésion nationale, on voit pourtant peu à peu apparaître à côté de la régulation macro-institutionnelle de nouvelles formes et modes d'intervention publique où les associations prennent une importance toute particulière notamment dans les domaines de la santé et des affaires sociales : à l'État régulateur se substituerait ainsi un État animateur dont la mission serait de définir les catégories générales dans lesquelles viendraient s'inscrire les activités créatrices et innovantes des collectivités locales et des associations (Donzelot, Estebe, 1994). Ce balayage sommaire du phénomène non gouvernemental souligne ainsi l'universalité du phénomène tout en spécifiant chaque configuration État/ONG par son ancrage dans une culture politique et une histoire singulières.

L'étude de cas présenté ici vise à analyser les activités d'une ONG française à vocation internationale, Écoles sans frontières (ESF), dans un pays de l'Amérique centrale en voie de démocratisation, le Guatemala ; le choix d'une ONG française et de son intervention dans un pays étranger permet de souligner le caractère à la fois transnational et stato-national du phénomène. Un acteur comme ESF témoigne en effet de la mutation des mécanismes de régulation à cette double échelle : tout en étant un acteur non gouvernemental singulier et autonome, porteur de sa propre rationalité, et aussi modeste son action soit-elle, ESF voit ses activités s'inscrire dans la politique extérieure de la France, dans la politique extérieure de l'Union européenne, dans la politique éducative du Guatemala. Dans ces trois cas de figure, l'ONG n'est pas à strictement parler un instrument de la politique mais participe de cette même politique. En effet, à l'intérieur des cadres généraux définis par l'Union européenne constituant la seule contrainte institutionnelle pour l'attribution de financements, les ONG proposent des projets dont elles sont les réalisateurs et entrepreneurs. Depuis le début des années 80, le ministère français de la Coopération a, pour sa part, intégré les actions des ONG (rebaptisées « associations de solidarité internationale ») dans une démarche de partenariat. Au Guatemala, les relations entre le gouvernement et les ONG se sont peu à peu formalisées donnant lieu à des pratiques instituées comme la signature de *convenios* qui fixent les modalités d'exécution entre les deux partenaires, l'État et l'ONG, et inscrit les activités de l'ONG contractante dans le cadre de l'action publique. Le choix du Guatemala apparaît ici pertinent

dans la mesure où l'État fait l'objet d'une transformation dans le cadre du processus de transition vers la démocratie.

Après avoir rapidement resitué la problématique dans le contexte de l'Amérique latine, nous nous attacherons à présenter divers aspects du phénomène des relations entre ONG et État dans l'univers socio-politique particulier du Guatemala et les questions qui en découlent en terme de régulation. Il est de notre avis que seul un travail d'étude de situations d'interactions particulières peut nous aider à avancer dans nos interrogations ; c'est pourquoi notre propos sera ensuite de décrire en détail les activités de l'association ESF dans cette région du monde ainsi que les relations qu'elle entretient avec les autorités éducatives du pays ; enfin, nous tenterons d'extraire du cas empirique une schématisation de l'intervention pour en tirer une série de conclusions provisoires.

Les ONG et la régulation socio-politique : de l'Amérique latine au Guatemala

Depuis les années 80, l'Amérique latine est engagée dans un processus de transition politique vers la démocratie et économique vers l'économie de marché, dans un contexte global de domination de l'idéologie néo-libérale. Ces changements ont impliqué une redéfinition du rôle de l'État. Dans un premier temps, un grand nombre de prérogatives traditionnelles de l'État ont été transférées au secteur privé. Actuellement, une meilleure adéquation est recherchée entre secteurs public et privé. Pour diverses raisons, les ONG ont accompagné ces évolutions. Elles ont permis aux agences internationales de développement de contourner les lourdes bureaucraties des pays latino-américains. Elles ont aussi pris en charge des secteurs d'activité abandonnés par les États. Elles ont enfin servi de refuge à des *profesionales* en difficulté. Les ONG en sont donc venues à occuper un espace propre entre les secteurs public et privé. L'équilibre qui s'instaure est précaire et en constante renégociation.

A l'heure de la construction démocratique et de la transformation de l'État il apparaît intéressant de s'interroger sur le rôle et le devenir de ces ONG : quels sont les effets de l'intervention des ONG dans la sphère d'activités publiques ? Les ONG se sont-elles définitivement substituées à l'État dans son rôle de prestataire de services ? Ou sont-elles plutôt en train de l'assister en contribuant à l'élaboration de politiques publiques ? Afin d'apporter, partiellement, des réponses à ce type d'interrogation on va examiner le cas de l'intervention d'ESF au Guatemala dans la période allant de 1989 à 1995.

Depuis la fin des années 70 le Guatemala, enlisé dans une guerre civile qui dure aujourd'hui depuis plus de 35 ans, a été le théâtre d'acteurs non gouvernementaux : associations humanitaires, ONG de développement, brigades de paix, églises, communautés protestantes, internationales de partis politiques, etc. La mutation du mode d'allocation de l'aide internationale favorable aux ONG a également encouragé la multiplication d'organisations non gouvernementales autochtones. Comme dans la plupart des pays centraméricains ayant fait l'expérience d'une guerre civile, le foisonnement des ONG répond dans un premier temps à des objectifs de solidarité politique et à des besoins d'aide humanitaire ; la pacification des sociétés centraméricaines entraîne une technicisation de l'aide ; chaque ONG est censée apporter sa contribution au projet national de reconstruction. Les associations non gouvernementales répondent ainsi à une exigence de régulation.

Depuis l'époque coloniale le Guatemala n'a connu qu'une succession de régimes autoritaires ; seule l'expérience démocratique qui s'étend de 1944 à 1954 fait exception où l'on voit le gouvernement confier à l'État un rôle prioritaire dans la transformation de la société ; la contre-révolution de 1954 interrompit brusquement l'entreprise révolutionnaire et marqua le début de la militarisation extrême de la société guatémaltèque ; pendant toutes ces années de guerre les militaires investissent la scène politique justifiant leur omniprésence par la défense de l'intérêt national face à la menace communiste ; État et institution militaire sont alors très faiblement différenciées ; l'intervention de l'État reste limitée quantitativement et géographiquement. Dans de nombreuses régions de l'intérieur les institutions étatiques sont quasi inexistantes ; la présence de l'État se résume alors à la présence des militaires et la militarisation devient l'outil de la régulation étatique. En dehors des circonstances qui amènent les forces armées à devenir l'épine dorsale de l'État plusieurs facteurs expliquent également cette faible différenciation d'un centre politique autonome : la dualité sociale et culturelle qui sépare, depuis l'époque coloniale, les populations *ladinos* des populations indigènes, marginalisées ; la permanence de rapports féodaux dans les grandes propriétés terriennes (*fincas*) conséquence d'une économie agro-exportatrice tirant ses avantages de l'exploitation d'une main-d'œuvre peu coûteuse ; l'archaïsme des entrepreneurs du secteur privé.

A partir de 1982, un secteur du haut-commandement militaire va développer une nouvelle théorie qui devait permettre à l'armée de garder la face dans un contexte international changeant et désormais favorable aux gouvernements démocratiques et respectueux des droits de l'homme. Constatant que l'implantation des mouvements de guérilla correspond généralement à des zones de faible présence institutionnelle, ils entreprennent alors de combattre la guérilla non plus seulement sur le plan militaro-stratégique mais aussi sur le plan institutionnel en élaborant un

projet développementaliste dans les zones reculées : les populations sont regroupées dans des villages modèles dans lesquels on construit des infrastructures, on distribue de l'aide alimentaire ; certaines *aldeas* sont alors entièrement électrifiées. Comme la capacité d'intervention publique reste faible, c'est l'aide internationale qui est sollicitée ; en cette période de l'ouverture, l'acceptation tacite de la présence des ONG est alors aussi une façon de chercher la reconnaissance de la communauté internationale. Du côté de l'opposition, on observe des efforts d'organisation pour sortir le Guatemala de son isolement médiatique ; la figure de Rigoberta Menchú est ainsi précipitée sur la scène publique internationale ; les initiatives gouvernementales et non-gouvernementales se multiplient afin d'apporter un soutien aux secteurs populaires et indigènes. L'ouverture permet également le retour au pays des intellectuels en exil dont une partie investit le secteur non gouvernemental. Les activités des ONG vont alors enregistrer une forte progression avec le début de démocratisation que marque l'élection d'un président civil en 1985.

Malgré dix années de transition démocratique, d'efforts volontaristes de certains secteurs et les pressions internationales ayant pour objet la construction d'un centre politique autonome fort par la mise en œuvre d'une politique fiscale, de mécanismes de redistribution, et l'instauration de l'État de droit, l'État guatémaltèque reste faible structurellement alors que sa dimension institutionnelle se réduit sous l'influence du modèle néo-libéral. C'est dans cet univers socio-politique que les ONG sont au cœur d'un nouveau mode de régulation, d'un mécanisme œuvrant à mettre de l'ordre dans le désordre, en donnant du travail à un bon nombre d'individus et en fournissant biens et services à une grande partie de la population (ressources pécuniaires et matérielles, crédits, formation, conseil, protection). La fonction de régulation explique sans doute pourquoi les ONG de services sont tolérées et même encouragées dans leurs activités par les gouvernements qui se succèdent depuis 1985. Il n'est pas un seul programme de gouvernement, un seul agenda ministériel qui ne fasse référence d'une façon ou d'une autre à la capacité gestionnaire des ONG. Plusieurs arguments sont évoqués dans ce qui constitue une belle harmonie politico-discursive : une volonté de décentralisation et de démocratisation (les ONG sont appelées à participer dans une optique autogestionnaire), une volonté de mettre à profit les ressources monétaires, matérielles et humaines des ONG (les administrations n'ayant pas la plupart du temps les moyens de leur politique : ainsi il arrive souvent que les ONG soient obligées de financer l'essence des véhicules des administrations), le souci de contourner les administrations jugées trop sclérosées par la mise en œuvre d'une gestion sociale *ad hoc* (il s'agit de la politique des différents fonds sociaux par lesquels toute organisation ayant un projet peut solliciter un financement). Tout en voulant éviter le biais de l'idéologisme, on ne peut que constater également que la diffusion des idées néo-libérales au

sein de l'élite entrepreneuriale et gouvernementale incite à un transfert accru des prérogatives publiques au secteur privé et associatif.

Dans les pays latino-américains plus particulièrement, la tendance au gonflement du secteur des ONG et à la rétractation du secteur public a été fortement accentuée par la diffusion des idées néo-libérales. Les penseurs néo-libéraux s'accommodent très bien de l'apparition de ce nouvel acteur. Ils ont un projet pour les ONG : dans le cadre de la restructuration de l'État, les pouvoirs publics, par le biais des ONG, doivent promouvoir l'autogestion des communautés et la prise en charge des services par des organisations communautaires. Les ONG apparaissent ainsi comme des prestataires de services et des agents de formation au service des communautés. Restent toutefois en suspens une interrogation et une contradiction.

L'interrogation porte sur les points suivants : la prolifération des ONG constitue-t-elle un phénomène conjoncturel ? Ou ces dernières sont-elles destinées, *a contrario,* à se perpétuer ? S'agit-il d'un modèle de gestion provisoire qui devrait déboucher sur une nouvelle configuration reliant l'État, le secteur privé et les organisations communautaires ou assiste-t-on à la mise en place d'un nouveau modèle de gestion publique où les ONG apparaîtraient alors comme un nouveau maillon appelé à se renforcer et à se reproduire ? Via une refonte de ce que l'on pourrait appeler le modèle de l'action publique, secteur associatif et secteur privé deviendraient désormais les principaux prestataires à côté d'un secteur public réduit à une fonction subsidiaire.

La contradiction, quant à elle, peut s'exprimer ainsi : l'idée étant de renforcer les organisations communautaires et de promouvoir l'autogestion à travers les ONG, la pertinence des effets recherchés ne saurait être niée à travers la démocratisation des processus de décision, la fin de l'attentisme envers un pouvoir paternaliste et une meilleure gestion des services. Cependant force est de constater qu'au Guatemala la majorité des financements qui servent à la réalisation des projets des ONG sont d'origine externe. Sur le court terme, le schéma est opérationnel : les ONG se révèlent meilleurs entrepreneurs et meilleurs gestionnaires ; habiles et ingénieuses, elles sont capables d'innover ; celles qui sont progressistes en outre consolident le pouvoir de gestion, de décision et de négociation des organisations communautaires. Toutefois la prise en charge de la question sociale par la communauté internationale n'est-elle pas, à terme, un obstacle à la construction d'une conscience civique ? Ne contribue-t-elle pas à déresponsabiliser davantage le citoyen et l'État, l'un quant à ses droits et devoirs, l'autre quant à ses prérogatives et à sa politique fiscale ? Cette objection paraît d'autant plus appropriée à l'endroit d'un pays comme le Guatemala où citoyenneté et fiscalité sont encore insuffisamment développées.

La politologie n'ayant guère de vertus prophétiques, il semble aujourd'hui peu aisé de répondre à de telles questions et à de telles observations ; la solution semble donc reposer sur des études empiriques qui puissent mettre en évidence différentes situations d'interaction entre une ONG et des décideurs publics. L'intervention de l'association ESF au Guatemala est à ce titre illustratrice d'un type singulier d'interaction.

Écoles sans frontières au Guatemala (1989-1995) : ONG, État et politiques publiques

Rétrospective de l'intervention

* Localisation du projet : en 1986, ESF intervient pour la première fois au Guatemala dans l'aire IV de la région de l'Ixcán, au nord du pays, entre l'Altiplano et la ligne transversale de la frontière avec le Mexique. Dans les années 60 et 70, cette zone de basses terres est colonisée par des populations indigènes encadrées par des prêtres catholiques avec l'appui de l'agence americaine de developpement (US-AID) et du gouvernement guatémaltèque ; l'objectif, conservateur, est alors de faire baisser la pression foncière sur les terres fertiles des grandes propriétés des exploitants *ladinos*. Les populations actrices de cette colonisation vont réussir à faire prospérer leurs nouvelles terres en mettant en œuvre des projets coopérativistes. Cette réussite commence alors à inquiéter l'armée ; à la fin des années 70, une branche de la guérilla, *Ejercito Guerillero de los Pobres* (EGP), pénètre par le Mexique et s'implante dans la région. L'armée y installe alors des camps et des troupes et lance des opérations de contre-insurrection ; une partie des coopérativistes rejoint la guérilla, les villages sont rasés, les populations massacrées ; une partie des rescapés se réfugient dans la *Selva* et constituent les *Comunidades de Población en Resistencia* (CPR), une autre fuit vers le Mexique. Les militaires décident alors de faire de l'Ixcán un pôle de développement ; ils repeuplent les villages et en créent de nouveaux en y installant des familles d'origine géographique et ethnique diverses. L'aire IV est située à l'est de l'Ixcán, c'est une zone de colonisation récente ; l'isolement est quasi total du fait de l'absence de voie de communication, d'adduction d'eau et d'électricité, mais aussi parce que l'aire IV est une zone qui regroupe une population de langue *K'ekchi* dans une région à dominante *Quiché*. En effet à la différence des autres aires de l'Ixcán, la population est monolingue et analphabète à 90 %. Elle pratique une agriculture de subsistance à base de maïs. A proximité des villages est implanté un camp militaire mais la région est plutôt

calme car la guérilla y est peu active. On note également la présence de sectes évangélistes dans la plupart des villages.

* Mission exploratoire et « diagnostic » : à la demande de l'association Médecins du monde implantée depuis 1983 dans la région, ESF effectue une mission exploratoire du 8 au 24 septembre 1988. ESF sélectionne 16 villages de l'aire IV où vivent en majorité des populations déplacées appartenant au groupe ethno-linguistique *K'ekchi.* Les volontaires de ESF suivent les « Médecins du monde » dans leurs activités et s'entretiennent avec divers responsables institutionnels et associatifs nationaux et internationaux. Sur le terrain les besoins sont identifiés à partir de conversations entretenues avec les acteurs de la santé installés ou agissant dans les villages. De retour à la capitale les autorités éducatives sont consultées, les volontaires s'informent des objectifs et des moyens de la politique éducative du gouvernement et demandent conseil auprès de différentes instances dans ce secteur. Le constat est alors le suivant : malgré la mise en place depuis 1985 d'un programme national d'Éducation bilingue (PRONEBI) par le gouvernement, la politique éducative est quasi inexistante dans cette zone retranchée de l'intérieur ; la zone est très difficile d'accès du fait de l'absence de pistes et des inondations fréquentes en saison de pluies. Seul cinq villages disposent d'un instituteur, formé pour enseigner en zone urbaine et ne parlant que l'espagnol. En principe le travail de l'instituteur se fait par plan, du 1er au 20 de chaque mois (de février à octobre), samedi et dimanche compris, mais il arrive que la présence des maîtres se réduise à une dizaine de jours par mois. L'absence de communication est quasi totale, seul le promoteur de santé parle un peu l'espagnol. Les instituteurs sont donc dans l'impossibilité d'appliquer les programmes prévus et doivent se contenter de faire des cours d'alphabétisation. Il en résulte une forte démotivation et démobilisation de la part des instituteurs comme de celle des élèves. Les résultats obtenus sont maigres : après deux ou trois années d'apprentissage, rares sont les enfants en mesure de parler couramment en espagnol. Pourtant, d'après ESF, il existe une véritable demande d'enseignants de la part des communautés. ESF envisage alors de développer un projet à partir de son expérience auprès des populations réfugiées de l'Asie du sud-est.

* Élaboration du projet : ESF envisage de développer un projet afin de permettre à toutes les communautés de l'aire IV de scolariser leurs enfants de façon convenable à la fois dans leur langue maternelle et la langue nationale du Guatemala en répondant à leurs besoins spécifiques. Trois séries de mesures sont alors programmées pour atteindre cet objectif : la formation de moniteurs d'éducation bilingues *k'ekchi*-espagnol, la construction ou l'aménagement d'écoles, la mise au point d'un cursus d'alphabétisation en *k'ekchi* et en espagnol et l'identification d'un cursus scolaire de base. Les bénéficiaires du projet sont 700 enfants de 7 à 11 ans, appartenant à quelque 550 familles déplacées, de l'ethnie *k'ekchi* et réparties en seize communautés ; ESF se propose de recruter 25 moni-

teurs d'éducation, obligatoirement bilingues ayant un niveau minimum de fin d'études primaires ; les personnes recrutées à l'extérieur de la communauté devront être acceptées par celle-ci afin d'éviter tout blocage avec les parents et les élèves. Deux enseignants expatriés, relayés tous les deux ans, se voient confier l'ensemble du projet depuis sa mise en place, la formation des moniteurs, l'élaboration des programmes, le suivi des élèves. Deux collaborateurs locaux, bilingues et spécialistes d'éducation sont également recrutés pour une période de deux années renouvelables ; leur mission est d'assister les enseignants expatriés dans la formation des moniteurs et de participer à l'élaboration du contenu des programmes en particulier en langue *k'ekchi,* du choix du matériel pédagogique ou de son adaptation à la situation des communautés de l'Aire IV. L'ensemble du personnel est rémunéré par ESF. Une fois les promoteurs formés, la première année d'enseignement est entièrement consacrée à l'alphabétisation en langue maternelle ; l'enseignement en espagnol ne débutant que la seconde année et parallèlement à l'enseignement *k'ekchi,* sa part dans le programme scolaire devant augmenter dans les années suivantes. En ce qui concerne l'enseignement en langue maternelle, ESF va élaborer une méthode d'apprentissage originale ainsi que tout un matériel pédagogique adapté. Cette méthode naît de la rencontre de deux expériences, celle d'une volontaire expatriée ESF, qui s'inspire d'une méthode élaborée par des volontaires ESF pour alphabétiser en langue maternelle des populations de réfugiés *Mong* en Thaïlande, et celle d'un professionnel de l'éducation *k'ekchi* pour lequel la priorité doit être donnée à la mise en valeur de la culture originelle. Pour l'enseignement de l'espagnol ESF adapte le matériel élaboré par le programme gouvernemental d'éducation bilingue PRONEBI. Sur le plan financier le projet est soutenu à 80 % par la Communauté européenne ; l'Ambassade de France au Guatemala et le ministère de la Coopération à Paris apportent une petite contribution, le reste étant réparti entre diverses fondations étrangères.

Le projet ESF dans l'environnement institutionnel

Dès le début de la mission, ESF prend contact avec un certain nombre de responsables institutionnels chargés de l'éducation à différents niveaux hiérarchiques. L'éloignement du site entraîne cependant un isolement du projet ; soucieux de la viabilité des activités mises en place, les volontaires de ESF vont entreprendre une véritable croisade auprès des autorités éducatives afin d'obtenir une officialisation du projet et son intégration dans le cadre de la politique du ministère de l'Éducation (MINEDUC). Quatre étapes marquent l'histoire des relations entre ESF et le MINEDUC :

– l'élaboration et la signature d'un *convenio* entre le MINEDUC et ESF qui légalise les activités de l'ONG et inscrit le projet dans le cadre de la politique officielle ;

– l'obtention, en 1991, de la validation par les autorités éducatives des deux années scolaires dispensées par les promoteurs d'éducation formés par ESF ;

– la reconnaissance par les autorités éducatives des compétences professionnelles des 17 promoteurs d'éducation en 1993 ;

– l'intégration mi-95 des 17 promoteurs d'éducation dans le corps professionnel des enseignants du secteur public par la prise en compte de leur salaire dans le budget ministériel.

L'entente entre ESF et le ministère n'est pas spontanée. Pour sortir de l'isolement institutionnel, les volontaires de ESF vont entreprendre un travail de « publicisation » de leurs compétences. En septembre 1991 ESF invite le ministère à dépêcher sur le terrain une commission d'évaluation composée de spécialistes d'éducation à laquelle participent, entre autres, un responsable de l'Institut linguistique de l'Université Raphael Landivar (URL), un représentant du programme d'éducation bilingue (PRONEBI), un responsable du programme d'amélioration des ressources humaines et de l'adéquation des cursus scolaires (SIMAC). La visite se solde par la rédaction de deux rapports élogieux sur la méthode d'apprentissage d'ESF et les résultats obtenus. Une collaboration est ensuite envisagée avec le département de linguistique de l'Université Raphael Landivar (URL) qui choisit une école de ESF pour tester une nouvelle méthode d'apprentissage de l'espagnol élaborée par une équipe universitaire. Une publication de l'Institut est consacrée à l'expérience d'ESF. Autre fait relationnel important qui explique en partie la réponse du ministère aux demandes de ESF : la confiance et peut-être même l'amitié qui lie le coordinateur de l'association et un responsable institutionnel qui, du poste de superviseur départemental va gravir les échelons jusqu'à devenir vice-ministre dans le nouveau gouvernement institué en 1993, alors même que se précisent les objectifs d'ESF dans la perspective de son proche retrait. Lors de la cérémonie officielle de clôture du projet, ESF invite à nouveau le vice-ministre et divers responsables institutionnels à participer aux festivités.

ESF et la politique d'éducation

Dès le début de son intervention, il est manifeste que les activités d'ESF vont interférer avec l'espace de mise en œuvre de l'action publique ; quels que soient les jugements que l'on puisse porter sur les qualités de l'enseignement public au Guatemala et plus particulièrement dans ces zones isolées, il existe des écoles, qui fonctionnent plus ou moins bien, avec des maîtres plus ou moins présents. Lorsque ESF décide de s'attaquer à ce problème éducatif et d'intervenir elle entre forcément en interaction avec le système national d'éducation. La particularité d'ESF

– ce n'est pas le cas, en effet, de beaucoup d'ONG – réside dans le fait que, elle-même, dès le départ, cherche à entrer en contact avec les autorités ministérielles non seulement pour obtenir une légalisation du projet mais également pour en assurer la continuité. Cette attitude s'explique en partie par la culture politique des volontaires : pour les jeunes instituteurs français, seul l'État est en mesure d'organiser un système éducatif universalisant. Les volontaires sont cependant bien conscients de l'incertitude qui pèse sur la gestion publique dans cette région du monde ; pour donner plus de chance au projet, ils vont également entreprendre de regrouper les promoteurs d'éducation en association (ASEDPI 4) ; enfin, ils confient le suivi pédagogique des promoteurs à une ONG guatémaltèque OXLAJU (nom maya de CEDICMAQ : Centro de Desarrollo Integral de la Cultura *Maya-K'eqchi'*) créée par des *K'eqchi'*, enseignants pour la plupart.

On relève également que, sur le plan des objectifs de la politique éducative, le projet d'ESF ne se trouve pas en conflit avec la politique ministérielle ; depuis 1985 le ministère a développé un projet de promotion d'éducation bilingue avec des financements de l'US-AID ; s'il est vrai que ce projet visait à l'origine non pas à promouvoir une culture maya mais à faciliter la « castillanisation » des populations indiennes (le référent global étant alors l'intégration-assimilation), le programme a peu à peu évolué vers une véritable promotion de l'éducation bilingue inter-culturelle à travers laquelle la langue d'origine n'est plus seulement un moyen pour faciliter l'apprentissage de l'espagnol mais aussi le vecteur de promotion d'une culture indigène (le référent global étant désormais l'intégration-différenciation) ; de la même façon l'accord sur l'identité et les droits des peuples indigènes conclu entre la guérilla et le gouvernement en mars 1995 contient toute une partie consacrant le droit à une éducation bilingue inter-culturelle ; le programme PRONEBI prévoit également des processus de formation d'instituteurs bilingues. Il existe cependant encore un grand décalage entre les objectifs et priorités de la politique ministérielle et leur mise en œuvre effective. Inertie de la bureaucratie, absence de volonté politique réelle, résistances des effectifs, manque de moyens financiers et logistiques, difficultés pour changer les représentations des décideurs publics ou plutôt de leur entourage dans un pays qui, depuis l'époque coloniale, abrite un *apartheid* socioculturel *de facto* sont autant d'obstacles à la promotion d'une nouvelle éducation.

Cette convergence d'objectifs – ou ce que les politologues, dans leur jargon, désignent par « convergence de référentiel » – va cependant faciliter le travail d'ESF. Dans un contexte de démocratisation où l'État est censé se transformer, les réformes ne débouchent pas sur une immédiate modification des représentations et des pratiques ; la nomination par le gouvernement de Ramiro de Leon Carpio, un indigène, au poste de ministre de l'Éducation nationale, a souvent été interprétée par l'opposi-

tion comme une manipulation symbolique visant à « tout changer pour ne rien transformer » ; les acteurs peuvent-ils cependant manipuler un discours revendiquant notamment, « l'éducation pour tous », « la promotion de l'identité indigène », « la nation multilingue », etc. sans qu'un minimum d'effets s'en fasse sentir et sans qu'au bout du compte, les représentations des différents intervenants ne se trouvent pas changées ? Quoi qu'il en soit, ESF va s'appuyer sur des institutionnels déjà « convaincus » au ministère et au département de linguistique de l'URL.

Par rapport au ministère de l'Éducation, les activités d'ESF contribuent ainsi à l'actualisation de la nouvelle politique. L'ONG joue un rôle de pionnier en s'installant dans des zones très reculées auprès de populations en marge du secteur public, et en innovant par une méthode d'apprentissage adaptée au groupe ethnolinguistique *k'ekchi'*. ESF ne se substitue pas à l'État ; elle investit l'espace de mise en œuvre de l'action publique et apporte des moyens et des solutions envisageables à son échelle organisationnelle. Reste alors en suspens la question de la budgétisation du projet. En dépit d'un militantisme pro-indigène, les volontaires d'ESF restent animés par des valeurs républicaines d'intégration ; ils vont donc solliciter le ministère afin qu'il assure la prise en charge de l'entretien des écoles et la rémunération des nouveaux instituteurs alors que les animateurs d'autres ONG auraient apporté d'autres réponses en décidant par exemple de mettre en place des écoles autogérées ou en envisageant un projet coopérativiste.

L'étude de cas de l'intervention d'ESF au Guatemala nous a permis de répondre partiellement à la question posée préalablement des conséquences de l'intervention des ONG sur la transformation de l'action publique ; le mode de régulation par le « non gouvernemental » se présenterait davantage comme un mode provisoire dans un contexte historique singulier ; contrairement à des idées largement diffusées, il ne signifierait pas automatiquement un dépérissement ou, *a fortiori,* la fin de l'État ; cette étude de cas démontre que l'ONG ni ne se substitue à l'État, ni n'est véritablement le simple instrument de l'État. Elle participe à la politique du ministère mais cette participation ne se résume pas à un apport financier et logistique ; il s'agit de faire autre chose que de construire une école ; elle passe par des solutions locales pour une politique générale en innovant dans la production et l'adaptation d'un matériel pédagogique, l'élaboration d'une méthode d'apprentissage, la politique des ressources humaines. Elle force donc en quelque sorte le ministère à assumer sa propre politique et à prendre ses responsabilités.

Bien sûr, faut-il encore le rappeler, le cas présenté dans cette étude demeure particulier ; il faut donc éviter toute généralisation qui pourrait nous conduire vers des conclusions trop rapides ; bien d'autres exemples témoignent de réalités différentes ; certaines ONG auraient plutôt tendance à s'institutionnaliser pour devenir de véritables et durables entrepreneurs

de services ; d'autres verraient leurs projets s'interrompre à la suite de leur retrait.

Quant à la politique internationale, l'exemple d'ESF montre à quel point l'investissement des individus dans un espace public mondial oblige les États à composer avec ces nouveaux acteurs dont les activités autonomes sont alors plus ou moins intégrées aux politiques publiques et aux politiques de coopération des gouvernements et des entités supranationales.

Bibliographie

BADIE B., SMOUTS M.-C., 1992, *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale,* Paris, FNSP-Dalloz.

COLONOMOS A., 1995, *Sociologie des réseaux transnationaux. Communautés, entreprises et individus : lien social et système international,* Paris, L'Harmattan, 1995.

DONZELOT J., ESTEBE P., 1994, *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville,* Paris, Esprit.

GARST R., 1993, *Ixcan colonizacion, desarraigo y condiciones de retorno,* Guatemala, COINDE.

JONAS S., *La batalla por Guatemala,* Guatemala, FLACSO.

LE BOT Y., 1992, *La guerre en terre maya,* Paris, Karthala.

PAPE E., 1996, Modernizacion del estado guatemalteco. Una propuesta para la posguerra, Guatemala, Friedrich Ebert Stiftung.

REILLY C. A., 1994, *Nuevas politicas urbanas, las ONG y los gobiernos municipales en la democratizacion latinoamericana,* Virginia, Fundacion Interamericana.

ROSENAU J.N., 1995, « Governance in the Twenty-first Century », in *Global Governance,* vol. 1, n° 1, winter, Lynne Rienner Publishers, pp. 13-43.

43

Contexte social et cycle politique : les ONG en Équateur

Jorge LEÓN

Le foisonnement des organisations non gouvernementales est un phénomène contemporain même si leur apparition est bien sûr antérieure. Les données sur l'émergence des ONG semble en outre plus substantielles en Amérique latine qu'ailleurs [1]. L'Équateur n'y fait pas exception, même si la période de la croissance des ONG est postérieure à celle de bon nombre de pays de la région. Le fractionnement social de l'Équateur et une situation de changements accélérés permettent une analyse comparative des ONG, notamment à travers le prisme de régions qui représentent des contextes sociaux différents et entretiennent des rapports distincts avec l'État. Les ONG, tout en exerçant des rôles similaires dans des activités de développement, d'assistance sociale et d'éducation, connaissent en effet des dynamiques régionales différenciées elles-mêmes en rapport à des caractéristiques contrastées entre ONG : conditions historiques de constitution, profils des membres, types d'activités prédominantes, idéologies sous-jacentes, objectifs affichés, nature des emprises sur le milieu, etc.

Les termes d'organisations non gouvernementales peuvent couvrir un éventail très large d'entités. Nous nous référons ici à celles qui ont les caractéristiques suivantes (Bombarolo et Pérez Cosio 1992) : ce ne sont pas des organisations étatiques ni gérées par l'État ; leurs activités ne visent pas leurs membres mais d'autres populations, ce qui les différencie par exemple des syndicats, des coopératives ou d'autres organisations corporatives et professionnelles. A ces caractéristiques nous ajoutons que leurs membres adhèrent de manière volontaire ; ce sont des entités à but non lucratif ; elle sont « d'intérêt public », c'est-à-dire qu'elles visent à répondre à des besoins collectifs et, ce faisant, développent généralement

1. Un indicateur tout relatif mais non moins significatif nous est offert par Internet : sur 29 657 références sur les ONG, 22 793 concernent l'Amérique latine.

leurs orientations en insistant particulièrement sur les valeurs en faisant la promotion d'attitudes ou d'idées.

Les ONG équatoriennes et les différenciations régionales

L'Équateur, un des plus petits pays de l'Amérique du Sud, avec un peu plus de dix millions d'habitants, qui demeurent majoritairement concentrés en deux régions, les hauts plateaux andins et la frange côtière du Pacifique, se caractérise par divers équilibres sociaux et politiques et des hétérogénéités sociales très prononcées, fortement différenciées selon les régions. Ses élites politiques et économiques alternaient jusqu'à tout récemment dans la maîtrise du système de pouvoir. Elles se reconnaissent dans des orientations sociales, économiques et politiques différentes, s'exprimant dans les zones d'influence des deux grandes villes du pays : Guyaquil, port principal et centre économique et Quito, capitale politique. La constitution des organisations sociales en général et des ONG en particulier – celles-ci prennent en général le nom de fondations, centres, corporations, instituts, asociations, etc. –, connaît des dynamiques différentes dans ces deux régions.

Les organisations de la région côtière

La région côtière, celle de Guayaquil, où prédominent des activités économiques liées à l'exportation et à l'importation, est aussi une région de peuplement récent où les rapports sociaux et de pouvoir n'ont pas l'empreinte de la hiérarchie rigide prédominante dans la région andine. L'église catholique n'y a pas eu, non plus, la même emprise sur la société. Dans ce contexte, où chacun a l'obligation de démontrer ce qu'il peut faire, de se réaliser au-delà des appartenances primaires, ne prédominent pas les organisations corporatives comme dans la région andine. Parallèlement, les activités naguère considérées comme relevant du secours social, puis celles, contemporaines, des services sociaux (hôpitaux, orphelinats, maisons de secours aux nécessiteux, garderies d'enfants et écoles, centres de santé) ont été organisées et maintenues sur les bases du volontariat. Les membres de ces organisations étaient et sont en général des femmes des secteurs aisés de Guayaquil, leur idéologie est proche de celle des pratiques de charité chrétienne consistant à venir en aide aux pauvres. Cette forme d'organisation et ces orientations ont été prédominantes jusqu'à présent.

Les autres organisations formées et auto-identifiées comme ONG, comprenant de fortes proportions de membres appartenant aux couches moyennes ou populaires, ont finalement peu d'ancienneté et sont en nombre réduit. Sur 519 ONG recensées en 1994 pour tout le pays (*Directorio* 1994-1995), seules 9,5 % sont installées à Guayaquil, la plus grande ville du pays et qui, avec sa zone proche, représente plus du quart de la population totale du pays. Celles qui persistent, de manière exceptionnelle, ont dépassé le stade du simple volontariat et disposent de responsables permanents et de salariés ; c'est une bureaucratie embryonnaire qui se met en place à l'appui de groupes de volontaires.

Tout récemment, on a pu constater l'émergence d'ONG directement rattachées à l'autre versant identitaire de Guayaquil, celui du monde des affaires. Ainsi il y a maintenant des ONG ou des « fondations », formées directement par des opérateurs économiques, des entreprises ou des organismes rattachés (banques, chambres consulaires, grandes firmes, etc.) et qui exercent désormais dans la région les mêmes fonctions que celles dévolues jusqu'ici aux organisations de volontaires. Ces nouvelles organisations disposent de moyens financiers suffisants pour alimenter un personnel salarié permanent et sont animées selon des logiques de gestion modernes propres aux entreprises contemporaines.

Alors que les indicateurs de pauvreté indiquent des hauts taux de besoins primaires non satisfaits et une agglomération croissante de population dans les bidonvilles de Guayaquil, ce n'est pas là qu'on trouve la majorité des ONG. Ce phénomène se vérifie encore au plan des projets de développement exécutés dans la région par les ONG : sur 1 032 en cours de réalisation en 1994, dans l'ensemble du pays, 3,8 % se développaient à Guayaquil (*Directorio* 1994-1995). La même tendance se reproduit en ce qui concerne les 44 ONG internationales actives dans le pays : en 1994, seules un quart d'entre elles mènent des activités dans cette région.

Les références mentionnées sur le système social où prédominent les orientations et valeurs du « laissez-faire » et qui s'accompagnent d'une reconnaissance sociale des entrepreneurs, notamment ceux rattachés aux domaines de l'importation et de l'exportation, selon divers rapports clientélistes favorisent les entités et activités sous le contrôle des chambres consulaires et autres organismes professionnels. Ce lien évident entre le secteur des affaires et la société de la région relègue au second plan les espaces de légitimité et d'action de l'église catholique omniprésente dans la région andine. Ici, au contraire, cette église se définit moins par ses fonctions de contrôle social et beaucoup plus par celles d'interventions de charité publique, et ceci en lien avec le secteur des affaires ou sous son contrôle. Ces liaisons se retrouvent au plan du contrôle politique, où persistent les rapports entre hommes politiques et hommes d'affaires. Si les organisations syndicales et les partis de gauche ont pris naissance dans cette région dès la fin du siècle dernier ou le début de ce siècle, ce n'est

pas là qu'ils se sont développés mais bien dans les hauts plateaux andins. A Guayaquil, les « militants » sont exceptionnels. Ces principes de contrôle social et politique en vigueur dans la zone côtière limitent la constitution d'organisations et la conduite d'activités qui ne se plieraient pas à l'emprise idéologique hégémonique du monde des affaires et des pratiques clientélistes qui lui sont associées.

Les organisations de la région andine

La zone andine a hérité d'un système social issu des grandes propriétés foncières caractérisées par une sorte de féodalité, au sommet de laquelle les « seigneurs fonciers » remplissaient des rôles de décideurs économiques, de leaders politiques et d'autorités sociales. La stricte hiérarchie sociale était tout autant déterminée par la propriété que par des aspects ethniques. Le système colonial très stratifié définissait les appartenances sociales suivant une trame ethnique. Au début la polarité se joue entre une minorité d'origine hispanique et une majorité d'origine indo-américaine, chargée du travail et de payer le tribut ; cette situation sera par la suite lentement modifiée du fait de la croissance d'un « secteur » intermédiaire, métis, qui occupera diverses strates suivant les métiers exercés et l'accès à diverses ressources. Ces strates étaient organisées suivant un système corporatiste classique : l'appartenance aux corporations permettait l'accès à des ressources matérielles ou symboliques et donnait une identité sociale. Les processus de changement social ont modifié ce système et ses hiérarchies sans qu'ils aient disparu complètement. Les nouvelles structurations se sont superposées et articulées à celles plus traditionnelles.

Par divers moyens, entre autres l'éducation et l'activisme des partis progressistes, les couches moyennes avaient réussi à obtenir un certain accès aux avantages sociaux et politiques, notamment dans la période 1900-1940 ; il n'en allait pas de même pour les couches populaires, en particulier dans les secteurs ruraux, ethniquement différenciés. Le syndicalisme, dont l'émergence date du début du siècle, ne parvint à obtenir des avancées que pour les salariés du secteur productif. Les secteurs ruraux par contre devront attendre la libéralisation introduite avec la réforme agraire de 1963 pour accéder aux mêmes ressources (services publics, sécurité sociale, etc.), bénéficier d'une reconnaissance sociale et jouir d'une égalité de droit dans la sphère publique.

Au cours des années 60-70, de nombreuses organisations sociales ont émergé dans l'ensemble du secteur rural. Tout autant que le syndicalisme, ces organisations rurales, dans leurs pratiques, représentent la continuité du corporatisme, en dépit de discours et d'orientations apparemment différents.

Par la suite, en appui aux activités de ces organisations populaires, principalement rurales, ont émergé des ONG, généralement d'origine urbaine, formés par des membres des couches moyennes instruites ou aristocratiques en perte de prestige. Quelques-unes se forment alors sous la protection de l'église catholique mais la majorité suit de près les orientations de la gauche politique. Il est à remarquer que toutes les ONG, aussi bien celles de tendance catholique que les autres, naissent en opposition au pouvoir « seigneurial et foncier ». A la différence de la région côtière, dans le cas de la région andine les ONG se considèrent comme des noyaux de constitution d'alternatives sociales et en premier lieu des foyers d'appui aux secteurs populaires organisés (paysans, ouvriers). Leurs membres ne sont pas orientés par les vertus de la charité publique mais bien plutôt animés par les principes du militantisme politique.

C'est dans ce contexte de polarisation sociale et de conflits sociaux, accompagné d'un processus de constitution d'organisations des secteurs populaires, que les ONG se développent et se trouvent être en nombre supérieur à la région côtière. En 1992 sur 323 ONG dans l'ensemble du pays, 63 % étaient à Quito, et 22 % dans le reste de la région andine. En 1994, sur 519 ONG recensées, la ventilation obéit à la même proportion.

Les ONG dans la perspective historique : les enjeux sociaux par période

Si l'on peut soupçonner que le taux de mortalité des ONG est élevé on ne dispose pas de données tout à fait récentes et exhaustives sur leur naissance et leur disparition. Il existe un répertoire des ONG (*Directorio* 1992

Périodes de constitution des ONG

Périodes	Nombre	%
1900 - 1950	3	0,5
1951 - 1960	6	1,1
1961 - 1970	42	8,1
1971 - 1980	62	12
1981 - 1990	233	45
1991 - 1994	143	27,5
sans information	30	5,8
Total	519	100

Source : *Directorio* 1994-1995.

et 1994-1995) consacrées aux « activités de développement » des organisations sociales et couvrant l'ensemble des activités dont le but est d'« améliorer la qualité de vie de la population ». Ce n'est pas un recensement au sens strict mais l'on considère que la plupart des ONG y figurent, au moins celles ayant obtenu un minimum de légalisation. En 1992 on y dénombre 323 ONG et, en 1994-1995, 519 ONG. Ce fichier permet de vérifier qu'à peine 10 % du stock actuel des ONG ont été créées avant 1970, que la séquence 1981-1994 est riche en naissances (72 %) et qu'on constate un accroissement significatif ces dernières années.

Avant les années 70 : la charité publique et le cléricalisme

Avant les années 70, les premières ONG avaient une tendance à agir comme des agences de charité publique. On a assisté à des luttes d'influence pour assumer le leadership dans l'émergence des services sociaux au sein de la société civile, avant même qu'ils deviennent objets des politiques publiques sociales. Cependant, alors que dans la région côtière l'hégémonie idéologique liée au monde des affaires n'est pas entamée, dans la région des Andes une dispute oppose des secteurs cléricaux et non-cléricaux, voire anticléricaux. L'État est de fait absent de ces frictions.

Les années 70 et les ONG « autonomistes »

Au cours des années 70, ce conflit se radicalise avec la présence des organisations politiques de gauche ou des organisations populaires (syndicats, associations paysannes). Les organismes de l'église catholique connaissent une « radicalisation » qui les amène à assumer des positions proches de la gauche dans une même position critique à l'égard de la grande propriété foncière. Les nouvelles ONG de cette époque se considèrent comme le moyen d'appuyer les organisations professionnelles, syndicales, paysannes ou celles des populations des bidonvilles.

L'État était alors devenu l'agent principal du changement social. Il disposait des ressources de la rente pétrolière qui lui permettaient d'être un actif promoteur des processus favorables à des formes sociales capitalistes et à la constitution d'un secteur industriel. Cette modernisation était combattue par les nouveaux agents d'intervention sociale, en premier lieu par les ONG. Celles-ci étaient consacrées, en majorité, à favoriser la « réforme agraire », l'accès à la terre pour les paysans. Dans ce cadre les ONG préparaient les procédures judiciaires et les formalités et démarches administratives, remplissaient des activités d'éducation à propos des lois et des orientations politiques. Par ailleurs elles ont été d'actifs agents de promotion des idées d'égalité sociale et, dans nombre de cas, sont deve-

nues des intermédiaires entre le monde paysan-indien et le monde externe, celui des lois, de la bureaucratie, des avantages sociaux, bref « le monde dominant ». Dans ce contexte fortement contrasté au plan ethnique, les ONG, animées par des personnes issues de la population urbaine et instruite, ont finalement contribué à un processus de promotion de la langue dominante, l'espagnol, et des valeurs et des conduites du monde non indigène. Elles ont aussi joué la fonction de catalisatrices des divers conflits sociaux, d'abord face aux grands propriétaires fonciers, puis face à l'État pour exiger son appui légal dans l'accès à la terre, puis aux services publics (eau, écoles, chemins et routes, maisons communales, services de santé, etc.) et aux ressources prévues par les politiques agricoles (crédit, mesures de protection, distribution de subventions).

A plus d'un égard on peut dire que ces ONG ont joué le rôle d'intervenants externes dans les luttes sociales avec des populations sans connaissance des règles du jeu étrangères à leur monde, et ayant besoin d'appui dans un contexte social très hiérarchisé et fonctionnant à leur détriment. Les membres de ces ONG ont eu en quelque sorte une fonction d'idéologues organiques, tout autant dans les milieux ruraux qu'urbains. Il s'agit d'une période où les actions étaient fortement définies par des orientations idéologiques et politiques. Conçues comme des promotrices d'un monde non-capitaliste, ces ONG se considéraient autonomes par rapport à l'État et opposées à ses politiques. Mais en fait elles balançaient entre des positions de demandes radicales adressées à l'État et des positions de refus de toutes ses actions. Une minorité de ces organisations s'est consacrée aux activités d'appui technique dans l'agriculture en milieu rural et dans la construction de logements en milieu urbain.

Divers facteurs ont permis la constitution de ces espaces dits autonomes et « anti-système ». D'abord le fait que l'État n'avait pas desservi toutes les fractions de population avec les services de base, ni n'avait partout établi ses normes de fonctionnement. Ensuite, même si c'était une période de dictature, dans le cas de l'Équateur, celle-ci avait des orientations « anti-seigneuriales » partagées avec les ONG et les organisations populaires d'alors. Finalement, le contexte international était aussi favorable, l'aide internationale étant le principal bailleur de fonds, en particulier l'aide non-étatique connectée aux ONG nationales. Ce financement externe permettait l'autonomie par rapport à l'État et à d'autres organismes internes.

Les années 80 : les activités de développement

C'est au cours de la deuxième moitié des années 80 que l'on constate l'accroissement le plus important des ONG. La majorité de celles-ci se consacrent aux activités de développement comme par exemple divers

types d'appuis techniques. Si la majorité de leurs promoteurs sont mus par des préoccupations intellectuelles ou politiques, ces organisations, progressivement, s'occupent des études fonctionnelles liées aux projets de développement puis prennent en charge des activités propres à l'exécution de ces projets. L'État a financé une partie de ces activités. Plus la part du financement étatique grandit, plus ce lien aux activités de développement prédomine et moins les activités « autonomes » y compris la recherche scientifique apparaissent ou se maintiennent. Les orientations des bailleurs de fond internationaux tendent aussi à se modifier et sont de plus en plus nettement favorables aux activités productives et économiques. La période militante laisse sa place à une phase plus « développementaliste ».

Les discours se transforment : du rejet de l'État l'on passe à des soucis relatifs à l'élaboration des politiques de développement (notamment en matière de politiques agricoles, à propos du crédit, etc.) et finalement aux politiques sociales. Le contexte socio-économique s'est profondément modifié. L'État n'a plus les mêmes ressources provenant de la rente pétrolière. Au contraire, sa politique économique de crise et focalisée sur le paiement de la dette extérieure restreint considérablement ses politiques distributives et de promotion de l'industrialisation. Les politiques visant à enrayer la crise économique et compenser la chute du niveau de vie, et devant l'impossibilité de répondre aux demandes de services, commandent désormais une visée plus participative. L'État se montre favorable à la participation des organisations populaires dans l'exécution de ses politiques. Ces organisations deviennent à la fois des interlocutrices et en partie des exécutrices qui réduisent énormément les coûts de fonctionnement et d'intervention. Ce sont les populations « bénéficiaires » qui contribuent aux actions en apportant leur travail à la réalisation des projets. Les ONG sont fréquemment les intermédiaires dans ce rapport entre l'État et ces populations. En Équateur comme ailleurs l'État a fini par inclure les ONG dans ses politiques sociales. Sur le plan politique, avec le retour du régime des élections libres et du multipartisme, on passe de la prédominance des tendances dites populistes, à celles du centre puis à celles de droite. Parallèlement, les noyaux militants de gauche sont moins présents, perdent de leur force et sont moins reconnus dans les milieux populaires.

La légitimité nouvelle des ONG pour agir dans les milieux populaires avec lesquelles elles s'identifient passe précisément par un rôle dit d'accompagnement de leurs demandes. Celles-ci se limitent à contrecarrer les effets de la crise économique et de l'accroissement de la pauvreté. Les ONG actives dans les milieux urbains prennent de l'importance dans les bidonvilles proliférants, peuplés de personnes se consacrant aux petites activités marchandes de l'économie dite informelle. Dans les milieux ruraux, ce sont maintenant les activités pour améliorer la production et réussir une meilleure entrée dans le marché qui prédominent. En cela les

ONG d'origine catholique comme celles d'orientation de gauche se rejoignent à présent. Les deux se considèrent désormais comme les garants de la réalisation des projets avec la participation des organisations populaires. Il est fréquent de plus que les aspects culturels auparavant délaissés soient maintenant considérés comme une partie constitutive de la manière de différencier ces activités des pratiques de l'État.

Au cours de cette période s'intensifient la présence et l'incidence des orientations et des activités des organismes internationaux des Nations unies tout autant dans les milieux étatiques que dans des secteurs agissant directement auprès des populations civiles. Devant les limites de gestion des organisations populaires ou de l'État et dans le but de toucher des populations marginalisées, ces organismes ont été favorables à la médiation des ONG. Mais, à plus d'un égard, la bureaucratie internationale entre en compétition avec les ONG locales, y compris pour la quête de fonds. Ce que font les organismes internationaux peut tout aussi être entrepris par les ONG locales.

On peut conclure que l'accroissement du nombre et des activités de ONG est parallèle aux limitations d'action de l'État et à l'augmentation des besoins d'une population appauvrie. Il y a une redéfinition des conflits sociaux : ce ne sont plus exactement des conflits avec des orientations de classe que prédominent mais bien des luttes pour freiner la crise économique et la pauvreté. Les ONG ont redéfini leurs interventions en conséquence, suivant les possibilités d'action avec les populations cibles. Elles ont augmenté les activités d'appui technique, de gestion, de développement des capacités et compétences et d'étude qui, si elles passaient par les canaux commerciaux normaux, rendraient les projets très coûteux. Leur fonction générale principale est celle d'être des intermédiaires pour l'accès aux ressources de financement externe ou de l'État. A ce niveau, ce rôle est rendu possible ou se voit amplifié parce que les partis ou les canaux politiques de représentation sont en crise ; leurs discours n'entraînent pas l'adhésion et ne sont pas porteurs de programmes attendus dans les circonstances présentes et changeantes. Particulièrement révélateur à cet égard est le fait que sur les aspects écologiques, un des nouveaux terrains de conflits sociaux, ce soient précisément les ONG les principales productrices des discours et des actions ; il en va de même sur la question des droits de l'homme. Les ONG apparaissent dans ces circonstances comme des agents articulant des positions dans la société civile émergente face aux possibilités limitées que révèlent les acteurs de la scène politique formelle.

Les années 90 : les ONG font ce que l'État ne fait plus

Entre la fin des années 80 et le début des 90, les tenants de la nouvelle modernisation ont accédé à une reconnaissance politique, certes en retard

par rapport aux autres pays de la région. Les pressions fort connues du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale (BM) n'y ont pas peu contribué. La réduction des capacités et ressources de l'État et la réarticulation de l'économie nationale au marché international définissent de nouveaux enjeux sociaux. Elles sont devenues les priorités au détriment de toutes les politiques sociales. La réduction du rôle de l'État implique entre autres aspects la diminution de la bureaucratie et le transfert de l'exécution de nombreuses politiques publiques aux secteurs civils. De sorte que l'accroissement des ONG est tout à fait en rapport avec ce processus de transfert de responsabilités et des activités de l'État à la société civile.

Cette situation offre un clivage permettant de séparer nettement les ONG contemporaines et celles formées et agissant antérieurement. En effet il y a maintenant des ONG créées avec l'objectif de promouvoir cette nouvelle modernisation sociale qui, à la différence de celle des années 60-70, vise à légitimer les secteurs productifs et la domination du marché au détriment de l'intervention étatique. De nouvelles ONG proches des milieux d'affaires sont maintenant très actives dans la promotion des réformes associées à ces politiques néolibérales, dans l'élaboration de projets de lois, la confection d'études, l'exécution de projets productifs y compris dans les milieux paysans, la gestion de lignes de crédits et de procédés modernes de production dans les secteurs ruraux (par ex. : exploitations agricoles) ou dans les milieux urbains de la petite et de la moyenne industrie. En contrepoint des ONG militantes des années 70, ces nouvelles ONG remplissent un rôle homologue d'idéologues organiques de la nouvelle modernisation. Ce ne sont pas, en effet, des ONG vouées aux seuls intérêts des entrepreneurs, mais bien des organisations consacrées à obtenir une légitimation sociale de la modernisation en cours. A la différence aussi des ONG précédentes, ces nouvelles organisations n'ont pas de réticences à incorporer les nouvelles technologies ou des technologies radicalement différentes de celles utilisées par les milieux socio-professionnels où elles interviennent.

Ces nouvelles ONG sont financées par le secteur des affaires mais réussissent très bien à canaliser aussi les crédits et les ressources des institutions financières internationales comme la Banque mondiale ou la Banque Interaméricaine de développement (BID). Lesquelles promeuvent maintenant la participation des ONG au stade de la conception comme à celui de l'exécution des projets de développement. Également en contraste avec les « anciennes » ONG les nouvelles disposent d'un personnel permanent et ont recours à des procédés de gestion modernes.

L'ensemble des ONG est maintenant impliqué dans le fait d'avoir à assumer des activités délaissées par l'État, dans tous les domaines (santé, éducation, services d'assistance sociale, etc.). Une bonne partie des ONG devient maintenant fortement fonctionnelle par rapport à l'État, articulée

à ses politiques et souvent à ses ressources. On peut conclure qu'elles deviennent véritablement des organisations para-étatiques de développement.

A la différence de la période antérieure, il est à remarquer qu'une partie substantielle des nouvelles ONG, surtout celles qui sont proches des conceptions de la nouvelle modernisation, sont originaires de Guayaquil. Il y a en cela une certaine continuité historique avec la tradition économique prédominante dans cette ville. Mais ce phénomène acquiert une importance supplémentaire si l'on considère que le pouvoir politique dans cette ville a été en crise tout au long des années 80. Le secteur dit populiste avait le contrôle de la municipalité de la ville portuaire, municipalité qui, dans le passé, articulait les intérêts locaux, ne serait-ce que de manière symbolique. Il s'est produit au cours des dernières années un retour des secteurs prédominants (« oligarchiques ») dans le passé. La ville elle-même vit une redéfinition de ses fonctionnements culturels et sociaux, en construisant une nouvelle identité d'affirmation régionale. Les ONG font partie de ce processus de rénovation politique et de reconstruction régionale.

Cette nouvelle croissance des ONG et la redéfinition de leurs actions révèle encore une fois la confluence de contextes à la fois internes et externes. L'un est fait du recul de l'État et l'autre de promotion des organismes internationaux pour une participation accrue des ONG. Cependant cette action internationale, tout autant celle des organismes internationaux des Nations unies, que des institutions financières internationales, des agences de coopération étatiques et des ONG internationales, est maintenant particulièrement dirigiste et ses orientations tendent toutes à converger vers la modernisation en cours. Ce parcours consistant à analyser différentes périodes montre que les ONG ont vécu des cycles courts de redéfinition, non seulement suivant les contextes sociaux et politiques, mais aussi suivant les desseins des bailleurs de fonds, lesquels changent les orientations, les priorités, les populations cibles et les modalités d'exécution des programmes.

ONG, contextes et cycles

Cette analyse fait ressortir le fait que les composantes des ONG changent en importance selon le moment du cycle socio-politique. Par exemple, alors qu'elles ont joué un rôle d'alternative aux activités d'un État d'abord omniprésent comme agent de développement et de promotion des processus d'accès à la citoyenneté, les ONG assument maintenant divers rôles complémentaires et fortement fonctionnels par rapport à

un État qui se dessaisit de diverses activités. Cependant, là encore, ces nouveaux rôles n'ont pas la même importance ni incidence dans toutes les régions. La perspective ainsi établie permet de voir ces organisations comme des résultats de contextes sociaux changeants, mais aussi des modifications des rapports société-État. Ceux-ci, s'ils ont bien des caractéristiques propres à la longue durée, dans un contexte de changements sociaux accélérés, mettent en évidence l'importance des cycles socio-politiques. Ils modifient le sens qu'on peut leur accorder à un moment donné : noyaux alternatifs, courtiers dans l'accès aux services, compléments aux activités de l'État, diffuseurs des droits, etc.

La constitution et le développement des ONG sont liés d'une part aux conflits sociaux et aux polarisations sociales et d'autre part au système politique qui définit les espaces de participation des entités de représentation formelle ou non ; on comprend ainsi la différence entre Quito et Guayaquil. Les ONG augmentent en nombre quand les canaux de représentation politique, comme les partis, ne parviennent pas à jouer leur rôle. Les ONG deviennent alors des espaces de constitution de projets et de canalisation des demandes populaires. Il en va de même dans le cas de Guayaquil, où les ONG récentes se sont formées pour canaliser la modernisation en cours et le renouveau de la ville, alors que les autres organes de représentation ne le font pas.

Le fait que maintenant le financement international pèse particulièrement sur l'orientation des activités des ONG montre la tendance croissante à une plus grande liaison organique et institutionnelle avec l'État au niveau mondial. Les ONG internationales ont à chaque fois moins d'autonomie dans leurs décisions, même dans les pays du Nord, généralement plus ouverts. Ces ONG, comme les programmes des Nations unies ou de la majorité des États bailleurs de fonds, ont articulé les politiques d'aide à des buts identiques, et une partie d'entre elles sont fonctionnelles avec leurs économies immédiates. Le cas de l'Équateur montre ce passage récent. Un des aspects de la globalisation est précisément cette interdépendance organique et institutionnelle, entre des buts, des politiques, des moyens et des orientations globales des principales puissances.

Si la constitution, voire l'évolution des ONG, semblent présenter certaines constantes un peu partout, leurs sens n'est pas le même dans tous les contextes sociaux ni dans toutes les périodes. Si les contextes internationaux sont décisifs dans leurs évolutions, ce sont les contextes et les cycles internes qui expliquent la dynamique et l'impact des associations non gouvernementales. Le poids du financement externe est également décisif pour inciter des organisations à s'occuper davantage de tel ou tel domaine, pour qu'elles compensent le recul de l'État de diverses activités, etc.

Cependant, au-delà de ces fonctions, ces activités et ces entités revêtent une importance cruciale par le fait même de regrouper des gens,

d'être en rapport avec d'autres, de véhiculer des idées et forcément de réaliser des « œuvres » qui se situent dans les rapports complexes entre le système politique et la société. C'est leur incidence dans cette dynamique qui semble une constante dans la diversité des situations et des conditions des ONG. Pour l'heure elles remplissent ces rôles consistant à rapprocher et intégrer les gens, articuler les propositions et établir des liens avec les divers systèmes de pouvoir. Dans ce contexte de promotion de la société civile, cette dynamique des ONG contribue précisément à former plus d'activités issues de secteurs différents de l'État. Dans un tel cadre ces activités sont particulièrement importantes pour dessiner les propositions de changement social et de ses alternatives possibles. Par-delà, en intégrant les individus aux transformations en cours, les ONG paraissent leur offrir des raisons globales pour les situer dans le nouveau monde où ils accèdent.

Bibliographie

ARCOS C., GUERRA A. G., s. d., *Situación de las ONGs en el contexto de las políticas sociales,* Quito, DyA, mimeo.

BOMBAROLO G., PÉREZ Cosio, 1992, « Los desafíos institucionales para las ONG's », in *Pobreza Urbana y Desarrollo.* Año 1, No. 2. Agosto, Buenos Aires.

Fundación Alternativa - PNUD, *Directorio de ONGs dedicadas al desarrollo en el Ecuador.* Quito, Alterntiva-PNUD, 1992.

Fundación Alternativa - PNUD, *Directorio 1994-1995 de organizaciones sociales de desarrollo en el Ecuador. ONGs, OPs, ONGs Internacionales, Organizaciones de Iglesia, Organizaciones de la empresa privada.* Quito.

44

ONG, développement durable et société en Amazonie brésilienne

Philippe LÉNA

Comme dans le reste du monde, l'accroissement de ce qu'il est convenu d'appeler le « troisième secteur » a été considérable durant les deux dernières décennies au Brésil : sur un échantillon de 1 000 ONG présentes au début des années 90, 35 % ont été créées dans les années 70 et 55 % dans les années 80 (d'après le *World Ressources Institute* cité par Princen et Finger, 1994). Au sein de cette croissance, il faut distinguer ce qui relève de « l'effet d'appellation contrôlée » de la véritable création d'organisations nouvelles, qui révèle un véritable phénomène de société. De nombreuses organisations non gouvernementales et sans but lucratif étaient en effet depuis longtemps des ONG sans assumer ce label, dont l'origine, ou du moins la généralisation, ne remonte ici qu'à la fin des années 80. La tâche est d'autant plus difficile qu'au Brésil la frontière reste floue entre les anciennes organisations caritatives et philanthropiques (en général liées à des églises), les organisations d'appui aux mouvements populaires, les associations populaires elles-mêmes, et enfin, dernières venues sur la scène, les organisations actives dans le domaine de l'écologie. Toutes, à des degrés divers, entrent dans la compétition pour la reconnaissance, la légitimité et l'accès aux fonds publics et privés, tout en procédant aux « re-sémantisations » exigées par le *zeitgeist*. Au-delà de la multiplication des organisations, la « labellisation » nouvelle est accompagnée d'une forte médiatisation qui a permis de faire connaître le terme « ONG » auprès de toutes les catégories de population, ce qui n'était pas le cas des anciennes organisations qui ne jouissaient pas d'une appellation unificatrice.

Le surgissement du label est associé à une transformation du contexte international et national. Il s'agit tout d'abord de l'entrée progressive du Brésil dans l'ère néolibérale, alors même que l'État n'a pas achevé sa modernisation-démocratisation, restant encore largement patrimonialiste

et clientéliste, faute de moyens. Face à la réduction croissante des rapports sociaux à la sphère de l'échange marchand, à la destruction des anciennes loyautés et solidarités qui en découle, à la fin des politiques redistributives, à l'échec des grandes politiques de développement impulsées par l'État, face, surtout, à l'incapacité croissante des rapports verticaux de dépendance personnelle – qui ont valu à la société brésilienne le qualificatif de « société de faveurs » (Landim, 1993a) – à assurer le lien social, l'individu, en tant qu'entité abstraite (création de l'État moderne), censé n'appartenir qu'à la « communauté » nationale garantie par l'État et son formalisme juridique, est laissé seul et sans lien face à ses besoins (de plus en plus nombreux et variés) et à la compétition.

Par ailleurs, l'internationalisation de l'économie (du point de vue des échanges mais surtout du modèle adopté) est intervenu avant que le processus de démocratisation ait pu moderniser les rapports sociaux et mettre en place des politiques publiques fortes et égalitaires. L'accès à la liberté d'expression et d'organisation qui a suivi la fin de la dictature militaire, allié à la frustration devant l'absence ou la lenteur du changement, a entraîné une revitalisation de la société civile qui s'exprime par la multiplication des associations populaires (associations de résidents, de minorités – noirs, indiens, femmes, jeunes, etc.).

C'est dans ce contexte qu'intervient la croissance des ONG. Le « troisième secteur » vient semble-t-il combler un vide. Les ONG ne sont d'ailleurs pas les seules à le faire, les sectes religieuses (notamment le pentecôtisme), avec ou sans action sociale directe, se montrent très présentes sur ce créneau. Les interventions d'organismes publics (notamment du secteur académique), les programmes de développement des agences internationales et les programmes bilatéraux de coopération pour le développement (recherche-action ou recherche-action-formation) associent fréquemment des ONG, voire agissent d'une façon qui n'est pas essentiellement différente : choix d'une population-cible, travail avec une ou plusieurs organisations populaires, peu de rapports avec les organismes publics locaux et nationaux, fonds essentiellement d'origine étrangère, etc. Souvent, ces interventions sont amenées à créer une ONG afin de mieux entrer dans la compétition pour les fonds publics (auprès de l'UE notamment) ou privés (donations, cotisations). Il serait donc erroné de concentrer uniquement l'attention sur le phénomène « ONG », sans prendre en compte le vaste mouvement dans lequel il est inséré, et qui tend à redéfinir en permanence les frontières entre la sphère publique et la sphère privée.

Nous avons choisi d'exclure le secteur philanthropique classique de ces quelques réflexions car il ne participe que marginalement à la dynamique en cours. Il possède ses propres réseaux (en grande partie internationaux), anciennement constitués, et son rythme de création d'ONG est faible. Ceci ne veut pas dire que le débat entre « classiques » et « progres-

sistes » n'existe pas en son sein, mais jusqu'à présent son mode d'action a été peu transformé (peu d'actions auprès des « nouveaux sujets politiques », pas de perspectives claires de transformation sociale et donc peu de prises de position dans le champ politique, etc.) [1].

La plupart des premières ONG brésiliennes puisent leur origine dans les associations d'appui aux mouvements populaires ou à certaines catégories dominées de la population. Leurs membres sont pour la plupart issus de la classe moyenne et de la bourgeoisie urbaine intellectualisée. Il s'agit d'une forme d'action sociale et politique à la fois en réaction contre la dictature militaire et compatible avec la répression (interdiction des partis « révolutionnaires » et de l'action politique organisée). Ces associations, très politisées, se sont toujours démarquées de l'action philanthropique-caritative qui, elle, n'affichait pas d'objectifs de transformation sociale profonde. Pourtant, en l'absence d'autres possibilités, les églises chrétiennes ont souvent fourni le cadre institutionnel et éducatif nécessaire à ces actions, fait qui est en partie à l'origine du rapprochement surprenant entre les courants marxistes-léninistes, maoïstes et chrétiens à cette époque (et dont les prolongements sont encore perceptibles). Pour de nombreux militants, cette phase d'aide et de « conscientisation » n'était pas appelée à durer. Elle devait prendre fin avec l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement populaire ou, au minimum, avec la fin de la dictature militaire et la prise en main des mouvements populaires par eux-mêmes (Landim, 1993b). Mais, comme nous venons de le souligner, le processus de démocratisation qui a suivi n'a pas permis de réelles avancées dans ce sens, alors même que l'on pouvait constater une aggravation de la pauvreté et le surgissement de problèmes nouveaux (SIDA, enfants des rues...) ou dont l'expression était facilitée (ethnicité, femmes...). Il a cependant permis à ces organisations d'assistance de sortir de leur semi-clandestinité et de conquérir leur autonomie. La création de l'Association brésilienne des ONG (ABONG) en 1991 sera pour elles un pas significatif dans cette direction, censé leur permettre de prendre, entre autres, leur distance vis-à-vis de leurs anciennes allégeances (Landim, *op. cit.*). Le nouveau contexte politique leur permettait également d'exercer désormais à plein temps et contre rémunération une activité qui relevait auparavant du bénévolat.

De façon concomitante, la crise de l'emploi des diplômés et l'appartenance au monde intellectuel et universitaire des militants de ces organisations (d'appui aux mouvements populaires) est à l'origine du haut niveau

1. L'assise que leur donne leur ancienneté, l'appui de l'église catholique et l'étendue de leurs réseaux a conduit des organismes comme la CPT (Commission pastorale de la terre) et le CIMI (Centre indigéniste missionnaire) à ne pas entrer dans l'ABONG malgré une posture progressiste et des liens étroits avec le parti des travailleurs (PT). Cf. Fernandes et Carneiro, 1992.

de formation de leurs membres, qui trouvent au sein des ONG un véritable marché de l'emploi alternatif (Fernandes et Carneiro, 1992).

Les ONG qui ont pour origine les organisations d'appui aux mouvements populaires (OAMP) possèdent donc une histoire et un mode d'insertion social qui les distingue de celles, plus récentes, qui sont liées à l'écologie ou à des groupes sociaux qui veulent être reconnus pour leurs particularités (produit des années postérieures à la fin de la dictature). Leur engagement social et politique reste fort, et leur action est orientée par une perspective de profonde transformation sociale. Mais elles ont également dû s'adapter à une évolution générale du secteur, dont les thèmes dominants sont passés de la défense des droits de l'homme et de l'éducation populaire dans les années 70, au développement alternatif et autocentré dans les années 80 et à l'écologie et la démocratie durant les années 90 (Landim, 1993a). Ce sont les ONG « écologistes » qui ont vu croître leur nombre dans la plus grande proportion durant les 8 ou 10 dernières années (suivies par les associations de résidents), au point de représenter 536 associations au forum des ONG brésiliennes avant la tenue de l'UNCED en 1992 à Rio (Landim, 1993b).

Devant l'extrême hétérogénéité du secteur, il est nécessaire de bien distinguer (ce qui n'est pas toujours facile) entre les ONG d'appui aux mouvements populaires, qui ont repris la thématique du développement (alternatif) ou de la défense des intérêts de certains groupes, les ONG « écologistes », et les associations populaires (de quartier, de femmes, de jeunes, de Noirs, etc.) auprès desquelles agissent des ONG. Seules les deux premières devraient recevoir le label ONG. Mais le flou est maintenu par une grande quantité de passerelles jetées entre les genres. Ainsi les organisations écologistes (mais ce ne sont pas les seules) constituent souvent un patchwork d'associations de défense locale et de *lobbying* auprès de bailleurs de fonds nationaux et surtout internationaux. Les experts-militants pouvant parler au nom des (ou avec les) intéressés directs à certains moments, puis comme intermédiaires sur la scène internationale à d'autres. Certaines délégations syndicales locales (acceptées au forum des ONG) ont intégré la thématique écologiste ainsi que la lutte pour le développement local et la lutte politique, traitant parfois directement avec des instances internationales, au même titre que les associations de groupes particuliers (ethniques, corporatistes, etc.).

L'irruption des ONG « écologistes » ne s'est pas faite sans frictions. La tenue de l'UNCED en 92 est de ce point de vue un important marqueur symbolique. L'approche de la Conférence a à la fois légitimé les ONG écologistes déjà existantes et précipité la création de nouvelles. Les organisations non écologistes, souvent anciennes, ont dû prendre position par rapport à cette irruption soudaine de nouveaux venus dans leur champ d'action (avec le partage du marché que cela suppose). Elles ne pouvaient cependant perdre une occasion aussi exceptionnelle d'être reconnues et

d'entrer dans la compétition internationale pour les financements (en participant au forum international des ONG). Elles ont donc dû adopter une ligne de conduite face au contenu « écologiste » de la Conférence, cherchant à prendre le train en marche tout en gardant une certaine distance critique. Comme le souligne L. Landim (Landim, 1993b), les nouvelles venues ont disputé le capital accumulé par les anciennes, tel que des liens solides avec des instances internationales (bien que là aussi de nouveaux acteurs soient entrés en scène, sans lien avec les anciens réseaux de solidarité internationale, notamment les grandes ONG écologistes du Nord, capables d'influencer la politique de la Banque mondiale, par exemple), mais aussi l'insertion dans les mouvements sociaux et associations populaires de base. De leur côté, les ONG écologistes voyaient d'un mauvais œil cette reprise opportuniste du discours écologiste par des organisations qui s'étaient jusqu'alors plutôt montrées hostiles à cette sensibilité. Mais grâce au poids symbolique de la Conférence et à la présence des instances internationales légitimantes, le discours écologique est devenu incontournable. Un compromis a donc été trouvé entre les ONG d'origines différentes : les ONG doivent faire la preuve d'un engagement populaire [2], en faveur de la justice sociale ; l'écologie doit toujours être associée à la question politique et être présentée comme une critique du modèle de développement, qui entraîne des effets désastreux tant au niveau social qu'écologique (Landim, 1993a). Assez curieusement, il a souvent été plus facile de convaincre les dirigeants des ONG brésiliennes (probablement à cause d'un passé commun de militantisme politique et de l'urgence de la question sociale dans ce pays) que ceux de leurs homologues étrangères, plus spécialisées. Ces dernières ont cependant dû s'adapter également, à la fois pour garder leur place sur le marché international de la charité fin de siècle et pour avoir accès aux populations déshéritées. Aucun de ces processus ne peut être compris sans faire intervenir le poids croissant du miroir médiatique.

Cette association du social et de l'écologique, louable en soi, est à l'origine d'ambiguïtés et d'effets pervers. Nous en voulons pour preuve les représentations de l'indianité et la reconstruction de l'authenticité qui ont accompagné l'irruption des « peuples de la forêt » sur la scène médiatique et symbolique internationale (Conklin et Graham, 1995). Les ONG indigénistes ont adhéré à l'onde écologiste dans la mesure où l'association à cette profusion de symboles forts en cours de diffusion mondiale leur offrait, par le biais des médias, un impact autrement inaccessible (cas de

2. Selon Landim, 1993b, le mot « populaire » est devenu le mot-clef, le passeport qui permet de transiter dans tous ces milieux. Il est permis de penser que le recours quasi incantatoire à un tel terme n'a pas fait l'objet d'une analyse critique suffisante, en particulier quand on connaît l'usage qui en est fait par les milieux conservateurs, traditionnels et populistes. Cela n'aurait-il pas permis de mettre au clair une bonne partie des ambiguïtés liées à l'action des ONG ?

Cultural Survival et Survival International). Parallèlement, les ONG écologistes, accusées de vouloir préserver la nature sans se préoccuper des populations, ont trouvé l'occasion d'obtenir un important gain moral en associant les populations sous la forme du développement durable.

Les ONG « culturelles » et « écologistes » ont donc mis sur pied une sorte de construction à deux voix, et un argumentaire commun même si leurs bases sont différentes : pour les écologistes, les Indiens deviennent l'exemple de pratiques qui ont su préserver l'environnement pendant des millénaires. On peut donc les aider à défendre leurs droits et leurs territoires. Cela devient même un intérêt stratégique. D'où leur slogan destiné à leur public habituel : « préservez les Indiens, vous préserverez la forêt ». Pour les indigénistes, cette association à un mouvement mondial puissant, et l'adhésion des écologistes à la défense des territoires indigènes, représentent une garantie d'efficacité beaucoup plus grande dans leur tâche. Elles gagnent en audience. D'où leur slogan, là aussi destiné à leur public habituel : « préservez la forêt, vous préserverez les Indiens » (Conklin, *op. cit.*). Toute l'ambiguïté vient du fait que cette valeur de symbole est à la fois imaginaire et attribuée de l'extérieur (elle peut donc leur être retirée de la même façon). La connaissance de la « réalité » indigène peut entraîner un désinvestissement aussi rapide que l'avait été la projection idéalisante.

La présentation, par les médias et les ONG, des Indiens comme « gardiens de la forêt » est à l'origine d'un *quiproquo* sur la nature du projet politique des populations indigènes qui vise avant tout l'auto-détermination, c'est-à-dire, également, le libre usage des ressources de leur territoire (*op. cit.*). La plupart veulent acquérir des biens sur le marché et pour cela doivent vendre. Ils sont donc amenés à adopter les mêmes techniques dégradantes que les autres populations amazoniennes. Les pratiques peu « écologiques » des Indiens sont donc cachées par certains, ou bien dénoncées comme des exceptions cyniques ou bien encore comme un effet de la corruption de certains leaders. On cherche par là à retarder le retrait des contributions. Mais tout le problème vient en définitive de la construction d'un édifice imaginaire qui risque à tout moment de retomber comme un soufflet. La seule issue serait de baser la défense des Indiens sur le concept de citoyenneté, et celle de l'environnement sur celle de bien commun, mais actuellement le culturalisme ambiant et les mythes occidentaux en entravent le développement malgré leurs bonnes intentions.

La tenue de la UNCED, et les deux années qui l'ont précédée, ont eu d'autres conséquences pour les ONG. C'est tout d'abord l'ouverture considérable sur le monde extérieur. Les idées, les experts et les financements n'ont jamais autant voyagé. Les agences internationales ont rencontré chaque fois plus les représentants des ONG, et R.C. Fernandes note (*op. cit.*) que les organisations brésiliennes ne pourraient survivre sans leur réseau de relations internationales. Cette ouverture, de même que les

financements qu'elle laisse entrevoir, est à l'origine d'une sélection croissante des dirigeants qui doivent être capables non seulement de parler anglais mais aussi d'intégrer les règles du jeu international et de dominer une certaine rhétorique (Landim, 1993a). Les interactions avec le milieu académique sont multipliées. Il y a également adoption généralisée du langage pragmatique du « projet », à durée et financements limités, principal instrument de la reproduction des ONG (*op. cit.*). La globalisation n'est pas ici un vain mot.

Les ONG connaissent de nombreuses articulations avec les mouvements sociaux, les partis, syndicats et associations, et plus récemment avec les pouvoirs publics : près de 70 % des affiliées à l'ABONG entretiennent des rapports de partenariat avec les pouvoirs publics [3]. Les questionnements qu'elles font naître et aident à formaliser débordent largement les habituels rapports capital/travail (d'où l'opposition initiale des militants « classiques ») et prennent racine dans le « monde de la vie » (Habermas) ou dans celui des « conditions de production » [4]. C'est par ce biais qu'elles intègrent l'environnement et opèrent une politisation des rapports à la nature. Néanmoins les contradictions sont nombreuses. De même surgissent des interrogations quant à la notion et à la pratique de la citoyenneté, dans la mesure où les rapports avec l'universalisme abstrait sont souvent très conflictuels et la notion de bien commun non local très précaire.

Il est permis de se demander si les ONG n'effectuent pas une sorte de capture du « discours sur le peuple », s'octroyant de ce fait une place privilégiée et incontournable. Au moment où elles briguent des fonds gouvernementaux et s'associent de façons diverses à des politiques publiques, en entraînant le poids de leurs « clientèles », on doit se poser le problème du caractère clientéliste de l'État lui-même et des conséquences entraînées par une telle situation. De l'aide ponctuelle à des groupes marginalisés à la mise au point et à l'exécution de vastes projets ou à l'orientation des politiques publiques, il y a un changement d'échelle qu'on ne doit pas se dissimuler. Doit-on voir dans ce processus une « reféodalisation de l'assistance aux pauvres », les ONG étant en lutte pour la « capture » d'une clientèle de pauvres et celle de l'argent public (Lipietz, 1996) ? Quel est leur rôle dans le phénomène de « communautarisation » et d'affirmation des particularismes ? Une chose est certaine cependant, la redéfinition actuelle des frontières de la société civile et de l'État, du public et du privé, dont les ONG sont les principaux acteurs, n'a pas encore trouvé son mode de régulation et de contrôle démocratique.

3. Cf. *Parabólicas* 1996. Cela aurait fait dire au président F.H. Cardoso qu'il identifiait un nouveau type d'organisation, les « néo-gouvernementales ».

4. Cf. Benton, 1993 ; J. Bidet en fait, lui, dans ce même document, les « suprêmes valeurs d'usage ».

Bibliographie

BENTON T., 1993, « Marxisme et limites naturelles : critique et reconstructions idéologiques », *Actuel Marx,* n° 12, pp. 59-95.

CONKLIN B.A. et GRAHAM L.R., 1995, « The shifting middle ground : amazonian Indians and eco-politics », *American Anthropologist* 97 (4), pp. 695-710.

FERNANDES R.C. et CARNEIRO L.P., 1992, « NGOs in the nineties ; a survey of their brazilian leaders », *Textos para pesquisa,* ISER, Rio de Janeiro.

LANDIM L., 1993a, « Para além do mercado e do Estado ? Filantropia e cidadania no Brasil », *Textos de pesquisa,* ISER, Rio de Janeiro.

LANDIM L., 1993b, *A invenção das ONG: do serviço invisível à profissão sem nome,* Thèse de doctorat, Museu Nacional (PPGAS), Rio de Janeiro.

LIPIETZ A., 1996, *La société en sablier,* Paris, La Découverte.

Parabólicas n° 22, 1996.

PRINCEN T. et FINGER M., 1994, *Environmental NGOs in World Politics,* Routledge.

Table des matières

Avant propos, *J.-P. DELER* 5

1. Introduction. Les ONG : de l'action à la recherche, de la compréhension à la banalisation, *Y.-A. FAURE* 9
2. Ce que pourrait être un programme de recherche sur les ONG, *J.-P. OLIVIER DE SARDAN* 23

PREMIÈRE PARTIE SOCIÉTÉ

I - Les ONG entre identité et changement

3. ONG et idéologies de la solidarité : du développement à l'humanitaire, *B. HOURS* 33
4. Urgence et développement : spécificité française et préfiguration d'une communauté d'ONG, *Ph. RYFMAN* 47
5. Du discours à la pratique. Une ONG sur le terrain du développement, *R. BLION* 61
6. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication et les ONG, *E. BERNARD* 75
7. Les ONG et la question du changement, *M. REVEL et P.-J. ROCA* 89

II - Les ONG et la dynamique sociale

8. ONG : force sociale dans les transformations en cours et relations de genre, *G. LACHENMANN* 107
9. Des ONG et des associations : concurrences et dépendances sur un « marché du sida » émergent. Cas ivoirien et sénégalais, *K. DELAUNAY avec A. D. BLIBOLO et K. CISSÉ-WONE (coll.)* 115
10. De l'évangélisation au développement local. Spécificités des ONG d'inspiration protestante au Burkina Faso, *G. J. YARO* 143

11. Une micro-histoire associative dans une macro-histoire nationale. L'Amicale du Walo au Sénégal, *B. J. LECOMTE* 157
12. Un panorama national : la multiplication des ONG à Madagascar, *I. DROY* 167

III - Les ONG et l'action

13. Les ONG dans le domaine du développement rural, *D. PESCHE* 183
14. Communiquer dans l'affrontement. La participation cachée dans les projets participatifs ciblés sur les groupes ruraux défavorisés, *J.-P. CHAUVEAU et Ph. LAVIGNE DELVILLE* 193
15. Les courtiers de développement entre ONG et organisations paysannes. Le cas de la Casamance (Sénégal), *H. DRAMÉ* 215
16. Sur « la mémoire locale du développement ». Une approche anthropologique du rôle des ONG dans la mise en œuvre de choix techniques, *Ph. GESLIN* 227
17. ONG et promotion des femmes au Mexique, *M. L. TARRÈS BARRAZA* 237
18. ONG et reconquête des rizières en Afrique de l'Ouest, *A. CHÉNEAU-LOQUAY* 251

DEUXIÈME PARTIE ÉCONOMIE

I - Les ONG et l'analyse économique

19. Pour une analyse économique des ONG, *A. PIVETEAU* 271
20. La relation donateur/ONG : le jeu du don, *M. DONSIMONI* 293
21. L'analyse coût-efficacité appliquée aux actions sanitaires des ONG, *M.-P. ARZELIER et C. COKER* 311
22. La dynamique des ONG : une approche interactionniste, *H. CARRÉ et H. ZAOUAL* 323
23. Comparaison internationale des flux d'aide privée : faits et chiffres, *G. PERROULAZ* 339

II - Les ONG et les défis du marché

24. Les ONG et l'économie : l'entreprise méconnue mais diabolisée, *M.-C. GUENEAU* 355

25. ONG et crédits aux micro-entreprises. Réflexions à partir d'une expérience colombienne, *M. LABIE* 365
26. Les organisations locales face au marché. Leçons tirées de deux programmes de développement au Brésil et en Haïti, *S. GHINET et C. DUNAND* 381

III - Les ONG et les transformations économiques

27. De l'environnement aux questions démographiques : l'ajustement des ONG américaines, *D. LOUDIYI* 401
28. Les associations françaises de solidarité internationale et la question urbaine. Une préoccupation nouvelle, *S. ALLOU* 415
29. Les ONG africaines investissent la scène urbaine, *E. LE BRIS* .. 429
30. Modèles de développement et ONG dans les Andes du Pérou, *J. GUILLÉN MARROQUIN* 447

TROISIÈME PARTIE POLITIQUE

I - Les ONG dans le contexte étatique et sur la scène mondiale

31. Libéralisation de la vie associative en Égypte : ONG, État et société, *S. BEN NÉFISSA* 465
32. Les ONG palestiniennes. Un défi pour le développement économique et social, *I. Y. AL-QUTUB* 483
33. Le statut des ONG du Sud : réalités, problèmes et enjeux. Analyse à partir du cas burkinabè, *L. M. IBRIGA* 501
34. L'intégration du Tiers monde dans les marchés globaux de la culture. Le rôle des ONG à travers l'exemple indien, *R. S. MELKOTE* 513
35. Les ONG et l'analyse des relations internationales. Application au domaine de la défense des droits de l'homme, *B. POULIGNY-MORGANT* 525

II - Les ONG et la représentation

36. Les ONG : une légitimité en question, *B. HUSSON* 545
37. Églises et ONG caritatives à Brazzaville (Congo) : activisme socio-politique ou religieux ?, *E. DORIER-APPRILL* 559

38. Les ONG et la construction de la société civile dans les pays en développement, *H. S. MARCUSSEN* 573
39. Les ONG anglaises et le débat public au Royaume-Uni. Survol bibliographique, *D. STYAN* 599

III - Les ONG entre conflit et coopération

40. Projets d'ONG et jeux politiques en Haïti. L'affaire des cochons ou *Ti kochon, gwo san, V. DORNER* 609
41. États et ONG : acteurs du rapport environnement-société. Exemples latino-américains, *M. POUYLLAU et M. d. R. SAAVEDRA* 627
42. ONG et régulation étatique en Amérique centrale. Réflexions à partir d'une expérience au Guatemala, *N. AFFRE* 645
43. Contexte social et cycle politique : les ONG en Équateur, *J. LEÓN* 659
44. ONG, développement durable et société en Amazonie brésilienne, *Ph. LÉNA* 673

Compogravure, mise en pages : *Vire-Graphic*
Z.I., rue de l'Artisanat, 14500 Vire

Achevé d'imprimer en juillet 2001
sur les presses de la Nouvelle Imprimerie Laballery
58500 Clamecy
Dépôt légal : juillet 2001
Numéro d'impression : 107038

Imprimé en France

Cet ouvrage propose, en 44 chapitres, une première synthèse pluridisciplinaire, en français, sur les Organisations non gouvernementales, tant dans les pays du Nord que dans ceux du Sud. L'importance croissante de ces structures dans les processus de développement et dans les mécanismes de l'aide, la diversité de leur activité et la variété des effets produits justifient la réflexion d'ensemble et le bilan collectif autour d'un phénomène contemporain mais encore obscur. Il s'agit ici à la fois de se familiariser avec les ONG et de les aborder avec la distance que requiert toute analyse.

Thèmes

Société

Les ONG entre identité et changement - Les ONG et la dynamique sociale - Les ONG et l'action

Économie

Les ONG et l'analyse économique - Les ONG et les défis du marché - Les ONG et les transformations économiques

Politique

Les ONG dans le contexte étatique et sur la scène mondiale - Les ONG et la représentation - Les ONG entre conflit et coopération

Lieux

Afrique, Allemagne, Amérique, Argentine, Asie, Bengladesh, Brésil, Burkina Faso, Cambodge, Cameroun, Centrafrique, Colombie, Congo, Côte-d'Ivoire, Europe, France, Égypte, Équateur, Guatemala, Guinée, Haïti, Inde, Laos, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mexique, Nord, Palestine, Papouasie, Nicaragua, Pérou, Royaume Uni, Salvador, Sénégal, Sud, Suisse, USA, Venezuela, Vietnam...

Collection dirigée par Jean Copans

9 782865 378494

ISBN : 2-86537-849-7

hommes et sociétés