

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

28-29-30 novembre

COMMUNICATIONS

TOME 1

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

Avec le concours ou le soutien de :



INSTITUT FRANÇAIS DE RECHERCHE SCIENTIFIQUE
POUR LE DÉVELOPPEMENT EN COOPÉRATION



CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE



MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION



CONSEIL GÉNÉRAL DE LA GIRONDE



CONSEIL RÉGIONAL D'AQUITAINE



MAIRIE DE BORDEAUX

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



INSTITUT FRANÇAIS D'ÉTUDES ANDINES

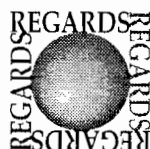


BANQUE MONDIALE



ORGANISATION DES NATIONS UNIES
POUR L'ÉDUCATION ET LA CULTURE

Organisé par :



UMR 9937 CNRS-ORSTOM
REGARDS

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

Conception et mise en page :

Marie-Bernadette DARIGNAC (REGARDS)

Infographie :

Aimée LAFITTE (REGARDS)

Avertissement

Le présent document (tomes I et II) regroupe les textes reçus avant le 20 novembre 1996 par les organisateurs du colloque “ ONG et développement : du Nord aux Suds ” qui se tiendra à l’Unité mixte de recherche CNRS/ORSTOM REGARDS (Bordeaux-Talence) les 28, 29 et 30 novembre 1996.

Il s’agit dans tous les cas des versions “ pré-colloque ” envoyées par les auteurs et non corrigées, ni par eux ni par les organisateurs, simplement agrémentées d’un signalement spécifique au colloque en début de chaque texte et ayant subi une mise en forme minimale strictement limitée à la lisibilité de communications réceptionnées par divers moyens.

Ce document est réservé à l’usage des communicants, participants et autres responsables scientifiques et administratifs du colloque en vue de faciliter sa préparation et de favoriser son déroulement. Il ne constitue en aucun cas le volume des “ actes ” de cette manifestation dont le prolongement naturel s’exprimera ultérieurement dans la publication officielle des diverses interventions retenues par le Comité scientifique.

Les organisateurs adressent leurs remerciements aux auteurs des textes et sont heureux de soumettre ces études à la lecture motivée et compétente des nombreux participants au colloque.

J.-P. Deler, Y.-A. Fauré, A. Piveteau, P.-J. Roca.

SOMMAIRE

AXE 1 : Sociogenèse et actualité des ONG

AL-QUTUB I. Y. <i>The role of palestinian NGOs in social and economic development</i>	3
ARNAULD J. <i>Sécurité alimentaire des familles : le rôle des ONG en Amérique latine</i>	17
BLIBOLO A.-D. <i>Les organisations non-gouvernementales (ONG) face au sida en Côte d'Ivoire : redynamisation ou changement d'orientation ?</i>	25
DROY I. <i>La multiplication des ONG à Madagascar : une réponse au désengagement de l'Etat ?</i>	35
IBRIGA L.-M. <i>Le statut juridique des ONG : réalités, problèmes et enjeux. Analyse à partir du cas burkinabè</i>	53
LE BRIS E. <i>Les ONG africaines investissent la scène urbaine</i>	65
LECOMTE B.-J. <i>Essai d'un historique de l'Amicale Sportive, Economique Sociale et Culturelle des Agriculteurs du Walo (ASESCAW)</i>	79
NGOMA P. <i>Radioscopie des ONGs congolaises : prolongement des partis politiques ou vraies associations de développement</i>	87
PERROULAZ G. <i>Coopération au développement menée par les organisations privées d'entraide : comparaison internationale des flux d'aide privée</i>	95
POUYLLAU M. et SAAVEDRA M. del R. <i>Etats, ONG, acteurs : le rapport environnement-société (exemples latino-américains, Colombie, Equateur, Venezuela)</i>	109

AXE 2 : Les ONG comme objet d'étude sociologique

BACHIMON P. ; JEANNEE E. et N'DIEKHOR Y. <i>Les synergies nées d'une approche systémique celle de la recherche action formation</i>	129
BERNARD E. <i>Les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC) et les organisations non-gouvernementales (ONG) : production et reproduction des modèles de communication</i>	139
CHAUVEAU J.-P. et LAVIGNE DELVILLE P. <i>Communiquer dans l'affrontement. La "participation cachée" dans les projets participatifs ciblés sur les groupes ruraux défavorisés</i>	153
CHENEAU-LOQUAY A. <i>L'aménagement des rizières par les ONG : créneau porteur pour les paysans ou pour elles mêmes ?</i>	175
CISSE-WONE K. et DELAUNAY K. <i>ONG et associations sur le "marché du Sida" : concurrence ou mise sous tutelle ? Comparaison des cas ivoirien et sénégalais</i>	185
DRAMÉ H. <i>Les courtiers de développement dans les rapports entre ONG et organisations paysannes en Casamance (Sénégal)</i>	201
HOURS B. <i>Les métamorphoses des représentations de la solidarité du développement à l'humanitaire</i>	217
LACHENMANN G. <i>Mouvement social ou ONG ? Conceptions du développement des genres en Afrique</i>	229

NIELSEN H. <i>Conflicts between governmental and non-governmental institutions within natural resource management in Burkina Faso</i>	247
PESCHE D. <i>Les ONG dans le champ du développement rural</i>	255
TARRÉS M.-L. <i>Espacios propios. Las ONGs dedicadas a la mujer en México</i>	265
YARO J.-G. <i>Les ONG d'origine protestante au Burkina Faso. Développement local et élan nouveau d'évangélisation</i>	277

AXE 1

**SOCIOGENÈSE
et ACTUALITÉ
des ONG**

**THE ROLE OF PALESTINIAN NGOS
IN SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT**

Texte d'auteur (version pré-colloque)

*Ishaq Y. AL-QUTUB
Professor of Sociology
Director of Planning & Research
Palestinian Housing Council
Jerusalem*

INTRODUCTION

The objective of this paper is to discuss the role of Palestinian NGOs (PNGOs) socio-economic development within the framework of the present political conditions as well as the future prospects. The PNGOs have played a crucial role, through its long history, in strengthening, fostering and supporting the Palestinian Society on the one hand and on resisting the Israeli Occupation on the other hand. They were capable of reaching through various programs to reach the most marginalized groups or sectors of the community and to provide these groups with minimum basic service in economic, educational, health, agriculture, training, credit and human rights sectors. This was necessary in the absence of any Israeli services in these fields and the inability of the private sector to provide the minimum and effective services.

Since the peace process began in Madrid and Oslo and until the emergence of P.N.A. with the formal structure constituting various Ministries and Governmental institutions, NGOs maintained active role in the establishment of civil society as a prelude to an independent Palestinian State. At present, it is useful to consider the difference between civil society and a State. In a civil society, it is the space within which individuals and organized groups act in relative independence from the state within a sphere of guaranteed but relative autonomy. The State, on the other hand, denotes what is public. Some States seek to restrict this sphere both in relation to civil rights including the freedom to organize and act within this realm and in relation to economic activity. In order for a civil society to persist it is imperative that democratic structures be developed, and institutionalized. In the absence of democratic safeguards, the state is liable to civil society.

The PNGOs have passed through different phases in view of various political circumstances and processes which influenced the nature, objectives and programs of these organizations thus affecting their stability, capacity building and impact.

HISTORICAL PERSPECTIVE

PNGOs began largely as welfare organizations in the 1920s and 1930s developed as a full-blown sector after the Israeli occupation of the West Bank, East Jerusalem, and the Gaza strip in 1967. This condition formulated a "third sector" being contrasted between governmental and private sectors. The third sector developed and began a turning point with the advent of the Intifada in 1987. By 1990s, PNGOs provided up to 60% of primary health care services, nearly 50% of hospital care, and 100% of disability care. Nearly 100% of all agricultural extension, training and research, and about 30% of educational, environmental, family services including almost all kindergartens and day-care centers.

The PNGOs constitute as many as 1850 organization employing a range between a dozen to over 300 workers and staff. The average age being 20 years and in all sectors they employ between 20,000 - 45,000 male and female employees. There are over 10,000 volunteers who engage in various welfare, health and community activities. In addition there are about 200 International NGOs providing a similar range of activities to Palestinians usually in coordination with indigenous NGOs. From a historical perspective, PNGOs developed according to the following phases:

Phase I - Prior to 1948

This period may start as far as several centuries during the subsequent dynasties which ruled Palestine such as the Islamic period, the Crusades, the Ottoman Turks, the British Mandate until the war between Arabs and Jews broke out. During this period PNGOs were predominantly religious, philanthropic, cultural and social. In recent years more political NGOs emerged due to the unstable conditions and escalating tension and conflicts. They were primarily local serving limited clients and operating on meager resources. Presence of International NGOs was largely linked to missionary work. Increase of Jewish NGOs became evident due to the increase Jewish migration from Europe.

In 1921 the first Charitable society was established in the city of Nablus (Union of Arab Women) following W.W.I with the objective of providing assistance to the poor, the ill and the destitute. The following years PNGOs mushroomed and assumed different roles e.g. providing vocational training for female youth, kindergarten in addition to combating illiteracy. Then 85 classes were opened with a capacity of 1,500 male and female students. The Union, jointly with Catholic relief Committee launched health education program to mothers in 130 centers through out Palestine.

At conclusion of this phase a devastating war broke out resulted in the creation of the State of Israel as well as the massive eviction of nearly one million Palestinians from their homes in cities and villages to what became known as the West Bank and the neighboring Arab countries. UNRWA became the major source for support, community organization and as a reference in socio-economic development of the refugee camps.

These camps have increased in population, needs and awaiting the peace plan to restore their rights to return to their homes or compensated in accordance with UN and Security Council Resolutions.

Phase II- 1948-1967

During this phase, the remaining Palestinians land (much less in area than what was allocated in the Partition Plan of the UN) became an integral part of the Hashemite Kingdom of Jordan in 1952 managed by the Central Government at Amman, the Capital. To important tasks challenged NGOs both national and inter-national:

- a) respond to the increasing demand for adequate shelter for refugees parallel to UNRWA's role in rehabilitation, training and management of settlement of the dispersed and uprooted refugee population.
- b) creating the structure and organization that can provide planning for proper utilization of human and material resources, motivating local community participation and introducing self help projects.

In this phase, Palestinian region of HKJ witnessed a sharp rise in the number of NGOs which performed diverse socio-economic, cultural, political and social functions. The formation of unions for welfare, literary, cooperative, family education, health and parties contributed to a condition of transition from traditional to more westernized progressive systems. The Government was unable to cope with the increasing demands for service, charity, and welfare, thus allowing NGOs to maintain limited powers or full autonomy. Their progress and impact was linked with the degree of freedom of action allowed by the Government. During this phase 24 Charitable societies were established in Nablus(10), Tourlkarm(8), Jenin (5) and Qalqilia (1). In the Central and Southern Districts of Jerusalem, Bethlehem and Hebron, the number was ten times as much.

Examples of NGOs in this period is the Red Crescent Society established in 1948 immediately after 1948 with the objective of providing assistance for the aged, the handicapped, the deaf and mute, maternity services, physical therapy, community health clinics and assistance to the needy families. The clients' needs for services was much more than what was provided. The Arab Orphan Society was established in 1961 with the objective of providing support to orphans in vocational training, and general education in boarding schools.

Phase III From 1967 to 1987

The impact of Israel's invasion and later on occupation of West Bank, Gaza, the Golan Heights and Sinai and subsequent wars e.g. 1973 Suez Canal crossing by Egypt which ended in the peace agreement with Egypt, the invasion of Lebanon in 1982 which ended in the seizure of Southern Lebanon, all these events created new tasks, a different environment and presented new challenges to meet, most important of which operating under Israeli occupation.

The 1980s decade has been a crucial and a distinguished stage in the history of the PNGOs and in particular the year 1982, during which the PLO has departed Lebanon and the consideration of the West Bank and Gaza Strip as the central chain of the Palestinian national struggle.. following Jordan and then Lebanon. The new political direction has led to the establishment of various Palestinian grassroots organizations, such as agricultural, health, women, workers, student and peasants committees. Moreover, these organizations were considered as extended bodies of PLO. This, however, suggested an alternative from the traditional organiza-

tions which existed prior to these Committees e.g. charitable organizations and cooperative societies.

The Committees adopted more democratic organizational structure compared to charitable organizations which restricted its administrative structure on family based quota. In addition they rendered services to the marginalized sectors of the society. (Abdul Hadi: 1994). These Committees were intended to create more awareness of the correlation between politics and socio-economic development in an environment of pro-longed occupation. This suggested the importance of improving the standard of living and meeting basic needs of the people. From here the idea of resistance and steadfastness took place as a suitable vehicle and appropriate developmental framework under occupation.

In this phase Jordan decided to break up the amalgamation of the West Bank, while Egypt eased on its involvement in Gaza and both turned over the mandate of both areas to the PLO which was recognized the Arab and majority of States as the sole and only representative of the Palestinian people. This added more responsibilities to the PNGOs with the absence of the PLO leadership and direct management. The Committees, societies, and cooperatives played an active role in developmental activities and job creating enterprises in addition to relief work.

Phase IV - 1978-1994

In this phase, qualitative as well as quantitative basic changes took place with the spark of Intifada such as the establishment of new PNGOs described as professional, supporting and fostering organizations. The notion of such change is based on the concept that the Intifada will lead to the Palestinian Independent State i.e. correlation and coordination between the resistance and the building of civil society under occupation.

Resistance and building required the establishment of various related professional and specialized supporting institutions. Hundreds of specialized centers and institutions which functioned in line with the needs of the formed popular committees and other grassroots organizations. PNGOs such as labor/professional unions, charities, religious groups, research, training, credit, community, early childhood education, family planning and counseling, to name few, encompassed broad membership from among the ranks and files of the Palestinian population. International agencies intensified their representation especially those directed towards human rights, aid to prisoners, peace advocates etc.

These centers, Committees, and Organizations were instrumental in strengthening grassroots organizations and in coordinating between resistance and political struggle on the one hand and between building the civil society on the other. They planned and implemented projects, programs and activities during the Intifada thus impacting the institutional capacity building in meeting the increasing demands of the local communities in Gaza and the West Bank Occupied territories (OT). They also provided the needed technical assistance for planning, implementing and evaluating various projects. The "Arab Thought Forum", "Union of Relief Agricultural Committees", "Bisan Center", "Palestinian Housing Council", "Union of Palestinian Women activities" and others are but few examples where local and international efforts, through funding, technical assistance and voluntary help mobilized the human and material resources. Joint projects, which made direct impact, such as the EU, USAID and Japan donation to the Palestinian Housing Council (NGO) enabled 1600 families to own affordable and sustainable apartments through out Gaza and West Bank. (CODESPA, ICCP, VCWG, 1995).

Hundreds of NGOs, were formed and registered in accordance with either the Jordanian or the Israeli laws or both. Decline of financial flows from expatriates in the Gulf States following the Gulf Crisis increased the poverty level, the closure of educational institutions and universities. Israel restricted the movement of people goods and services between cities and across borders and among the various regions of Palestine. Constant harassment of soldiers and settlers in Gaza and the West Bank, added to the hardships and stressful living conditions of Palestinians. Continuous confiscation of land by Israel's military authorities, restrictions on exports of Palestinian products, closures increased dependency on Israeli economy and jobs, thus contributing to the increase of unrest and the demand for PNGOs services (both national and international) at the same time.

During this phase, various new types of PNGOs were established especially those of peace activists, human rights defender, environment preservation advocates, women action groups, land and water resource associations, guidance and counseling, mental health centers, mass media groups, women legal guidance centers, and handicapped institutions to name few.

Phase V - Following the Oslo Agreement - Emergence of PAN

Although more than 4 years have elapsed since the Oslo agreement was ratified, PNGOs continued to develop their strategy to accommodate the new prevailing political trends of peace and to build their capacity to activate, viable, concrete sustainable development. Some developed a position consisting of a set of principles and policies and identifying priorities in the new political era on the one hand and to define their relationship with the PAN on the other. (PNGO Network 1995). The PNGO's Network was established as forum and as an organized structure to support developmental projects and strategies in a global context. The Network serves as a platform for stressing the important role of PNGOs in development and to maintain their autonomy as a support mechanism to PAN rather than competitor. P.N.A., on the other hand launched a program of evaluating the role of PNGOs in the future challenges, now that Legislative, Judicial and Executive bodies have been established. The intention being to organize, coordinate, consolidate, facilitate and avoid duplication of functions especially when it involves with funds, peoples interests and institutionalization of services.

PNGOs, within its state of mission, objectives and target groups, and taking into consideration the values of social justice, basic liberties, democracy and human rights is the most capable body to be affiliated to universal values within a Palestinian content and circumstances.

It is inevitable that there will be some polarization and differentiation in this broad-based sector of PNGOs.

Some of them will be transferred into government organizations or will become part of the N.P.A. structure (Barghouti, 1995). For example, the Health Services Council, its 62 clinics merged its resources into the structure of the Government in 1994, as the case of several others.

In this phase, it is imperative for PNGOs to open a dialogue with the P.N.A. on how they can operate within the framework of governmental systems, division of labor, maintaining autonomy, given institutional freedom of defining own policies and strategies within the context of legal and civil laws. On the other hand such a relationship should be based on mutual respect to the principles of international law and the international declaration of human rights. As for the position of P.N.A. towards women's rights and human rights organizations, it supports the view that they should remain independent from the state bodies

It is anticipated that PNGOs will continue to perform the vast majority of relief and development work for the foreseeable future, they are facing drastic changes in their resource base, almost entirely dependent on external aid. Since the Oslo agreement assistance to PNGOs dropped from an average \$ 200 Million in the early 1990s to \$ 110 million since the peace agreement. (Sullivan:1996). Thus several PNGOs were forced to make cuts in their budget or eliminate service and dismiss employees. For example, as a result of \$ 1.5 million US aid reduction to the Society for the Care of the Handicapped in Gaza, 180 employees and terminating the Early Intervention Program services to 2,500 children. Same applies to the Children, the Teens, and the Cultural Centers run by the Free Thought Association of Khan Yunis which lost 60% of its budget (200,000 a year) when its largest donor, the EU shifted aid to the P.N.A.. As result 39 employees worked without salaries for several months. Arab and private Palestinian donations have dramatically declined likewise (Ibid,1995).

Many PNGOs lost the ability to serve the communities that have come to depend on their services, the N.P.A. remains unable (at least in the short term) to replace them and provide equal or better services. Also can be said about UNRWA which have been experiencing cutbacks, at the time when demand for its services sharply increased given the wide spread of unemployment and poverty levels.

CLASSIFICATION OF PNGOs

At present PNGOs are classified into 9 categories: Union of benevolent associations, 2) Cooperation of diverse groups and activities 3) workers trade-unions, 4) professional unions and 5) other unions of research, training, private education etc. 6) youth clubs, 7) commercial and industrial associations, 8) public volunteers' organizations, such as women, health, agricultural groups, and 9) cultural organizations, women rights movements and human rights movements. PNGOs also can be classified according to the sector they serve such as health, training, agriculture, education, housing, women, human rights, recreation etc.

PROBLEMS FACING PNGOS.

PNGOs encountered varied problems through out the phases of their history. At present, more acute problems stand as an obstacle in their progress and development. Such problems vary according to political and economic conditions and can be evaluated in this context. The following were given in an address of the Minister of Social affairs :

- 1) The duality of activities, which create unnecessary duplication, competition and the distortion of human and financial resources.
- 2) Missinterpretation of missions, objectives within the single sector or among different sectors, a condition which may cause miscommunication and conflict,
- 3) Scarcity of professional competence, efficiency and credibility in policy and strategy formulations, which may lead to disorientation of goals and services,
- 4) The existence of some marginal and ineffective organization which existed in one phase or another, and need to develop new strategies. This will distort energy, organizational input and productivity.
- 5) Adherence to the acquired cultural, religious and societal values and systems, which would obscure the image, objectives and support.
- 6) Engaging in political activities and use NOGs as platforms for opposition and ulterior objectives (El-Wazir,1995)
- 7) There are problems which encounter PNGOs in the current and post peace era such as the following :
 - a) The absorption into the mainstream governmental system, especially in the absence of clear vision and a strategy and in view of undefined policies or short term incentives,
 - b) Excessive centralization and collectivization, a traditional trend existed in the Arab States, and the Soviet Union for years labels and socialism, and centralized -unionized organizations supervised by Governmental authorities. An attempt was made to unite all labor unions in one body comprising all political factions. It became a victim of political disputes and differentiation.
 - c) Marginalization, especially when considerable socio-economic societal changes take place in a relative short period of time, and inability to cope, adjust and modify in goals, strategy and programs to cope with these changes and new trends,
 - d) Change of Direction under the pressure of complying with the conditions stated in funding agreements with foreign donor countries and agencies who, often, suggest projects which are diverse, contradicting to the priorities and needs of the local communities. The diversion in direction and goals adversely affects the balance and integration of developmental goals and targets at the local and international levels.
 - e) Failure to understand the impact of continued Israeli occupation, and the disadvantages of problems encountering the conclusion of peace treaty between the Palestinians and the Israelis, and the achievement of autonomy and national independence.

Israeli Siege Restricts Palestinian NGOs

The Israeli occupation authorities have been imposing a siege since Feb.25,1996 on all the occupied Palestinian territories, including the territories under the jurisdiction of the P.N.A. According to the siege procedures, Palestinians are prevented from entering the Israeli territories and passing through them, if they want to move between the West Bank and Gaza Strip. Occupied Jerusalem has also been totally isolated from the rest of the West Bank and inaccessible to Palestinians. West Bank cities are also isolated from each other every now and then, and declared closed military areas. Palestinian economic transactions have also been paralyzed as restrictions are imposed on Palestinian export and import through the Israeli territories. Industrial exports from the Gaza Strip, for instance are prevented from being transferred to the West Bank and other markets through Israel.

The strict closure, which is considered the worst since the beginning of the Israeli occupation in 1967, has affected all aspects of Palestinian life in the West Bank and Gaza Strip. It has compounded the daily sufferings of the Palestinian people and the deterioration of their living conditions.

The siege adversely affects the performance of PNGOs. Most of them were established and developed as organized societal institutions which contribute to filling the large gap of services which the Israeli military authorities did not provide all through the nearly three decades of occupation. The role played by practically all PNGOs contributed and continues to do so towards the steadfastness of citizens, activating their capabilities and resources as well as contributing to the construction of the civil society and the future State. Their function cover a wide range of services and sectors.

The following are direct and indirect effect of the Israeli siege on PNGOs:

1. Preventing people in the rural area of the West Bank under Israeli security control (area C while area B is under joint supervision, and A under Palestinian control) from receiving necessary services rendered by PNGOs. As a result of isolating Palestinian cities from each other every now and then, PNGOs teams specialized in fields like health, agricultural development, and relief services, are prevented from reaching targeted people in the countryside and providing them with the necessary human services and aid. West Bank organizations also cannot provide services to the people in the Gaza Strip, and vice versa. People in the Gaza Strip cannot reach Jerusalem, for instance, to receive medical, educational, and other services.

2. Coordination was halted between organizations of the West Bank and their counterparts in the Gaza Strip, be it on the level of specialized organizations performing identical roles (human rights organizations for instance), or on the level of PNGO networking in general. Since 25 of February, closure, Israeli authorities prevent teams from these organization from moving between the West Bank and Gaza. It was not possible to hold joint meetings or activities of organizations for coordination, exchange of experiences and information. PNGOs are living in total isolation, particularly considering that coordination was paralyzed for many years before, as a result of various restriction. Experience shows that coordination through telephone, fax and other electronic means is ineffective (PNGOs Network 1996)

PNGOs and international NGOs in Jerusalem face special and unique hardships. Their employees from various parts of OT particularly from Ramallah and Bethlehem regions, cannot reach their places of work in Jerusalem, a thing which inflicted serious effects on health institutions and private schools. In many cases, some institutions were totally paralyzed, a thing which fits within the context of the systematized approach followed by Israel.

Palestinians are also prevented from their right to reach Jerusalem, and to benefit from the services of its institutions. Furthermore, PNGOs based in Jerusalem extend their services to

Palestinians throughout the West Bank and Gaza Strip. Their existence in Jerusalem has a political goal, namely, preservation of Arab culture of the city and to confront plans of Judaization of the city. The closure and siege prevents Jerusalem-based PNGOs all types of services from access to the rest of the OT.

In short the siege imposed on the occupied territories is a collective punishment which targets the Palestinian people as a whole, and targets the destruction of their economic, social and political infrastructure. It also inflicts harms on their institutional structure as represented mainly by PNGOs which are concerned with various societal activities, and are organized community mechanisms for continuity and development of Palestinian civil society.

The world community is called to take positive steps towards continued Israeli violations against the rights of the Palestinian people, and against all international covenants and norms which govern the state of occupation in the occupied territories. The international community and institutions should exert pressure on Israeli government and to encourage Israeli government to lift the siege imposed on the Palestinian people and to put an end to the policy of collective punishment. Israeli NGOs to uphold the universal human rights and to bring about peace with justice and apply the principles of solidarity and goodwill. (IBID,1996)

ROLE OF PNGOs IN THE PEACE PROCESS

PNGOs and international NGOs can effectively play an effective role in the promotion of peace and the utilization of human and material resource in local and national developmental contexts. Building the Palestinian Civil Society especially after the long years of occupation during which the infra-structure was devastated, the economy became highly dependent on Israel (labor force, wages, exports, imports etc.), the loss of valuable land, the presence of Israeli settlement in the middle of the West Bank and Gaza with the construction of roundabout roads, the uneven security concerns, and lack of confidence, trust and understanding for the comprehensive meaning of development in the context of peaceful coexistence and the limitation of opposition influence by extremists on both sides on achieving durable peace, all these conditions should be addressed jointly.

International NGOs, through adopting, sound policy and a strategy in supporting peace initiatives, and create the mechanisms and institutions that will support development in the peace era, it will be impossible to achieve regional cooperation, directing investments towards developmental projects instead of arms build up. It is necessary to strengthen the foundations and support institutional building enabling PNGOs to maintain active role in socio-economic development in policy making, planning strategy, participation in implementing, administering, managing and evaluation of short as well as long term impact of development on the quality of life and environment.

THE QUESTION OF JERUSALEM;

Following the annexation of Jerusalem on June 25,1967, several amendments were introduced to legalize the action and to formally have all Palestinian institutions including NGOs operate under the Israeli laws thus separating and isolating Jerusalem from the rest of the Palestinian body and detaching the status of Jerusalem from the status of the rest of Occupied Territories in West Bank and Gaza. This created a dislocation in the system of operation of Palestinian NGOs and their unity/solidarity. Eastern Jerusalem became a part of Israel, its inhabitants became subject to the current Israeli law and became permanent residents in Israel. They had the right to obtain Israeli identity, to participate in the municipal elections, national insurance benefits and to pay taxes. More recently Israel imposed provisions to deny the residency rights to all Jerusalemites who were absent for several years seeking employment

outside. The objective being to control Arab population, increase Jewish control of the land, the city and resources.

Building settlements around the old city, created a reality that will make negotiations for final settlement difficult, if not impossible. Discrimination in services, in facilitation of housing construction, formulation of Palestinian institutions, tourism activities, construction of old neighborhoods, building new markets, schools, leisure activities, parks etc. marked drawbacks for systematic socio-economic development of East Jerusalem and the surrounding areas. NGOs in East Jerusalem encounter several problems, most important of which is the lack of funds, means and facilities to function under the closure, stress and insecure conditions.

Although Jerusalemites were allowed to be part of the elections of the first Judiciary Council to be elected, yet representative are denied the right to interact with their constituencies. This situation created a condition where democracy cannot be fully practiced.

The Israeli authorities took several measures to change the status of Jerusalem in spite of the Declaration of Principles agreement such as :

- 1) planning and constructing more settlements on confiscated Arab land,
- 2) restricting Arabs from building in the Old City, and in many areas labeled as green or military zones,
- 3) tracking and harassment of Palestinian associations operating in Jerusalem, the best example of which is the Orient House.
- 4) Continue separating Jerusalem from other parts of the West Bank by imposing closures and banning Palestinian non-residents in Jerusalem from entry without a hand written license, usually valid for one day,
- 5) Continued executions by Israeli archeological agencies under the holy mosque among other things.

It is imperative to emphasize the importance of solidarity of International NGOs to recognize the legitimate unalienable rights of the Palestinian people and prevent any party from violating these rights,

Also, it is essential to inform conference participants, on all the Israeli practices and violations against the Palestinian people and institutions,

Emphasis should be made that all resolutions of international legitimacy pertaining to Jerusalem, as well as the Palestinian basic principles as a whole,

It is imperative to lift the siege imposed on Jerusalem, and requesting the governments of the conference participants to support the Palestinian NGOs in Jerusalem,

It is necessary to bring the Jerusalem file back to the attention of the UN and to the Oslo agreement,

Provide immediate international protection to the Palestinian people and Jerusalem in particular until the final solution is achieved, and the need to arrange for human rights observers to investigate the human rights violations against the Palestinians. (Halabi: 1995).

THE FUTURE ROLE OF PNGOs IN PALESTINIAN SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT:

The role of NGOs is determined, influence and directed by three main principles, namely, the relationship between PNGOs and the P.N.A., the progress and durability of the peace between Israel and Palestinians as well as with the neighboring Arab States, and the legal, developmental, political and institutional framework of national development. It is implicit that the interrelationships among the national NGOs on the one hand and between them and the international network of NGOs play a role in providing the necessary support for building their output in fulfillment of their mutual goals and aspirations.

The legislative framework which organizes the work of the PNGOs constitutes the important and critical issue vis-a-vis the relationship with the Palestinian authority, and will determine, the nature and future of their role in development. Current laws pave the way for wide range of intervention from the P.N.A. in their programs and subject any organization to questioning and liquidation. Some organizations are registered under Jordanian Law, others under Israeli laws, and the new ones under P.N.A. laws. All PNGOs have to register again and there is a need to clarify the status of their outreach programs or branches

The PNGOs Network has taken initiative in researching registration issues, and contacts with the concerned Ministries to resolve outstanding issues in this respect.

The P.N.A. has taken progressive steps in assuming responsibilities in related socio-economic sectors, with dedicated efforts to formulate policies and strategies. Yet implementation of long term developmental projects does not constitute a priority, since emergency, short term planning is the mode of action. The contributions from donor States and Unions tend to affect the planning process. The enactment of laws, devising a national master plan, and the development of the administrative infrastructure is still in process, often hampered by the slow process of peace agreements as well as the closure exercised by the Israeli authorities.

Within a developmental context, PNGOs future objectives and strategies will be modified to focus on various sectors, social groups and remote areas that the authority is not involved in, in order to avoid overlap in achieving the common goals. Active lobbying and advocacy role to influence public policies and programs is essential to ensure an active role in their participation in decision making, including institutional capacity building, programs design, implementation, monitoring and evaluation processes. Some of the PNGOs have started to take positive steps towards making visualizing and drawing their developmental goals and objectives; and to plan programs in priority order in view of the needs of their constituencies.

The principles upon which the new visions is based upon include: sustainable and long term development which takes into consideration the interest and needs of the present and future generations. It is possible, now, to achieve genuine and feasible development leading to long term improvement of the quality of life of Palestinians. (Abdul-Hadi, I. 1995). Major issues such alleviation of poverty, environment, gender issues, job creation, productivity, capacity building and social integration, are among the objectives sought by PNGOs.

Areas of Concern in Development

The areas of concern express by PNGOs Jerusalem conference held in May by CODESPA, ICCP and VCWG, include the following:

a- Economic Development

The need to strengthen the dialogue between NGOs and GOs for vision, policy orientation and strategic planning. Providing necessary support for PNGOs in Jerusalem

enabling them to continue in their services to people especially those affected by the Israeli occupation.

Housing for low income groups in and outside Jerusalem is a major problem especially that economic conditions are not progressing in parallel with the rising trends in rental. Efforts should be dedicated to the preservation of human rights and investigating violations of civilians who are imprisoned, tortured and not given the opportunity to have legal support. Freeing all prisoners jailed especially those who stand against oppression, and violations of international conventions.

Coordination between all NGOs operating in agricultural sector by devising a strategy of various sub-sectors for improvement of quality of farming, animal husbandry, poultry, distribution of production and marketing. Programs for improvement of water conservation, resources, and consumption have priority for sector development. Improving agricultural education, extension and manpower development is an area of considerable importance.

There is a need to create more awareness about the plantation, green areas, and environmental issues that will include the participation of all public and private sectors. Land reclamation's schemes need continued support along with community development and participation.

Confiscation of land in the West Bank and Gaza (under P.N.A) by Israeli authorities under various pretexts, allegations and reasons of building new settlements or extending current ones, constitute a threat not only the peace process, but also to denying Palestinians from exercising their freedom of development and decreasing the potential of economic development.

b- Education

There is a need development of education and building the capacity of institutions to improve the qualitative pre-school, elementary, high and post secondary levels in coordination with the future trends of peace as well socio-economic development. College education, graduate and post graduate as well as adult education programs should be developed to respond to the needs of skilled and well trained manpower to be fully absorbed in socio-economic developmental projects. In achieving this goal, there is a need to improve educational facilities, participation of teachers, parents and specialists in the administration of educational institutions, devising new curricula to foster peace ideals, promote peace oriented course contents in addition to programs and activities.

c- Women

There is a need for greater public awareness concerning the role of women in development from the perspective of the Declaration of Independence, International Declaration of Human Rights and relevant international treaties especially those related to discrimination against women. It is important to strengthen the role of PNGOs in focusing on issues related to gender, participation, rights, equality and cooperation within the context of the family, religious institutions, and the community.

It is important to increase the network in relation to Mediterranean, Middle East regions and develop connections and linkages with Western and World movements (North and South) on issues such as women solidarity, rights, and integration in process of development utilizing their potential and acquired skills.

d- Refugees

The question of Palestinian refugees require universal attention. Nearly half a century have elapsed and over 2.5 million citizens still dwell in refugees camps or in squatter and informal settlements in different Arab and other countries. Their need for services related to shelter, education, health, hygiene, infrastructure etc.. constitute priority for peace and development. Local, regional and International NGOs can play an important role in contributing to the improvement of the living and environmental conditions of these refugees who, if left unattended, may produce elements of poverty, violence, addiction, and other practices which hamper development objectives. Political support to implement all UN and Security Council and General Assembly Resolutions and International Conventions related to their rights and needs is of paramount importance to enhance peace initiative and well as achieving balanced socio-economic development.

Direct linkage between local PNGOs and International NGOs with respect to technical assistance, financial support, capacity building programs and projects can be reached through a mutual agreement and directly. While , any support from Donor's Governments to PNGOs, should be channeled through the P.N.A. . This will motivate people to people contact and sharing mutual human and developmental concerns.

e- Political Role,

The political role of PNGOs is viewed with two main elements 1) that which deals with issues of resistance i.e. issues such as settlements should be brought to world community, the rights of Palestinians to return (refugees), advocating fair solution to the Jerusalem . Planning and implementing programs to increase public awareness as well as local communities towards these issues. 2) Is related to the civil component, i.e. such as promoting concepts such : democracy, human rights, social justice and equality with the context of the civil society established on the foundation of sovereignty of law, and the rule of institutions.

f- Institutional /Capacity Building

In this process, the structure, nature, objective and operations of PNGOs will undergo significant change relevant to socio-economic development from traditional ,patriarchal mode to that of democracy and professionalism and being accountable to the local and national community. With respect to democratization, it was noticed that prior to P.N.A. many NGOs were politicized with factional competition. Now more focus is directed towards building modern institutions and democratic processes, and PNGOs are viewed as genuine agents of social change.

Professional attitudes, management and program implementation does affect the quality and impact of services provided to rural , urban and refugee communities. Research is need to investigate various family, economic, educational, religious and other systems to study their potential for development and needs for specific targeted projects and programs. Research could contribute to planning, evaluating and improving services and delivery systems. The new tasks of PNGOs in a developmental context should be identified and recognized by both GOs and NGOs. Both should focus attention to development issues, and not only engage themselves in daily political life.

The concept of accountability towards both the funding agencies as well as the community is important in defining priorities within a clear vision and away from political competition among the PNGOs on the one hand and between them and the GOs. The building of a civil society is linked to with accountability (financial, implementation of programs) to the local communities, the funding agencies as well as the society at large.

CONCLUSION

There is a need to develop a social contract between "state and civil society", and between the various factions of society namely, the returnees and those inside who have lead the struggle for independence inside Palestine, many of whom have been involved in establishing, running or working for PNGOs. With respect to socio-economic development, PNGOs will continue to play a dynamic intermediary role between P.N.A. and the people, as well as coordinating role between the unity of the people and securing the national rights. It is a complimentary and coordinating role.

The democratic process, although imbedded in the constitution, the Holy Quran, yet it is a process of learning, practicing and institutionalization such as political parties, participation in election, accountability, freedom of expression, and the supremacy of the law.

PNGOs can strengthen their role within a framework of organized structure, direct linkage with P.N.A. as well as strong cooperation with regional and international NGOs with support to enable the process of peace to provide the security and better life for all concerned in the region.

BIBLIOGRAPHY

- 1) PNGO Network , Newsletter,. Vol II No. 6, August,1966.
- 2) Bargouti, Mustafa, " Role of Civil Society Organizations in the future Phase", Paper published in the proceedings of the Conference on Civil society held at Bier Zeit University , 13-15 May,1994.
- 3) Sullivan D, " NGOs in Palestine" , published in Journal of Palestine Studies , Vo. xxv No 3 Spring , 1996.
- 4) CODESPA, ICCP, VCWG, Published proceeding of a Conference held in Jerusalem, May 18-19,1995 under title, " Voice of NGOs in Palestine.
- 5) Abdul Hadi, Izzat, paper entitled, "Palestinian Non Governmental Organizations - Crowded Agenda " delivered at the above conference in Jerusalem.
- 6)Joachim Zaucker, Andrew Griffel, and Peter Gubser, " Toward Middle East Peace and Development: International Assistance to Palestinians and the Role of NGOs during the transition to Civil society" Paper (Washington, Dec.,1995
- 7)Palestinian Housing Council, " Report on Housing Projects in West Bank and Gaza", Jerusalem , 1995.
- 8)Passia, Data on PNGOs published in 1996 Diary, Jerusalem/
- 9)Nakhleh, Khalil, " Palestinian Perspective on Future Partnerships : Towards a Paradigm of Effective PNGOs-INGOs Cooperation" paper , unpublished, March,1995 Jerusalem.
- 10) Jacqman, G. " The Civil Society and the Authority", paper published in a Conference held at Bier Zeit University, June,1994

AXE 1 : Sociogenèse et actualité des ONG

SECURITE ALIMENTAIRE DES FAMILLES LE ROLE DES ONG EN AMERIQUE LATINE

Texte d'auteur (version pré-colloque)

Jacques ARNAULD

(septembre 1991; publié dans la revue *Food Nutrition and Agriculture*, FAO-ONU, Vol. 2 (4), 1992)

REMBULE

Dans l'action de développement, l'alimentation ne constitue pas un thème autonome. La sécurité alimentaire est un état d'équilibre plus ou moins stable qui exige la convergence de conditions relevant d'actions menées dans des domaines extrêmement divers. La recherche de cet équilibre au niveau global, et de la pérennité de ses bases, constitue le domaine de la politique alimentaire dont le défi se trouve dans la coordination (ou au moins la cohérence) des politiques sectorielles.

Au niveau des familles le problème de l'équilibre se pose en des termes moins schématiques dans la mesure où, d'une part, la famille est partie prenante de cet équilibre et, d'autre part, l'imbrication des conditions environnantes y est infiniment plus complexe. C'est pourquoi on ne peut prétendre poser la sécurité alimentaire des familles comme objectif, sans conférer un rôle actif aux personnes directement concernées et sans tenir compte du contexte dans toute sa richesse.

Le domaine de la sécurité alimentaire des familles peut être visualisé comme une succession de cercles ayant pour centre la famille. Le système alimentaire familial en constitue le premier niveau, le plus difficile à modifier car le plus autonome; également le plus complexe car c'est là qu'en fin de compte se concrétisent toutes les contradictions et que se font les choix les plus déterminants: rentabilité vs sécurité, production vs consommation, court terme vs long terme etc.

Le deuxième niveau est le système communautaire. Il n'est pas seulement la somme des systèmes familiaux mais possède une dynamique propre qui stimule ou inhibe les premiers et leurs impose des règles de voisinage. Il exige pour être géré une participation des chefs de familles et une organisation; il est plus ou moins structuré, selon le degré de cette participation.

Le troisième niveau enfin est l'économie régionale et nationale qui marque les relations du système communautaire et de chacun des systèmes familiaux avec l'extérieur. L'action développée au niveau communautaire aura peu de prise sur ce niveau mais ne pourra l'ignorer.

La persistance dans le monde d'une insécurité alimentaire critique chez un nombre croissant de familles incite à la critique et à la recherche de nouvelles stratégies. L'une des critiques le plus souvent formulée à l'encontre des programmes gouvernementaux est leur rigidité. Conçues à partir de considérations globalisantes et enfermées dans un cadre bureaucratique centralisé, les initiatives officielles sont généralement inadaptées aux conditions locales. Les efforts réalisés pour créer des relais avec les communautés (techniciens, promoteurs etc.) ont été fructueux mais insuffisants; surtout, ces relais ne fonctionnent qu'à sens unique, l'information ne remontant pas de la base vers l'administration centrale. Les maigres acquis des années 60 et 70 ont été balayés par la crise des années 80 qui a entraîné un net recul de la présence gouvernementale sur le terrain.

Au cours des vingt dernières années un nouveau type d'acteurs a connu un essor spectaculaire, ce sont les ONG ou organisations non gouvernementales. Celles-ci se présentent comme humanitaires et apolitiques, ont pour objectif de promouvoir des actions décentralisées, adaptées aux conditions locales et appelant à la participation active des intéressés. Dans la mesure où elles entretiennent des relations étroites avec les populations cibles et en raison du caractère social plus que technique de leurs préoccupations, les ONG occupent une position particulièrement favorable pour aborder les problèmes de la sécurité alimentaire des familles dans toute leur complexité.

L'objectif du présent article est d'analyser le rôle (réel et potentiel) joué par les ONG dans le domaine de la sécurité alimentaire des familles. Plus particulièrement nous nous demanderons:

- 1/ quelle est la capacité des ONG à atteindre les groupes les plus défavorisés ?
- 2/ quelle est l'approche des ONG en matière de sécurité alimentaire des familles; en particulier abordent-elles le problème de façon intégrale ou sectorielle, implicite ou explicite ?
- 3/ quelle est l'aptitude des ONG à susciter la participation communautaire?
- 4/ quels rapports les ONG entretiennent-elles avec les autres intervenants (instances gouvernementales, organismes de coopération technique, etc.)?

Le phénomène des ONG est peu étudié, relativement à son importance et à sa versatilité; peu d'interventions sont correctement documentées et moins encore ont été évaluées. Les actions privées à but non lucratif se sont à tel point multipliées et diversifiées qu'aucune catégorie unique ne peut en rendre compte. Par ailleurs, face aux efforts des instances officielles, la force revendicative du label "non gouvernemental" se trouve aujourd'hui considérablement amoindrie. Faute de substitut satisfaisant, le terme d'ONG reste cependant largement utilisé. Nous nous y référerons ici et, par commodité, en distinguerons quatre catégories (selon une classification utilisée en Bolivie par la Banque Mondiale dans son rapport annuel 1989): les ONG nationales c'est à dire gérées entièrement par des ressortissants nationaux, les organisations privées étrangères, les organisations de base devenues pourvoyeuses de services, et les organisations religieuses.

Cet article ne prétend apporter qu'une première réflexion sur ce monde extrêmement éclaté. Il est le produit d'une expérience plus que d'une recherche structurée et se réfère spécifiquement au continent latino-américain.

Les conclusions proposées portent une part inévitable de subjectivité; elles n'engagent que leur auteur.

I. Atteindre les plus défavorisés: couverture géographique et sélectivité.

Identifier, pour les hiérarchiser, les zones de plus grande insécurité alimentaire n'est pas chose facile. Sans doute faudrait-il auparavant faire la distinction entre l'insécurité chronique, dont les expressions dramatiques sont la dénutrition sévère et la misère, et l'insécurité conjoncturelle, que l'on trouve dans les zones de dénutrition modérée et d'économie fragile.

La couverture géographique des ONG coïncide mal avec les cartes de la pauvreté extrême. Tout comme les services gouvernementaux, elles ont tendance à se situer dans des zones relativement dynamiques, qui sont aussi celles où les demandes des populations sont exprimées avec le plus d'insistance. Le cas de la Bolivie, avec l'axe La Paz-Cochabamba-Santa Cruz en est une illustration. Dans certaines zones (Puno au Pérou), la concentration d'ONG est telle que la concurrence engendre clientélisme et surenchère. Par contre, les régions les plus difficiles d'accès, n'ont pour beaucoup jamais vu une ONG.

Les ONG qui n'ont pas de vocation charitable mais de développement se sentent impuissantes devant des situations extrêmes et dirigent leurs interventions là où les chances de réussite sont plus grandes. Il faut mentionner, à leur corps défendant, que les bailleurs de fonds leur demandent des résultats tangibles dans des délais toujours trop brefs. Par ailleurs la mise en place de projets dans des zones retirées exige des moyens logistiques (financiers et en équipement) qui sont hors de portée de la plupart des ONG, nationales en particulier, et que seules peuvent assumer les ONG "riches", principalement les organisations étrangères et/ou religieuses.

La capacité de couverture des organisations de base est paradoxalement elle aussi limitée. En effet, les organisations capables de gérer des projets et d'attirer des bailleurs de fonds sont des organisations structurées, installées dans des zones économiquement actives.

Les organisations religieuses sont celles dont la couverture spatiale est la plus large et la pénétration géographique la plus profonde. Cependant la capacité de pénétration des Eglises ne doit pas faire oublier qu'elles aussi concentrent (en termes quantitatifs) la majeure partie de leurs ressources là où la population est la plus concentrée.

Aborder la problématique de la sécurité alimentaire des familles implique que l'on fixe, dans une communauté donnée, des critères de priorité entre les familles.

Au sein de leurs zones d'influence, la sélectivité des ONG est fonction du type d'intervention qu'elles pratiquent, mais aussi de leur capacité à mobiliser les groupes cibles. Sans anticiper sur les chapitres suivants, l'on peut dire de façon schématique que les organisations religieuses sont celles dont la capacité à atteindre les plus démunis est la plus importante, de par le caractère souvent charitable de leur action. Les organisations de base n'ont pas pour but de favoriser systématiquement les couches pauvres; leur intérêt se porte de préférence sur des projets capables de provoquer le décollage économique de ses membres les plus dynamiques. Les organisations étrangères compensent souvent par une grande rigueur technique (critères précis de participation) ou par des moyens relativement importants (couverture totale) leur faible capacité de mobilisation des plus pauvres. Enfin les ONG nationales, limitées dans leurs ressources et tenues au respect des pratiques communautaires, font preuve d'une capacité de sélection généralement faible.

II. La sécurité alimentaire des familles. Terme inconnu des ONG.

Si la sécurité alimentaire des familles n'est pas un champ d'action autonome, elle peut au moins être un objectif déclaré donnant lieu à une stratégie appropriée au niveau de la communauté. On pourrait ainsi s'attendre à la voir apparaître, sous une formulation ou une autre, comme le leitmotiv de certaines organisations privées. Pourtant il n'en est rien: la sécurité alimentaire n'apparaît pas comme un objectif opérationnel explicite des ONG.

Devant cette absence, deux considérations s'imposent. En premier lieu, les ONG -- qui, à la différence des organismes de coopération conventionnels, se présentent ostensiblement comme des catalyseurs de transformations sociales -- expriment leurs priorités fondamentales en termes sociaux plutôt qu'en termes techniques. C'est pourquoi leurs références au technique sont le plus souvent pragmatiques et sectorielles (production, nutrition materno-infantile, etc.);

elles se rapportent au support de l'action et sont garantes d'apolitisme. Le thème de la sécurité alimentaire, plus abstrait, se trouve occulté dans les formulations des ONG par les enjeux sociaux qui l'englobent. Quoiqu'il en soit, il y a là l'évidence d'une difficulté des ONG à intégrer techniquement des actions pluridisciplinaires.

En deuxième lieu, l'approche de la sécurité alimentaire exige une capacité technique d'analyse et d'action qui fait défaut à beaucoup d'ONG. Force est en effet de reconnaître que le mouvement ONG dans son ensemble a été relativement peu créatif et peu performant dans le domaine technique. Il n'a pas été capable de se libérer de la sectorialisation ni de développer des approches originales. Pour être juste, il faut cependant noter que les ONG marquent d'une empreinte sociale les domaines techniques qu'elles abordent. Ainsi dans le domaine de la production agricole, les ONG prennent-elles en compte les "systèmes de production" (familial et/ou communautaire) là où les gouvernements ne raisonnent qu'en termes de parcelle et de culture. De même, dans le domaine de la santé, la composante préventive et éducationnelle est-elle pour les ONG prioritaire. Même s'il n'est qu'intuitif, le thème de la sécurité alimentaire est donc déjà fortement sous-jacent dans les actions des ONG.

Enfin il faut ajouter que l'origine de chaque ONG et ses modes de financement marquent durablement son champ d'intervention. C'est ainsi que pour un grand nombre d'organisations humanitaires issues de mouvements d'entraide, les problèmes d'alimentation sont perçus comme des problèmes de la "faim" et traités par l'aide alimentaire, même si beaucoup s'en défendent et prétendent avoir abandonné l'urgence pour le développement. En réaction au "paternalisme" des organisations caritatives, étrangères pour la plupart, étrangères, un nombre considérable d'ONG, étrangères et nationales, ont choisi une voie technique sectorielle (agriculture, santé, éducation, artisanat, commercialisation etc.). Avec la multiplication de ces ONG s'est faite la diversification des champs d'intervention. Certaines ont atteint un haut degré de spécialisation (micro-irrigation, conseil juridique, coopération financière...), d'autres ont au contraire élargi leur domaine jusqu'à englober pratiquement tout projet répondant à leur objectif social. Ces dernières sont les plus à même d'aborder la sécurité alimentaire dans son ensemble.

En résumé, les ONG se présentent comme des agents particuliers (humanistes et dévoués) d'exécution plus que comme des organisations à la recherche de solutions originales. Mais leur manque de ressources fixes ne leur ont pas permis de construire, à partir de leurs expériences, un capital technique propre. Dans leur immense majorité, elles présentent des déficiences critiques au niveau du traitement de l'information concernant leur propres actions, de la circulation de cette information en leur sein même et de la communication avec l'extérieur. Faute de systématisation, elles réinventent sans cesse, ou appliquent des recettes glanées çà et là, à l'initiative de ses agents de terrain.

Ces observations générales doivent cependant être nuancées selon les types d'ONG. Par ailleurs, il faut rendre hommage aux organisations qui, conscientes de leurs limitations techniques et des risques de déviation de toutes sortes, investissent des ressources de plus en plus importantes dans l'évaluation de leur action, la recherche, la communication et la formation de leurs agents. La recherche de formules de partenariat entre ONG a également pour but de pallier aux insuffisances.

III. Susciter la participation communautaire.

La participation des chefs de familles aux projets communautaires est déterminante de la sécurité alimentaire dans la mesure où elle est nécessaire à la modification des systèmes alimentaires familiaux et communautaires.

Au cours des années 70, la participation communautaire apparaissait comme la raison d'être des ONG. Elle devait être le pilier d'un modèle de développement alternatif, permettant l'expression des besoins réels (ressentis) des populations. Celles-ci se prononceraient également

sur les solutions, et le savoir-faire local permettrait de faire l'économie d'apports techniques extérieurs coûteux et peu adaptés. Le nouveau modèle se dessinait autour de concepts tels que technologie appropriée, autogestion, recherche-action, organisation.

Dans la pratique, des facteurs d'ordre politique (manque de pratique démocratique, structures locales de pouvoir), économique (inégalité devant l'opportunité) ou social (discrimination) ont agi comme des filtres déformants; d'où toute une série de versions édulcorées de la participation et d'utilisations abusives du mot. Il est impossible de donner un avis général sur les méthodes employées par les ONG car, si la littérature est abondante en ce qui concerne les concepts, elle est extrêmement silencieuse quant aux expériences concrètes.

Le domaine qui nous intéresse est particulièrement révélateur des difficultés de la participation communautaire, mais aussi de l'incapacité des ONG à fournir un apport méthodologique significatif. Rien n'est plus difficile qu'un diagnostic de sécurité alimentaire en raison de la multidimensionnalité du phénomène et de son caractère domestique, voire intime. Et si l'étude scientifique est complexe, l'analyse participative ne l'est pas moins. Or trop souvent la recherche participative se limite à une séance formelle de questions-réponses qui cache mal le dirigisme des techniciens et leur recherche d'une bonne conscience. Ceci étant, même si le résultat technique de la consultation est généralement médiocre, le formalisme du processus est un atout important car il favorise la mobilisation pour l'exécution des projets eux-mêmes.

C'est dans leur capacité à promouvoir la participation communautaire au niveau de la réalisation que les ONG trouvent leur meilleure expression et justification. Elles font preuve à ce niveau d'infiniment plus d'efficacité que les organismes d'Etat. Sans doute la clef de la réussite des ONG, du point de vue sociologique, se trouve-t-elle dans leur projection sociale, leur respect des valeurs locales, le dialogue qu'elles entretiennent.

Mais là encore, chaque ONG a sa conception propre de la participation, façonnée par l'image qu'elle se fait de son rôle social et nuancée par le contexte socio-politique dans lequel elle agit. Les organisations étrangères peu familiarisées avec les enjeux locaux ont tendance à aborder le développement comme une opération de transfert technologique exécutée avec un humanisme que les communautés semblent apprécier et solliciter. La participation qu'elles suscitent reste informelle et individuelle. Les étrangers ont inévitablement "leur cour" ce qui n'est pas sans risque d'effets pervers sur la communauté.

Les ONG nationales au contraire accordent une priorité centrale à la participation communautaire. L'organisation, étape essentielle de la transformation sociale, est en effet souvent considérée comme un objectif en soi, l'action technique faisant alors figure de prétexte. La participation est alors formelle et objet de techniques de communication appliquées méthodiquement jusqu'à la caricature.

L'existence d'une organisation de base active est la manifestation irréfutable d'une participation communautaire, mais elle n'en garantit pas l'authenticité. Les organisations de base se caractérisent souvent par une concentration des responsabilités (et de l'information) au sein d'un comité de direction, non tant par manque d'esprit démocratique qu'en raison des contraintes imposées par les bailleurs de fonds.

Enfin, la participation de la population aux projets des organisations religieuses est souvent limitée par le caractère imposant de l'autorité religieuse. Cependant, ces organisations possèdent une capacité de mobilisation de beaucoup supérieure à celle d'autres ONG dans la mesure où elles donnent au concept de participation une connotation moins factuelle et matérialiste.

IV. Organisations gouvernementales et non-gouvernementales: relations et conflits.

La sécurité alimentaire est un état d'équilibre. Les organismes gouvernementaux agissent principalement sur le contexte extérieur et partiellement sur le système alimentaire communautaire; les ONG sur les systèmes familiaux et communautaires. Que les approches des uns et des autres soient complémentaires ou contradictoires, la recherche de l'équilibre exige une concertation entre les différents intervenants. Les ONG revendiquent aujourd'hui avec juste raison auprès des gouvernements et des organismes internationaux leur reconnaissance en tant qu'agents authentiques de développement, signe qu'elles ne se sentent pas intégrées dans le cercle fermé des institutions spécialisées.

L'évolution économique et politique des dix dernières années, en Amérique Latine, a entraîné une modification importante des relations entre ONG et instances gouvernementales. L'ouverture démocratique, le recul des institutions officielles sur le terrain, et le flux imposant d'ONG ont créé une redistribution de fait des rôles, que les gouvernements ne peuvent plus ignorer. La concurrence laisse progressivement la place à la collaboration pour le bien des populations. On peut observer cette tendance au niveau des promoteurs (agricoles, de santé etc.) dont le label de sponsoring institutionnel disparaît progressivement au bénéfice d'un engagement communautaire.

L'expérience bolivienne est, à deux titres, illustrative de cette situation. D'une part, la conjoncture économique a obligé les institutions à se retirer de leurs engagements communautaires et a favorisé, jusqu'à l'institutionnalisation, les opérations de substitutions par les ONG. D'autre part le gouvernement a créé une structure semi-autonôme de financements (le Fond Social d'Urgence, FSE) dont les utilisateurs sont en priorité les ONG. L'évaluation de cette expérience a montré que les deux éléments décisifs de ce succès -- car l'expérience a été qualifiée de très positive -- ont été l'autonomie politique et bureaucratique et le niveau technique du FSE (rapport annuel de la Banque Mondiale, 1989).

Aux niveaux régional et national, les ONG nationales se constituent progressivement en réseaux non pas tant dans un esprit de défense mais dans la recherche d'une plus grande capacité de dialogue et de négociation. Les réseaux participent à des débats nationaux et internationaux, et sont de plus en plus considérés par les organisations internationales (Banque Mondiale, FMI, Agences de Nations Unies) comme des interlocuteurs valables, voire obligés. Les gouvernements par contre ont du mal à se libérer du spectre des vieilles rencunes et des fantasmes de la subversion.

Mais la collaboration entre ONG et secteurs se fait surtout au niveau local ou départemental. Plutôt qu'agir en concurrence avec les services publics, les ONG s'attachent à couvrir des domaines mal abordés par les gouvernements (activités récréatives, sportives, foyers de jeunes, soutien scolaire, crèches etc. pour l'éducation; formation de promoteurs ruraux et de sages femmes pour la santé; agriculture biologique ou microentreprises pour la production). De plus elles prennent de plus en plus souvent à leur charge la formation complémentaire et l'équipement de base des promoteurs affiliés aux secteurs officiels.

L'histoire des relations entre organisations de base et gouvernement est riche en conflits. De tous temps, les gouvernements ont tenté de canaliser leurs services, programmes et projets au travers d'organisations de base, ne serait-ce que pour minimiser les coûts, mais ce faisant ont prêté le flanc à des accusations diverses: promesses non tenues, engagements rompus, récupération politique, bureaucratie etc. Beaucoup d'organisations de base ont su tirer les leçons de ces expériences; elles utilisent avec dosage et sans fausses illusions les ressources potentielles.

Plus généralement, au cours des dernières années on a assisté à une formidable ouverture des communautés rurales et marginales urbaines vers l'extérieur, qui a modifié de façon substantielle leurs rapports avec les institutions. Cette ouverture devrait aboutir progressivement

à une réelle participation des communautés, non seulement dans le choix des interventions nécessaires mais aussi dans la coordination des organisations qui les exécuteront, gouvernementales et non gouvernementales confondues; c'est là une condition *sine qua non* pour que la sécurité alimentaire des familles soit abordée dans son intégralité.

VERS UNE COOPERATION FAO-ONG

Le développement spectaculaire des ONG montre que ce type d'organisation remplit une fonction sociale essentielle et répond à une demande réelle. Cette fonction pourrait se définir comme celle d'intermédiaire entre les communautés et l'extérieur, fonction qui, malgré les déficiences des ONG, opère plus que d'autres à double sens. Cette appréciation porte en soi la confirmation que les ONG sont appelées à jouer un rôle privilégié dans le domaine de la sécurité alimentaire, dont la composante sociale est fondamentale.

Les événements mondiaux récents ont montré à quel point les ONG étaient vulnérables face à la conjoncture et dépendantes des organismes de financement. Faute d'avoir su trouver leur voie propre sur le plan méthodologique, elles se sentent devenir les exécutants sur le terrain de projets dont les enjeux et la conception leur échappent; car, face aux exigences des bailleurs de fonds, leur marge de manoeuvre s'amenuise. Les ONG sont en train de perdre leur âme, entend-on dire un peu partout, et surtout au sein des ONG elles-mêmes. Les ONG se trouvent placées devant un défi: comment se professionnaliser sans perdre les qualités inhérentes à leur caractère humanitaire? Elles doivent éviter de devenir les proies faciles de puissants organismes de coopération en mal de partenariat et de se convertir en leur main d'oeuvre bon marché.

Il est urgent qu'une coopération technique sans arrière-pensées s'instaure entre le monde des ONG et les organismes multilatéraux. Les organismes techniques doivent aider les ONG à développer leur créativité et augmenter leur efficacité dans le respect de leur identité. En ce qui concerne la FAO, elle a un rôle fondamental à jouer à deux niveaux:

1. améliorer le niveau technique des ONG en animant un processus interne de capitalisation des expériences. Ce processus aurait pour but en particulier de: a) promouvoir au sein des ONG l'approche technique de la "sécurité alimentaire des familles"; b) mettre en place des mécanismes d'évaluation (interne et externe) des actions des ONG; c) appuyer les ONG dans l'évaluation de leurs besoins en assistance et matériels techniques.

2. préparer les gouvernements afin qu'ils développent un nouveau type de relations avec les ONG. Les mesures d'ajustement et de compensation adoptées par les pays d'Amérique Latine impliquent nécessairement une révision du rôle des secteurs publics sur le terrain et de leurs relations avec les secteurs privés, incluant les ONG. La FAO pourrait fournir une assistance technique aux gouvernements pour la mise en place de mécanismes appropriés de collaboration avec les ONG, tant au niveau de la planification et de la prise de décisions que de l'exécution et de l'évaluation des actions.

AXE 1 : Sociogenèse et actualité des ONG**LA MULTIPLICATION DES ONG À MADAGASCAR :
UNE RÉPONSE AU DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT ?***Texte d'auteur (version pré-colloque)*

*Isabelle DROY
ORSTOM, Antananarivo*

**I LE PROCESSUS DE TRANSITION ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE À
MADAGASCAR**

Depuis l'Indépendance en 1960, Madagascar a connu trois changements importants de régimes politiques. De 1960 à 1972, la première République reste très liée à la France, son ancienne métropole. Le régime est à tendance social-démocrate, même si le multipartisme est de fait limité à une bipolarisation entre le PSD, parti du président de la République, A.Tsiranana, auquel s'oppose l'AKFM dirigé par le pasteur Andriamanjato, qui se réclame du socialisme scientifique. A partir de 1970, la contestation contre le régime en place s'amplifie, aboutissant à la chute du pouvoir en 1972. Le changement de cap est brutal et après une période mouvementée entre 1972 et 1975, le président Ratsiraka s'installe au pouvoir, une nouvelle constitution est adoptée qui ouvre la II^e République. L'idéologie du socialisme révolutionnaire est affirmée brutalement : nationalisation des banques, des assurances et des principales industries, politique étrangère tournée de manière privilégiée vers l'URSS et la Corée du Nord, distances prises vis à vis de la France, nationalisme affirmé à travers la malgachisation de l'enseignement. Une politique d'investissement est lancée sur endettement international. Mais, mal ciblés, ceux-ci restent improductifs (certaines usines n'ont jamais fonctionné). La dégradation de la situation économique et la crise financière conduisent le régime à changer de cap dans les années 80 : accords avec les institutions de Brettons-Woods pour la mise en place de programmes d'ajustement structurel, début de libéralisation économique. Le retour à la croissance s'amorce lentement tandis que la libéralisation politique suit progressivement. Mais, en 1991, une longue grève de la fonction publique assortie de manifestations aboutissent au départ du président Ratsiraka (réélu en 1989) ; après une période de transition et l'adoption d'une nouvelle constitution, le premier gouvernement de la III^e République est installé sous la présidence d'A. Zafy au début de l'année 1993. Les dissensions internes de la classe politique au pouvoir ne permettront pas au gouvernement de mener une politique cohérente. A la mi-96, les accords avec les institutions de Bretton-Woods ne sont toujours pas signés et la situation des finances publiques est dramatique.

II PAUPÉRISATION ET DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT

2.1 Une population qui s'est appauvrie

Cette dégradation de la situation économique depuis plus de deux décennies se traduit par une paupérisation croissante de la population. Entre 1960 et 1995, le PIB par habitant a chuté de 37% et la consommation privée de 47% (INSTAT/projet MADIO). Sur la même période, les dépenses alimentaires par tête ont diminuées de 34%.

Avec un taux d'accroissement moyen de 2,8% ces dix dernières années, la population malgache dépasse les 12 millions d'habitants en 1995. C'est une population jeune (plus de 40% de la population a moins de 20 ans), essentiellement rurale (78%).

En milieu urbain, **la baisse dramatique du niveau de vie a provoqué l'émergence ou l'amplification de nouveaux problèmes** : famille sans abris, enfants des rues, multiplication d'activités de survie, jeunes sans formation et sans emploi. Les interventions des organisations non gouvernementales en milieu urbain sont assez récentes : assistance sociale (distribution de vivres aux familles les plus démunies, accueil d'orphelins ou d'enfants abandonnés, dispensaires dans les quartiers les plus pauvres), aide à la réinsertion (travaux à haute intensité de main d'oeuvre avec éventuellement distribution de vivres contre du travail) ou encore mise en place de centres de formation professionnelle (pour l'artisanat essentiellement).

En milieu rural, on peut schématiser la situation actuelle de la façon suivante :

- **isolement croissant de certaines régions** lié à la dégradation des infrastructures routières ; cette dégradation touche également les autres équipements collectifs (écoles, dispensaires etc...)

- **insécurité dans les campagnes** (vols de bétail et de cultures),

- **baisse des prix des produits agricoles d'exportation** liés à la contraction de la demande sur le marché mondial (vanille, café robusta, girofle), à une diminution de la qualité, à une organisation de la collecte défavorable aux producteurs et à la dévaluation du franc malgache (FMG).

- **augmentation du coût des intrants** (engrais, petit matériel agricole) ; ces produits dépendent des importations et suivent donc l'évolution du FMG par rapport aux devises.

- **faible efficacité des services de vulgarisation agricole** due notamment aux pesanteurs administratives et au dénuement total de ces services en moyens de fonctionnement (notamment, à l'absence de moyens de locomotion).

Cette situation a abouti à une involution des campagnes : régression des techniques de culture, repli sur des productions destinées à la consommation familiale, baisse de la consommation de produits manufacturés ...

2.2 Une administration de plus en plus démunie

Les effectifs de l'administration sont de 150 000 agents environ (dont 22 000 militaires). L'importance de cette masse salariale grève lourdement le budget de l'État, alors que l'efficacité de la plupart de ces structures administratives a diminué faute de moyens financiers et matériels. La motivation des fonctionnaires est aussi entamée par une baisse de plus de 40% de leur pouvoir d'achat depuis deux décennies.

Faute de moyens, **l'État assure les fonctions essentielles comme l'éducation, la santé ou la sécurité dans des conditions de plus en plus précaires** ; dans les régions isolées, il arrive même que ces structures n'existent plus que sur le papier : il n'est pas rare dans le Sud, de trouver des villages sans école parce que l'instituteur n'a jamais rejoint son poste ou l'a

abandonné de découragement. Les procédures de contrôle de l'administration sont aussi paralysées.

En milieu rural, après plus de 10 ans d'économie dirigée et d'étouffement des initiatives paysannes, l'État se "désengage" et transfère aux agents privés, aux groupements paysans, aux ONGs, les fonctions qu'il était censé assumer jusque là (entretien des réseaux hydro-agricoles, approvisionnement en intrants, commercialisation des produits...). Le foisonnement actuel des groupements est certes un signe positif, mais il faut garder à l'esprit que beaucoup de ces organisations sont jeunes, peu structurées et mises devant de lourdes responsabilités. La structuration du monde rural et la professionnalisation de ces organisations ne fait que commencer et reste très dépendante de l'évolution politique et économique de Madagascar dans les années à venir. ⁴

III L'INCERTITUDE DES CHIFFRES

Comment reconnaître une ONG à Madagascar ?

A Madagascar, c'est l'ordonnance 60-133 (datant de 1960) qui régit les associations à but non lucratif. Cette loi est très proche de la loi de 1901 qui s'applique aux associations en France. En l'absence d'autre précisions, **on peut au moins dire que toute ONG est une association à but non lucratif**, donc rentrant dans le cadre de la loi 60-133.

Mais, depuis 1960, ce cadre juridique n'a pratiquement pas bougé¹, 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.

Actuellement, environ 3000 associations sont enregistrées au Ministère de l'Intérieur sous le régime de l'ordonnance 60-133. Sont exclues de ce régime les associations culturelles dépendant ou constituant une Eglise : celles-ci sont régies par l'ordonnance 62-117. Cette distinction est très importante, car les organisations affiliées aux Eglises 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 ONGs ; **une grande confusion régit actuellement**, car un certain nombre de ces organisations (mais pas toutes !) sont comptabilisées dans les ONGs. Et selon les sources, ce ne sont pas les mêmes que l'on retrouve d'un recensement à l'autre...

En 1988, le Ministère de la Population² et la Banque Mondiale ont effectué un recensement des ONGs à Madagascar. Les ONGs étrangères sont facilement répertoriées, car elles sont peu nombreuses et leur installation dans le pays est soumise à un accord de siège.

Par contre, pour les ONGs nationales, le travail de recensement est plus complexe dans la mesure où aucune définition n'a été précisée. Ainsi, le recensement de 1988 a retenu dans son inventaire l'amicale des sociologues, l'association médicale inter-entreprise (AMIT), les

¹ il n'existe que quelques décrets d'application largement ignorés des utilisateurs de la loi

² les Pouvoirs Publics, notamment le Ministère de la Population, souhaitent mettre une tutelle sur les ONGs : ainsi en 1993, un décret fixe les attributions du Ministère de la Population : "il assure la mise en oeuvre de la politique de la Population et exécute les programmes relatifs à l'amélioration des conditions de la vie des femmes, des enfants, de la famille (...) ; **il assure la tutelle des associations Organisations Non Gouvernementales** qui contribuent à la réalisation des programmes d'actions cités ci-dessus" (décret 93-508 du 11 septembre 1993).

associations de parents d'élèves ou les *toby* (centres de soins des malades par la prière selon leur propre définition)³

Un nouvel inventaire a été réalisé en 1994, sur la base d'une définition adoptée par les différents partenaires (ONGs, bailleurs de fond et pouvoirs publics). Cette définition a encore été légèrement modifiée en 1996. Ainsi, selon l'article 2 du projet de loi n°27/96 portant régime particulier des ONGs à Madagascar; "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"..

Le champ d'actions des associations pouvant être classées parmi les ONGs reste très large et mal défini⁴. Il l'est d'autant plus que les organisations professionnelles ou les groupements à vocation économique ne disposent pas d'un cadre juridique adapté, et que, faute de mieux, ils prétendent au statut d'ONG puisque le projet de loi est très avancé⁵.. 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...

La comparaison entre le recensement de 1988 et celui réalisé six ans plus tard est impossible, puisque les critères de sélection ont changé. 232 organisations ont été recensées en 1988, dont 5 ONGs étrangères. En 1994, le Ministère de la Population et le programme PASAGE ont réalisé **un inventaire des ONGs en envoyant un questionnaire aux associations présentant les caractéristiques d'une ONG et enregistrées au Ministère de la Population**.⁶.. 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 fichier⁷.... **Mais ce fichier n'est pas actualisé** : les associations qui ne fonctionnent pas ou plus ne sont pas rayées de la liste. Une autre source d'information sur les ONGs nationales existe : la liste établie par le "collectif ONG", qui s'est créé en 1994 : les ONGs enregistrées dans cette liste doivent répondre à plusieurs critères : avoir des activités concrètes rentrant dans le champ des ONGs et être reconnues par deux autres ONGs du collectif.

Ces trois sources offrent chacune un intérêt particulier et sont intéressantes à connaître : **malheureusement, aucune d'entre elles ne permet de sortir un chiffre précis sur le nombre d'ONGs en activité à Madagascar.**

- dans l'inventaire de 1994, on trouve **les ONGs les plus importantes et sur chacune d'elles des informations qui sont assez récentes** (réalisations, effectif de bénévoles et de

³les "toby" sont des centres créés par le Mouvement du Réveil ; certains sont affiliés à des Églises protestante (par exemple, l'Eglise Luthérienne Malgache, d'autres sont indépendants. Une de leur principale activité est le soin des malades mentaux par la prière et l'exorcisme..

⁴ le projet de loi portant statut des ONG n'étant pas encore voté en Août 1996, il n'existe pas de statut légal particulier pour les ONGs 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 et on aura cette fois des chiffres précis.

⁵en août 1996, le projet de loi portant statut des ONG est arrivé jusqu'au conseil de gouvernement et serait sur le point d'être voté.

⁶les associations nationales se présentent au Ministère de la Population pour obtenir une attestation d'enregistrement. Cette attestation est nécessaire pour effectuer certaines formalités douanières ou pour demander des aides auprès de certains bailleurs de fond.

⁷source : Ministère de la Population, Direction de la Population et du Redressement Social, Service des ONG.

personnel rémunéré, secteurs d'activité, zone d'intervention, source de financement). Mais, beaucoup de petites ONGs n'apparaissent pas, car elles n'ont pas répondu ou n'ont pas reçu le questionnaire.

- le fichier du Ministère de la Population **n'a pas été apuré des organisations "fantômes"**, bien qu' environ 80% des ONGs recensées aient été visitées en 1995 dans le cadre du programme PASAGE. Un peu plus de 200 d'entre elles ont disparu., ce qui en laisse tout de même environ 455 en activité (en 1995, 700 associations étaient enregistrées au Ministère de la Population). Mais, ces organisations "fantômes" n'ont pas été retirées du fichier, ce qui introduit un biais certain lors de son exploitation. Autre biais de ce fichier, **seul le siège de l'organisme d'affiliation est enregistré**. Ce siège est souvent dans la capitale ; le travail dans les provinces est donc gommé. Les organisations liées aux Eglises (dispensaires, léproseries et orphelinats par exemple) apparaissent partiellement, de façon totalement arbitraire ; or, on a vu que leur régime juridique est différent de celui des associations à but non lucratif.

- la liste du "collectif ONG" est la plus récente. Elle a été établie entre autres à partir des listes des collectifs d'ONGs et ne concerne que les ONGs nationales. Autre intérêt de cette liste : les ONG y sont répertoriées par province, même si leur siège ou leur organisme d'affiliation est à Antananarivo. Mais, là encore, la définition des ONGs est tellement large qu'on y trouve des associations professionnelles, comme certaines associations d'usagers de l'eau:, des clubs (Lions club, Rotary club...), ou des *toby*.

Il est donc assez surprenant de constater qu'actuellement **personne ne sait combien d'ONGs interviennent à Madagascar**, exception faite des ONGs internationales qui sont bien répertoriées. Ceci est d'autant plus surprenant que les ONGs sont à l'honneur depuis plusieurs mois, notamment dans les activités du programme PASAGE de la Banque Mondiale... Le flou dans la définition des ONGs et le vide juridique sont sans doute les premiers responsables de cette situation..

En excluant des listes les organisations affiliées aux Eglises, 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), on aurait environ 200 ONGs actuellement en activité (associations à but non lucratif qui travaillent au bénéfice de populations tiers).

Une multiplication qui profite surtout à la province d'Antananarivo

En reprenant les chiffres officiels, on constate qu'en 5 ans, **le nombre d'ONGs enregistrées au Ministère de la Population est passé de 285 à 700, soit une augmentation de plus de 245 %**. Cette évolution a surtout "profité" à la province d'Antananarivo⁸, où le nombre des ONGs a été presque multiplié par 5, passant de 87 en 1990 à 425 en 1995. La province d'Antananarivo concentre près du tiers de la population malgache et la capitale compte près d'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. Toujours d'après le fichier du Ministère, seules 30 organisations seraient installées dans la province de Mahajanga : il est vrai que celle-ci ne concentre que 13% de la population et

⁸ on utilisera dans ce texte le découpage territorial en quatre niveaux, qui a prévalu jusqu'à la fin de l'année 1995 et pour lequel des chiffres sont disponibles :

- le Faritany : l'équivalent de la province. Madagascar est divisé en 6 Faritany.
- le Fivondronana : l'équivalent d'un département. (111).
- le Firaiana : l'équivalent d'un canton (environ 1300).
- le Fokontany : l'équivalent de la commune (environ 13000). En 1995, le Fokontany a disparu du nouveau découpage, mais il est question en 1996 de le réintroduire...

que la production agricole y est excédentaire⁹. Le nombre d'ONGs est resté stable dans la province d'Antsiranana : seules 4 organisations se seraient installées en 5 ans, portant le nombre à 37 en 1995.¹⁰

L'analyse de la répartition spatiale des ONGs à travers l'inventaire de 1994 est plus nuancé : en effet, les ONGs interviennent parfois sur plusieurs régions, ce qui n'est pas pris en compte dans le fichier du Ministère de la Population. Certes, la province d'Antananarivo, et en particulier la capitale, reste en "tête de liste" pour le taux d'intervention par habitant.

Tableau 1: Répartition spatiale des ONGs

Faritany (ou Province)	Pourcentage d'ONG intervenant dans la province(*)	Répartition de la population par province (**)
Antananarivo	59%	30,1%
Fianarantsoa	28%	19,4%
Toamasina (Tamatave)	23%	16,3%
Toliara (Tuléar)	20%	13,5%
Mahajanga	20%	12,8%
Antsiranana	17%	7,9%
	-	100%

(*) source : Inventaire des ONG 1994, nos propres calculs. Chaque ONG pouvant intervenir sur plusieurs provinces, le total est supérieur à 100.

(**) source : recensement général de la population et de l'habitat, 1993.

A partir de son fichier, le service des ONGs du Ministère de la Population a fait les observations suivantes :

- **les provinces les plus défavorisées ne sont pas celles où le taux d'intervention des ONGs est le plus élevé** : par exemple, la province de Tuléar est la plus pauvre avec, d'après la Banque Mondiale, 75 à 80% de la population en dessous du seuil de pauvreté

- dans chaque province, **les ONGs sont presque toutes concentrées dans 5 Fivondronana** : par exemple, sur la province d'Antananarivo qui compte 16 Fivondronana, 93% des ONGs interviennent dans 5 d'entre eux. Sur l'ensemble du pays, 89% des ONGs sont concentrés dans 30 Fivondronana (sur un total de 111). Bien sûr, les zones "délaissées" sont souvent très fortement enclavées (inaccessibles par des véhicules par exemple), car les ONGs ont besoin d'un minimum d'infrastructures pour fonctionner et ne peuvent assurer à elles seules l'aménagement du territoire¹¹.

UN NOUVEAU PHÉNOMÈNE : L'ÉMERGENCE DES ONGs LAÏQUES

L'influence des structures confessionnelles auprès des ONGs nationales

La christianisation de Madagascar a commencé dès le début du 19^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 "socialiste dirigiste" (1975-1985), elles sont restées une des seules institutions indépendantes. La

⁹ la liste du collectif ONG compte 68 organisations sur la province de Mahajanga, mais on trouve parmi elles des associations d'usagers de l'eau, l'amicale des PTT etc...

¹⁰ source : Ministère de la Population, Direction de la Population et du Redressement Social, Service des ONG.

¹¹ il n'est pas inutile de le rappeler, si évident que cela paraisse : à entendre certains discours politiques, on a l'impression que les responsables se défont de responsabilités de l'Etat quant à l'équipement et la gestion des infrastructures de base.

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 "mon-père" et les "petites-soeurs" 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 ONGs nationales sont d'origine religieuse (SAF-FJKM et SAFAFI chez les protestants, CARITAS chez les catholiques). Ces ONGs 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, laïcs ou religieux.

L'émergence des ONGs 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 le planning familial, surtout en milieu rural où l'indice synthétique de fécondité est de 6,7 contre 3,2 dans la capitale¹².

Une ONG laïque créée sous l'influence des Églises : l'exemple de l'IREDEC

Nous donnons ici à titre d'illustration, un exemple de création d'une ONG laïque. Dans le Diocèse d'Antsirabe, un effort de structuration des communautés catholiques au niveau du village avait abouti à la création de communautés ecclésiales de base (*sokajy fototra kristianina*, SFK) demandeuses d'un appui technique, surtout en agriculture. D'abord liée au Diocèse d'Antsirabe, puis indépendante, une petite équipe a fondé une association, l'AVANA, qui a créé une équipe technique, l'IREDEC. Jusqu'en 1991, l'IREDEC intervenait auprès de 22 communautés ou groupements villageois répartis dans le Vakinankaratra (formations pratiques et théoriques dans 8 domaines différents, de l'agriculture à l'animation scolaire). L'objectif est la structuration du milieu rural, en développant les capacités d'analyse et de négociation des paysans vis à vis des administrations et des organismes intervenant sur ce milieu. Depuis fin 1991, l'IREDEC a opéré une mutation dans sa méthodologie d'intervention : les limites du travail au niveau d'un seul village sont apparues et le changement d'échelle s'imposait. Six zones agro-socio-économiques ont été identifiées sur le Vakinankaratra ; les villages sont replacés dans leur micro-zone et les interventions prennent en compte les problèmes régionaux, tant au niveau de la micro-zone que de la zone elle-même. **Cette réorientation a d'abord anticipé puis accompagné le processus de décentralisation à Madagascar.**

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**

¹² source : Enquête Nationale Démographique et Sanitaire-CNRE-1992

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'Etat 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 d'"entrer" 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, HARDI (Harmonisation des actions pour un développement intégré). Cette organisation intervient sur un quartier défavorisé de la capitale (Isotry) 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. Fait original : une association d'appui, HARDI-France, a été créée ultérieurement pour soutenir les actions de cette ONG malgache.

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

Mais, à l'inverse, **un certain nombre d'organisations nationales** (ONGs, groupements mutualistes, groupements professionnels) **se sont créées sous l'impulsion initiale d'ONGs étrangères** : Ces interventions extérieures ont permis une structuration qui faisait particulièrement défaut après une mise sous carcan idéologique pendant plusieurs années ; les ONGs 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 financiers 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 et attire des individus plus préoccupés de leur enrichissement personnel que du développement du pays : quand on entend que la Banque Mondiale souhaite faire passer plusieurs millions de dollars par les ONGs dans les années à venir, il est sûr que plus d'un "s'organise" pour en récupérer une partie. Cela est d'autant plus facile que le cadre juridique des associations à but non lucratif (donc des ONGs) 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 oeuvres caritatives), entrent dans le pays en exonération de toutes taxes et sont revendus au prix de la fripe. Dans l'affaire, l'Etat 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 ONGs tout à fait honnêtes qui font les frais de tracasseries administratives.

Une implantation récente des ONGs étrangères

Il y a 10 ans, on comptait moins de 10 ONGs 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 ONGs 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. Elle arrivent à Madagascar "balisées" le cadre juridique de leur pays d'origine.

Actuellement, la moitié des ONGs étrangères présentes à Madagascar sont françaises (29 sur 59). Les plus connues interviennent dans **le développement rural, la santé, l'éducation**. 14 autres ONG européennes sont représentées à Madagascar (Allemagne, Suisse, Italie, Norvège). Ensuite, viennent les ONGs américaines (Etats-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 les relations diplomatiques avec les États-Unis. On peut noter aussi la présence de 2 ONGs japonaises et d'une chinoise.

Environ une dizaine d'organisations recensées par comme ONGs étrangères sont assez éloignées de préoccupations caritatives ou de développement : ce sont des amicales ou des associations à vocation prosélytique

Bénévolat et source de financement

Lors de l'inventaire de 1994, les ONGs ont indiqué le nombre de bénévoles et le nombre de personnes rémunérées qui travaillaient pour leur association. 41% des ONGs déclarent ne pas avoir de personnel bénévole, et 25% ont moins de 10 bénévoles¹³. **La croissance du nombre d'ONG ne correspond pas un mouvement massif de bénévolat.** Compte tenu de leur baisse de 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). Ainsi, seules 10% des ONGs fonctionneraient sur le seul bénévolat, un tiers ont de 1 à 5 salariés, un tiers ont de 6 à 20 personnes rémunérées.

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 (dons) pour réaliser leurs activités. Mais on ne dispose pas actuellement d'informations sur le volume total des flux financiers. Cette information est d'autant plus difficile à collecter que beaucoup d'ONGs ont plusieurs "bailleurs".

LES DOMAINES D'INTERVENTION

Le Ministère de la Population a classé les associations recensées dans son fichier par type d'activité. Cette nomenclature a été utilisée en 1994 lors de l'inventaire réalisé dans le cadre du programme PASAGE. La comparaison de l'inventaire de 1994 (qui concerne 154 ONGs) avec les calculs effectués par le Ministère de la Population en 1995 (700 associations) montre l'importance des activités caritatives (un tiers des ONGs). On peut être étonné par contre de la faiblesse du nombre d'organismes intervenant dans le développement rural et communautaire. Quelques divergences apparaissent entre les deux sources : les organisations travaillant dans le domaine de la santé sont mieux représentées dans l'inventaire de 1994 que dans le fichier du Ministère ; c'est le contraire pour les associations travaillant dans le domaine de l'environnement ..

Mais beaucoup d'ONG interviennent dans plusieurs secteurs, ce qui n'est pas pris en compte par le Ministère, et d'autre part, on ne dispose pas du poids relatif des structures (un dispensaire compte autant qu'une ONG qui travaille à une échelle nationale comme le WWF ou la DVV).

¹³ on ne prend pas en compte le fonctionnement interne de l'Administration, qui ne peut reposer que sur le bénévolat (Conseil d'Administration etc...)

**Tableau 2 : Secteurs d'intervention selon la nomenclature du Ministère de la Population
Comparaison du fichier du Ministère de la Population et de l'inventaire de 1994**

Secteur	Type d'activité	Fichier du Ministère de la Population 1995(*)	Inventaire des ONGs de 1994 (**)
Action sociale et assistance	Oeuvres caritatives - distribution de vivres et effets vestimentaires - hébergement de groupes nécessiteux et vulnérables	32%	35%
Santé	Traitement et soins : centre de soins de santé primaire, dispensaires Éducation sanitaire	9%	20%
Formation professionnelle	Formation liée à la production à petite échelle : (exemple : ateliers et centres d'apprentissage artisanaux)	12%	17%
Environnement	Protection de la nature Assainissement de l'environnement - reboisement - actions dans les aires protégées	15%	8%
Développement rural et communautaire	-Sensibilisation du monde rural - Action au niveau des communautés villageoises - Centre d'expérimentation et de diffusion technique - Centre d'apprentissage et de formation ruraux - Adduction d'eau, barrage, réfection de pistes, pharmacies communautaires	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 ONGs de 1994, nos propres calculs

La priorité au social dans les villes

Les interventions en milieu urbain sont essentiellement liées à la lutte contre la pauvreté:

- sous forme **caritative** pour pallier aux défaillances du système public (aides aux populations vulnérables non prises en charge par la société, comme les handicapés, les orphelins, les personnes âgées sans famille et sans ressources...),
- sous forme **d'aide à la réinsertion de populations marginalisées** (sans travail et sans abri) ; c'est notamment le travail de l'association Akamasoa ,
- sous forme **d'appui à la formation professionnelle**, comme au centre de développement d'Andohatapenaka¹⁴

Depuis fin 1995, un programme de la coopération bilatérale utilise le savoir-faire de ces ONGs : le PAIQ, **programme d'appui aux initiatives de quartier**, initié 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 oeuvre dans les quartiers précaires d'Antananarivo".¹⁵ Les objectifs sont "l'amélioration du cadre et des conditions de vie des populations urbaines, la responsabilisation des populations dans le développement de leur quartier et le renforcement des associations de quartiers et des ONG". 50 quartiers (ex-fokontany) ont été retenus sur les

¹⁴ bien entendu, ce ne sont que les exemples les plus connus ; par ailleurs, chacune de ces ONG citée a aussi d'autres activités.

¹⁵ document de présentation du PAIQ, MCAC, 1996.

192 que compte la capitale. Les associations de quartier sont la cheville ouvrière du projet : identification des projets (par exemple réhabilitation d'infrastructures de base), participation à la mise en oeuvre, puis gestion et maintenance. Ces associations sont conseillées et appuyées par des ONG -ressources, qui jouent le rôle d'opérateur (identification des quartiers et des acteurs qui s'y trouvent, préparation des projets avec les associations en utilisant des méthodes d'approche participative...). En 1996, le PAIQ travaillait avec 7 ONG-ressources, qui pour certaines ont une bonne "assise" dans les quartiers ¹⁶

La priorité à l'organisation des producteurs milieu rural

En 1975, l'engagement de Madagascar dans une politique de type collectiviste s'est concrétisé par la création de coopératives socialistes. L'ordonnance n° 77-038 du 29 juin 1997, établissait "la charte des coopératives socialistes de production qui obligeait toute forme d'organisation paysanne à se transformer en coopératives socialistes" (RAHARISON A.). Cette décision a stérilisé les organisations qui existaient déjà : elles furent "reprises en main" idéologiquement et rapidement rendues inopérantes. La DAIEC (Direction d'appui idéologique et économique des collectivités¹⁷) est un organe gouvernemental qui a créé plus d'un millier de ces coopératives ; faute de comptabilité officielle, on ignore combien subsisteraient encore aujourd'hui, mais apparemment plus aucune n'est fonctionnelle. Leur histoire est, malheureusement, assez classique : créées avant tout sur des bases idéologiques, elles furent ensuite un bon instrument de détournement pour leur 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, aménagement 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'Etat 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 (CIDR, FERT, SDID).

La répartition spatiale des ONG intervenant en milieu rural s'est légèrement modifiée 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 ONG de recherche-action, Kiomba a réalisé de nombreux travaux d'identification pour des projets de développement rural mis en oeuvre ensuite par la coopération multilatérale (Relance du Sud financé par l'Union Européenne) ou par des ONGs (Agro-Action dans l'Androy ou Equilibre en pays Antanosy). La remécanisation, l'amélioration de l'approvisionnement en eau et le stockage villageois sont les principaux axes d'intervention.

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

¹⁶ Conseil de développement d'Andohatapenaka, Association pour le développement d'Anosibe.. ; parmi les ONGs ressources, on trouve aussi bien des ONGs nationales (SAF-FJKM, VOA AFAFI) que des ONGs étrangères (AFVP, coopération française oblige... ; Inter-Aide ou CARE International).

¹⁷ La DAIEC relevait du ministère de l'information, de l'animation idéologique et de la coopérativisation, ministère qui, malgré la libéralisation, a conservé ce nom jusqu'en 1990.

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 endémique), mais aussi **le potentiel de production agricole** (érosion des bassins versants, ensablement des fleuves et rivières menaçant les grandes plaines rizicoles).

La culture sur brûlis, les feux de brousse et la fabrication de charbon de bois sont les principales causes de déboisement. La culture sur brûlis est une pratique extensive, qui n'est plus compatible avec les besoins d'une population dont les effectifs ont doublé en trois décennies. De même, la quasi-totalité des ménages utilisent encore du bois de chauffage ou du charbon de bois pour la cuisson des aliments.

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** : reboisement paysan, agro-foresterie, aménagement de bassins versants, introduction de techniques de culture intensive (notamment dans la riziculture) pour limiter la culture extensive sur brûlis. Le problème du bois de chauffage est abordé au niveau du consommateur : faute de substitut possible actuellement, une des solutions est d'économiser le charbon de bois par l'utilisation de foyers améliorés. Les ONG occupent une place très importante dans ce secteur.

A LA RECHERCHE D'UN CADRE JURIDIQUE ...

Le retard dans l'évolution de la loi

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. Inspirée du droit français (loi de 1901), ce cadre ne prend pas en compte de nouvelles activités de ces associations (par exemple, les groupements à vocation économique) pas plus que l'émergence de cette catégorie particulière que sont les ONGs.

Ainsi, jusqu'en 1993, les mutuelles d'épargne et de crédit¹⁸ 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 (ordonnance n° 93-026 portant réglementation des activités d'épargne, de crédit et de cautionnement des institutions financières mutualistes).

Les groupements à vocation économique ou les coopératives (terme peu utilisé actuellement à Madagascar en raison de sa connotation péjorative dans l'esprit de la population) sont "un groupe de personnes ayant un intérêt économique commun, dont l'objectif est de promouvoir les intérêts économiques des membres du groupe". Bon nombre de ces groupements utilisent actuellement (faute de mieux) le cadre de la loi 60-133, tout en réclamant depuis plusieurs années une loi de portée générale sur les coopératives. Dans les différents recensements et inventaires d'ONGs, on trouve un certain nombre de ces groupements.

De larges consultations...

Les réflexions autour de l'élaboration d'un projet de loi sur les ONGs ont démarrées en 1992, associant représentants des pouvoirs publics et de certaines ONGs. En 1994, un symposium national sur les ONGs a abouti à la proposition d'un avant-projet de loi. Mais les

¹⁸ les mutuelles d'épargne et de crédit sont des "établissements financiers à statut particulier dont l'objet est de collecter l'épargne de leurs adhérents sous forme de parts sociales et de dépôts rémunérés, en vue de distribuer des crédits à ses adhérents".

associations nationales ont contesté cette proposition car "les associations nationales présentes au Symposium, compte tenu de leur nombre et de l'absence de concertation entre elles n'avaient pas qualité à représenter les Associations opérant sur tout le territoire, tant sur le plan national, régional ou sectoriel." (RAHARIJAONA, 1996). Un des principaux point de désaccord concernait la tutelle des pouvoirs publics sur les ONGs. En 1996, des consultations régionales réunissant les associations ont été organisées dans les six provinces ; le forum de juin 1996 réunissait les délégués de ces différentes consultations. 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 par le programme PASAGE.

...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 montré soucieuses de bien "baliser" le champ des associations à but non lucratif : pour beaucoup, il convenait d'améliorer la loi 60-133, mais il n'était pas forcément nécessaire de faire un texte à part pour les ONGs. Les associations se sont attachées à préciser et à rappeler les spécificités du régime associatif (en particulier le caractère non-lucratif) en les distinguant des groupements à vocation économique, des syndicats, des groupements à caractère religieux.

Or, que trouve-t-on dans le projet de loi sur le régime particulier des ONGs?

- **une définition très large et floue de ces ONGs**, 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 (par exemple, l'ONG est un groupement exerçant ses activités "de façon professionnelle et permanente").

- **une absence de définition des règles élémentaires de fonctionnement** de l'ONG (article 13) : 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 : revenus moins dépenses égal zéro. Or, à l'article 16, il est précisé que l'ONG, "peut dans les limites définies par ses statuts et règlements intérieurs, gérer ses propres fonds, les utiliser, en bon père de famille, pour le paiement des salaires, indemnités ou primes du personnel travaillant pour l'objet du groupement ainsi que pour le règlement des charges permanentes et des frais divers de gestion". **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 censé travailler** ; elle peut par la même prouver que ses revenus moins ses dépenses sont égal à zéro. 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 sans droit des douanes "les marchandises qui vont directement et exclusivement aux nécessiteux" (on ne sait pas non plus quelle population cela recouvre). On le voit, il n'est guère difficile de se faire passer pour une ONG: et de bénéficier ainsi des avantages qui leur sont réservés, sans souscrire aux obligations que l'on trouve dans d'autres juridictions (travailler au bénéfice de populations tiers). **Ce texte est une excellente opportunité pour amplifier l'évasion fiscale en toute impunité.**

- **une dilution des contrôles sous prétexte de décentralisation** : l'agrément des ONGs est donné au niveau du département ou de la région (on imagine les collusions qu'il peut y avoir), (article 7). Par exemple, l'article 9 stipule que l'agrément donné à une ONG peut être retiré quand "des irrégularités graves ont été constatées dans la gestion de ses projets et programmes". Par contre, on ne sait pas par qui, comment et sur quelle base sera fait ce constat. Il n'y a pas de centralisation des projets, il est donc très difficile au Ministère des Finances, premier concerné dans cette affaire, d'effectuer des contrôles.

- une certaine ambiguïté vis à vis des ONGs étrangères. **La méfiance vis à vis de l'étranger persiste** comme le prouve l'article 39 du projet de loi : "sont réputées comme ONGs

étrangères *quelle que soit la forme sous laquelle ils peuvent éventuellement se dissimuler*, les groupements présentant les caractéristiques d'une ONG, qui ont leur Siège à l'étranger, ou qui, ayant leur Siège à Madagascar, sont dirigés en fait par un ou plusieurs étrangers, ou sont composés soit d'administrateurs en majorité étrangers, soit du quart au moins de Membres étrangers." Et plus loin "sauf conventions particulières, les dispositions de la présente Loi s'appliquent aux ONGs étrangères". De leur côté, les ONGs étrangères souhaitent ne pas être soumises à la loi sur les ONGs nationales (en particulier pour la demande d'agrément) à partir du moment où l'accord de siège est maintenu, ce qui est le souhait de tous les partenaires ¹⁹. En effet les ONGs étrangères ont leurs propres statuts dans leur pays d'origine, statuts autrement plus contraignants, voir en contradiction avec ceux proposés à Madagascar dans le texte sur les ONGs. Les organisations étrangères ont cependant soulevé les problèmes quant à l'application de l'accord de siège : longueur des procédures (parfois plusieurs années) qui conditionne aussi l'octroi de visas pour le personnel expatrié, divergences entre pouvoirs publics et ONG concernant la tacite reconduction de l'accord.

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 ONGs qui travaillent effectivement au bénéfice des populations tiers des sociétés commerciales déguisées en ONGs.

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'oeuvres religieuses qui agissent sur l'ensemble du territoire.

Malgré l'importance du rôle des ONG, elles ne peuvent se substituer au rôle de l'État : sous le terme pudique de désengagement se cache parfois un abandon de ses fonctions essentielles. Or, en 1996, malgré les déclarations d'intentions, les autorités politiques ne semblent toujours pas vouloir se donner les moyens d'investir dans l'éducation et la santé, pas plus que dans l'agriculture (5% du budget contre 20% à l'Armée). Et le désengagement n'est pas ou peu accompagné : par une adaptation nécessaire du cadre juridique pour atteindre la sécurisation foncière, par la simplification administrative ou par la décentralisation effective des structures locales.

Si on parle beaucoup des ONGs à Madagascar, on est par contre incapable de les comptabiliser. La volonté actuelle d'établir un cadre légal pour les ONGs correspond elle vraiment à un souci de mieux fixer le champ et le mode d'intervention des ONGs ? A lire le projet de loi, on peut en douter. Ne serait ce pas plutôt une manoeuvre de groupes affairistes qui profitent d'un certain flottement au niveau de l'Etat pour faire passer un texte qui leur permet d'échapper à l'impôt et de capter des dons extérieurs ?

¹⁹ compte-rendu de l'atelier sur les ONGs internationales (mars 1996).

BIBLIOGRAPHIE

DEZ (J), 1967 : Les structures de base du développement agricole d'hier à aujourd'hui - Colloque de Mantsoa - 23-25 février 1967- p 41-80.

DROY (I), 1993 : Situation et évolution des organisations paysannes et rurales à Madagascar- GAO-64 p.

IREO TANTSAHA VAOVAO : "journal des paysans malgaches" édité mensuellement par l'association FIFATA.

MINISTERE DE LA POPULATION/BANQUE MONDIALE, 1988: Inventaire des ONGs à Madagascar,

MINISTERE DE LA POPULATION/BANQUE MONDIALE, 1994 : Inventaire des ONG

MINISTERE 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) - 14p.

RAHARISON (A), 1992 : Les problématiques d'organisation et gestion du développement rural à la base, en général, et de l'accès aux services techniques et sociaux de la part des petits exploitants ruraux et leurs organisations en particulier - 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), ROUBAUD (F), 1996 : Dynamique de la consommation des ménages de l'agglomération d'Antananarivo sur longue période : 1960-1995 - projet MADIO, n°9602/E - 27 p.

ANNEXE 1 : SIGLES

BTM : Banky ny Tantsaha Mpamokatra (banque des paysans producteurs) ; banque nationalisée spécialisée dans le financement du monde rural

CIDR : Centre international de développement et de recherche - ONG française

CECAM: caisse d'épargne et de crédit agricole mutuel

COMODE : collectif malgache des organisations travaillant dans l'environnement

CRS : Catholic Relief Services

DAIEC : Direction d'appui idéologique et économique des collectivités.

DVV : Deutscher Volkshschul Verband (Association allemande pour l'éducation des adultes)

IREDEC : Institut de recherche et d'application des méthodes de développement communautaire

FERT : Fondation pour l'épanouissement et le renouveau de la terre

FJKM : Fiangonan'ny Jesoa Kristi eto Madagasikara, Eglise de Jésus-Christ à Madagascar (Eglise protestante)

FIFATA : Fikambana Fampivoarana ny Tantsaha, association pour le progrès des paysans (organisation professionnelle agricole installée dans le Vakinankaratra).

HARDI : Harmonisation des actions de développement intégré

PAIQ : programme d'appui aux initiatives de quartier

PASAGE : Programme d'appui Social à la Gestion Économique

SDID : Société de développement international Desjardins (ONG canadienne)

SECALINE : projet de Sécurité Alimentaire et de Nutrition Elargie (financement Banque Mondiale).

WWF : World Wildlife Fund

ANNEXE 2 : LES DOMAINES D'INTERVENTION DES PRINCIPALES ONG ETRANGERES

Le développement rural, en particulier la professionnalisation de l'agriculture et le crédit. : l'AFDI (Agriculteurs français pour le développement international) travaille en collaboration avec des projets soutenus par la coopération française : le PPDA (programme de professionnalisation de l'agriculture) et le projet Sud Ouest. Le PPDA favorise l'émergence d'un syndicat agricole, le CAM (cercle des agriculteurs malgaches) qui a pour objectif de devenir une force de proposition pour la définition des politiques agricoles.

Le CIDR (centre international de développement rural) intervient dans deux régions pour la constitution des caisses d'épargne et de crédit. La fondation FERT (fondation pour l'épanouissement et le renouveau de la terre) appuie la création d'organisations professionnelles agricoles et la constitution de caisses d'épargne et de crédit.. La SDID (Société Desjardins) a aussi lancé un programme de caisses d'épargne et de crédit..

VSF (Vétérinaires sans frontières) travaille en convention sur des projets de protection de l'environnement, d'appui à l'élevage à cycle courts etc... VSF a lancé un programme d'appui aux initiatives locales, SATIL : ce service offre un appui méthodologique, technique ou institutionnel à des groupements ou à des petits promoteurs.

- dans le domaine de la **santé**, on trouve notamment Handicap International, Médecins sans Frontières, Médecins du Monde, ou la Fondation Raoul Follereau (lutte contre la lèpre). Certaines de ces ONGs, qui dans d'autres pays travaillent dans l'urgence, ont engagé à Madagascar des programmes de développement.²⁰

- dans le domaine de **l'éducation**, Aide et Action intervient dans la province de Tuléar et Antsiranana (ex-Diego Suarez) pour la réhabilitation et la construction d'écoles.

Une ONG allemande, la DVV, monte avec des partenaires nationaux des programmes pour **l'éducation des adultes** ; elle produit et diffuse du matériel didactique (sur l'agriculture, l'environnement, la santé, ou la culture) et appuie des bibliothèques villageoises. Une autre ONG allemande, la fondation Friedrich Ebert, apporte un soutien à des programmes de formation professionnelle.

A quelques exceptions près, (Catholic Relief Service ou WWF), la plupart des ONGs américaines (une douzaine) se sont installées à Madagascar depuis moins de 5 ans ; les programmes de **défense de l'environnement** tiennent une place importante dans leurs interventions (Conservation International, Care international, WWF).

En milieu urbain, essentiellement dans la capitale, quelques ONGs interviennent auprès des populations défavorisées : enfants des rues, femmes chef de famille, milieu carcéral.... (Médecins sans frontières, Inter-Aide ou Sentinelle).

²⁰ mais leur présence a été précieuse lors de la famine de 1991 dans le Sud, car elles ont pu réagir vite et de manière professionnelle à la situation d'urgence.

AXE 1 : Sociogenèse et actualité des ONG

LE STATUT JURIDIQUE DES ONG : REALITES, PROBLEMES ET ENJEUX ANALYSE A PARTIR DU CAS BURKINABE

Texte d'auteur (version pré-colloque)

Luc Marius IBRIGA

*Faculté de Droit et de Science Politique
Université de Ouagadougou - Burkina Faso*

En cette fin du XXème siècle, le monde subit une évolution sous l'effet de forces puissantes qu'aucun Etat ni même aucun groupe d'Etats, n'a la capacité de maîtriser par soi-même. Si le phénomène relationnel reste prédominant, les phénomènes institutionnel et transnational ne sont pas moins en réelle expansion¹. "Des sociétés qui se croyaient naguère complètement autonomes, se savent désormais intimement liées les unes aux autres. La vie de chacun, d'où qu'il soit, s'inscrit aujourd'hui dans un contexte planétaire. Il est maintenant mis que les objectifs les plus élevés de l'humanité - paix, justice et prospérité - ne pourront être atteints qu'au prix d'un effort de plus en plus largement concerté"². Coopérer à l'intégration mondiale constitue donc 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 du monde.

C'est dire que de nos jours l'humanité est plus sous l'emprise des idéologies actionnalistes 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 des principes d'action. Cela signifie que l'exclusivisme étatique dans la gestion des affaires essentielles du monde est en partie révolu.

Cet environnement nettement favorable à l'élargissement de l'espace d'initiative des acteurs non gouvernementaux explique en partie la montée en puissance des Organisations Non gouvernementales (ONG) qui s'affirment comme des partenaires indispensables du

Le système international est un univers dialectique caractérisé par l'enchevêtrement de trois types de phénomènes :

le phénomène relationnel qui renvoie à l'idée de particularisme et correspond aux relations diplomatico-stratégiques;

le phénomène institutionnel qui appelle les notions de coopération et d'association et correspond au concept d'organisation internationale;

le phénomène transnational qui relève de l'idée d'intégration et correspond à la manifestation de forces transfrontières

BOUTROS BOUTROS GHALI.- *Message à l'occasion du cinquantième de l'ONU.*- New York, Secrétariat Général de L'ONU, 20 Octobre 1994.

développement socio-économique des Etats et qui entendent jouer un rôle actif dans les grands enjeux de notre temps à savoir :

- combattre le sous-développement, la misère et la maladie ;
- promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales ;
- maintenir la paix et la sécurité collective ;
- protéger l'environnement.

Des enjeux essentiellement à dominance économique et politique mais où le droit n'est pas étranger car pour relever ces défis, elles ont besoin d'une reconnaissance juridique, d'un statut juridique clair, qui leur permette d'exercer leurs activités tant au niveau 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 ainsi abstraction de leur transnationalité³. 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 aussitôt entre la vocation internationale qui constitue la raison d'être d'une ONG et le statut national dans lequel elle va se retrouver enfermée"⁴. 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 synthétique se propose de régler de façon globale tous les problèmes juridiques que soulèvent les ONG. De ce point de vue, un essai de systématisation et de synthèse permet d'entrevoir dans les traitements réservés aux ONG, trois situations ou régimes :

- le régime discriminatoire qui consiste à soumettre les ONG à une réglementation draconienne, sourcilieuse et plus restrictive que celle applicable aux associations nationales;
- le régime de droit commun qui, faisant fi de la spécificité des ONG, les assimile aux associations nationales;
- le régime préférentiel qui vise à reconnaître la spécificité des ONG et à leur accorder des facilités pour l'exécution de leurs missions.

Si un tel effort de synthèse est à certains égards éclairant car permettant de mesurer l'éventail et la diversité des situations faites aux ONG, il ne nourrit que peu le questionnement et la réflexion dans l'optique d'une homogénéisation du statut des ONG. Tenter d'embrasser une problématique aussi vaste relève de la gageure. L'élasticité du champ d'investigation voue

3 M. Yves BEIGBEDER in *Le rôle international des organisations non gouvernementales* p.15 affirme fort pertinemment que : "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". La seule exception souvent citée 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. En effet, si la convention constitue un progrès sensible en la matière, elle n'éteint pas le problème puisqu'elle ne dote pas les ONG d'une personnalité internationale équivalente à celle des ONG, mais les dispense, seulement, des formalités de reconnaissance exigibles dans les Etats parties autres que l'Etat d'origine ou national de l'ONG.

4 Marcel MERLE.- *Les acteurs dans les relations internationales*.- Paris, Economica, 1986, p.161.

une telle entreprise à l'échec et conduit par conséquent à privilégier la démarche analytique pour peu que l'on veuille affiner l'analyse⁵.

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 Etat à l'autre. C'est elle qu'empruntera 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.

Plus que par attachement, le choix du Burkina Faso se justifie par le fait que ce pays a, à un moment de son histoire politique et depuis lors⁶, 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 incontestablement un grand acquis pour l'action des ONG au Burkina Faso⁷. 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 obligations⁸ 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 et différencié : aléatoire dans son accès (I), différencié dans ses effets (II).

I. LE STATUT D'ONG : UN ACCES ALEATOIRE

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 cause⁹. 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

5 Monsieur MERLE ne dit pas autre chose quand il écrit : "...la liste des Etats où le problème du statut des ONG se pose effectivement est trop longue pour laisser place, surtout dans le cadre d'un rapport aux dimensions réduites, à une étude comparative et systématique". *Ibid*

6 Avec l'avènement du Conseil National de la Révolution (CNR) et l'adoption de la stratégie du développement participatif, la convergence de vue entre le gouvernement et les ONG a poussé à la synergie de l'action sur le terrain. C'est ainsi que les ONG ont été invitées à inscrire leurs projets et programmes dans le document du plan national de développement et qu'est né le Bureau de Suivi des ONG, structure gouvernementale devant servir d'interlocuteur permanent entre les ONG et le gouvernement. Aujourd'hui, les autorités burkinabè considèrent les ONG comme "des forces motrices incontournables de notre processus de développement" (cf *Compte rendu de la rencontre annuelle des ONG avec leur ministre de tutelle*.- p.2.).

7 La loi n° 18-AL du 31 Août 1959 relative aux associations a été pendant longtemps le cadre juridique de l'action des ONG. Elle fut remplacée par la Zatu n° An VIII-OO24-FP.PRES du 12 Mars 1991 portant liberté d'association. De nos jours, l'activité des ONG est régie par la loi n°10/92/ADP du 15 Décembre 1992 portant liberté d'association.

8 Une référence au Vocabulaire juridique de Gérard CORNU (Paris, PUF, 1987, p.781) permet de savoir que le statut juridique s'entend comme un "ensemble de règles applicables à une catégorie de personnes (statut de la femme mariée) ou d'agents (statut des fonctionnaires) ou à une institution (statut des collectivités locales) et qui en déterminent pour l'essentiel la condition et le régime juridique".

9 François Xavier OUEDRAOGO, "Bilan et perspectives de la contribution des ONG au développement socio-économique" in Rapport final du 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), p. 37.

question principale qui se pose est la suivante : qui est ONG ? Et plus précisément qui est ONG au Burkina Faso ?

Cette interrogation, confrontée au droit positif, reçoit difficilement une réponse satisfaisante. Contrairement à la situation qui prévalait avec la Zatu n°An VIII-OO24 FP.PRES du 12 Mars 1991 portant liberté d'association (Titre IV, Chapitre II, Article 44)¹⁰, 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-OO24 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 (4) catégories d'association :

- les associations nationales dites simples ou ordinaires (titre I) ;
- les associations reconnues d'utilité publique (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 " ¹¹ 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.

Concernant les conditions de formes il importe de souligner qu'elles varient suivant que la candidate, selon son origine, postule au statut d'ONG nationale ou internationale.

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 ;

10 La Zatu An VIII-24 FP.PRES du 12 Mars 1991 faisait des ONG et des syndicats des catégories à part puisque dans le titre II relatif aux différents types d'association elle disposait à l'article 4 : " La zatu reconnaît trois types d'association :

- l'Association Ordinaire;
- l'Association Reconnue d'Utilité Publique (ARUP);
- l'Association Etrangère ".

Si par la prévision au titre IV de " dispositions particulières aux syndicats et aux Organisations Non Gouvernementales (ONG) " cette zatu innovait, elle n'était pas moins limitée puisque contrairement au syndicat et aux catégories susmentionnées elle ne donnait pas de définition de l'ONG se bornant simplement à dire à l'article 44 que " les Organisations Non Gouvernementales sont constituées conformément à la procédure prévue pour les associations reconnues d'utilité publique. Il en est de même pour leur fonctionnement ".

11 Le terme n'est pas utilisé dans son sens juridique plein car s'il est indéniable que le pratique existe, on ne peut être catégorique en ce qui concerne l'opinio juris. Le terme est donc employé dans le sens courant de l'habitude.

- 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 Etrangères ;
- une copie (en langue française) de 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'association¹² 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'association¹³ 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, par la délivrance d'une attestation, pour les associations nationales; le ministre de l'économie et du plan, par la signature d'une convention d'établissement en ce qui concerne les associations étrangères. De même, tandis que les associations nationales sont astreintes à la période probatoire de deux ans, la même qui est exigée pour devenir ARUP¹⁴, les associations étrangères, elles, en sont dispensées puisqu'aucune condition de délai ne figure dans le dossier de reconnaissance¹⁵. Il semble tout de même étonnant que le seul critère de l'origine puisse suffire à expliquer cette différenciation.

De ce qui précède, il se dégage 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'abord des 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

12 Dans le document du BSONG le terme Organisation Non Gouvernementale est employé en lieu et place du terme association. On peut en effet y lire : " Si l'Organisation Non Gouvernementale finançait 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'Organisation Non Gouvernementale ". Un lapsus révélateur de l'imprécision qui entoure la question du statut des ONG. A moins que pour les ONG internationales il s'agisse d'une simple demande d'intervention et non de reconnaissance.

13 Là encore le terme ONG est de nouveau malencontreusement employé.

14 Cf. article 10 de la loi n°10/92/ADP du 15 Décembre 1992 : " la qualité d'association reconnue d'utilité publique ne peut être acquise qu'après une période minimale d'activité de deux (2) années consécutives ".

15 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.

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 librement¹⁶ mais ne jouissent de la capacité juridique que si elles sont déclarées¹⁷. L'article 4 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 emporte d'importantes conséquences pour ce qui concerne la constitution des associations étrangères¹⁸. 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. Cela résulte des dispositions prévues aux articles 19 à 24 de la loi n°10/92/ADP du 15 Décembre 1992 portant Liberté d'association.

En effet, outre la règle de l'autorisation préalable à laquelle elles sont soumises¹⁹, les associations étrangères se voient imposer des conditions de création et de fonctionnement des plus restrictives. Ainsi pendant que l'article 20 insiste sur le caractère cumulatif de la déclaration d'existence et de la demande d'autorisation d'exercer²⁰, l'article 21 fait obligation aux associations étrangères de signer un accord d'établissement avec l'Etat par l'entremise du Ministre chargé des Finances et du Plan²¹. Quant à l'article 22, il prohibe toute activité en cas de non respect des prescriptions des articles 7²², 20 et 21. S'il subsistait quelque doute 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

16 Article 2 al.1er de la loi n°10/92/ADP : "Les associations se forment librement et sans autorisation administrative préalable...".

17 Article 2 al.2 de la loi n°10/92/ADP : "Toutefois elles ne jouissent de la capacité juridique que dans les conditions prévues par la loi". Selon l'article 3 : "Toutes personnes désirant former une association dotée de la capacité juridique doivent observer les formalités ci-après :

- asseoir une instance constitutive (Assemblée Générale, congrès...);
- soumettre à cette instance, pour adoption, les projets de statuts portant l'objet, les buts, la durée, le siège et le règlement intérieur de la future association;
- procéder à la désignation des membres dirigeant de l'association;
- établir un procès-verbal des travaux de l'instance constitutive avec mentions obligatoires de la composition de l'organe dirigeant, l'indication de l'identité et des adresses complètes de ses membres.

Le procès-verbal de l'instance constitutive doit être signé par les membres du bureau de séance".

18 Article 17 de la loi n°10/92/ADP : "Est association étrangère, toute association remplissant l'une des conditions suivantes :

- avoir son siège ou son principal établissement situé à l'extérieur du Burkina Faso;
- avoir son organe dirigeant essentiellement constitué d'étrangers;
- avoir 75% au moins de ses membres fondateurs de nationalité étrangère".

19 Article 19 : "Toute association étrangère désirant exercer ses activités au Burkina Faso est soumise à autorisation préalable du Ministre chargé des Libertés Publiques".

20 Article 20 : "Nonobstant les dispositions des articles 3 et 4, la demande d'autorisation à adresser au Ministre chargé des Libertés Publiques doit comporter : l'avis des Ministres chargés des Relations Extérieures et du Plan; les noms, prénoms, profession, domicile, adresses et nationalités des membres dirigeants de l'association.

L'autorisation est accordée par arrêté du Ministre chargé des Libertés Publiques".

21 Article 21 : "Après l'autorisation ou la reconnaissance d'utilité publique, l'association étrangère doit signer avec les Ministres chargés des Finances et du Plan, un accord d'établissement".

22 Article 7 : "Dans un délai de un (1) mois à partir de la date de délivrance du récépissé de déclaration, les dirigeants de l'association sont tenus de faire procéder à l'insertion au journal officiel d'un extrait du récépissé contenant la date de la déclaration, la dénomination et l'objet de l'association, l'indication de son siège social, les noms et adresses des membres de son organe dirigeant".

préjudice des sanctions prévues aux articles 45, 46 et 47 ci-après²³. A suivre la lettre de la loi n°10/92/ADP, l'acquisition du statut d'association 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. Ainsi que le note M. François-Xavier OUEDRAOGO : " La loi 10/92/ADP leur [les associations étrangères] fait l'obligation de demander une reconnaissance nationale avant la ratification de la convention d'établissement. Jusqu'à présent, cette clause reste inappliquée "²⁴. 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 définis²⁵. 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 c'est d'un véritable pouvoir discrétionnaire²⁶ que dispose l'administration 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.

23 Article 45 : " Seront punis d'une amende de cinquante mille (50000) à cent cinquante mille (150000) franc CFA et en cas de récidive d'une amende double, ceux qui auront contrevenu aux dispositions des articles 3,4,7, et 42 de la présente loi "

Article 46 : " ceux qui, à titre quelconque assument ou continuent d'assumer l'administration d'une association nonobstant le refus ou le retrait du récépissé de déclaration ou de reconnaissance d'utilité publique ou le constat de la nullité, sont punis d'un emprisonnement de un (1) mois à douze (12) mois et d'une amende de cent cinquante mille (150000) francs CFA à un million (1000000) de francs CFA, ou de l'une des deux peines seulement ".

L'article 47 quant à lui précise à son alinéa 2 que " ... lorsqu'il est établi après une enquête diligentée par des agents assermentés, que l'association poursuit une cause ou un objet illicite, ou qu'elle se livre à des activités contraires à ses statuts, ou à des manifestations susceptibles de troubler l'ordre, la moralité et la paix publics ou de nature à les provoquer ou enfin revêt le caractère d'une milice privée ou d'une organisation subversive, la dissolution de l'association peut être prononcée par décret du Chef de l'Etat pris en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre Chargé des Libertés Publiques ".

24 François-Xavier OUEDRAOGO, *Op. cit.*, p. 45.

25 Ou s'ils le sont, ils sont gardés secrets. En la matière il y a plus de supputation que de certitude. On peut relever sans risque de se tromper que l'impact de l'intervention de l'association (l'investissement qu'il se promet de faire) est un des critères essentiels pour l'obtention du statut d'ONG. L'opération repose sur une péréquation investissement-avantages qui ne doit aucunement déboucher sur un jeu à somme nulle pour l'Etat au regard des exonérations et autres dégrèvements fiscaux consentis. Le choix du Ministère de l'Economie et des Finances comme autorité de tutelle des ONG - alors que les ARUP continuent de relever du Ministère de l'Administration Territoriale -, est symptomatique de la philosophie qui sous-tend ou qui préside (à) la procédure d'agrément du label d'ONG. Le critère semble essentiellement économique et financier.

26 C'est à dire une situation dans laquelle l'autorité administrative " agit librement *sans que la conduite à tenir lui soit dictée par avance par une règle de droit* ". La procédure suivie s'assimile à celle présidant à la reconnaissance du statut d'ARUP.

De ce qui précède, il apparaît 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

II. LE STATUT D'ONG : DES EFFETS DIFFERENCIÉS

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 uniformité 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 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 publics²⁷. Une lecture attentive du préambule permet d'arriver à cette conclusion. C'est, en effet, ce qui transparaît des paragraphes 3 et 4. Il y est notamment écrit :

"soucieux d'harmoniser et de rendre complémentaires leurs actions conformément aux orientations et aux objectifs de développement économique, social et culturel définis par le gouvernement du Burkina Faso ;
Considérant la volonté manifestée par le Gouvernement d'associer les Organisations Non Gouvernementales à l'oeuvre d'édification de la société burkinabè".

La convention d'établissement ou d'agrément qui est conclue pour une période de cinq (5) ans renouvelable par tacite reconduction²⁸ est le contrat qui lie l'ONG à l'Etat 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'Etat. 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 Faso²⁹ ;
- la soumission au gouvernement d'un programme d'activités et l'établissement, à l'attention du gouvernement d'un rapport annuel d'activités³⁰ ;
- la désignation, après consultation du gouvernement, d'un représentant pour superviser l'ensemble des programmes et projets mis en oeuvre³¹ ;

27 André de LAUBADERE et al.- *Traité de droit administratif*- 11ème édition , Paris, LGDJ, 1990, tome 1, p.613.

28 Cf article 20 de la Convention cadre.

29 Cf article 1er al.2 de la Convention cadre.

30 Cf article 15 de la Convention cadre.

31 Cf article 5 de la Convention cadre.

- l'africanisation des cadres de l'ONG ainsi que la formation de nationaux burkinabè dans les tâches et les domaines de son intervention³².

En contrepartie de ces engagements, l'Etat 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 oeuvre de ses projets et programmes³³ 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 versés³⁴ 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. 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, pendant que les ONG étrangères dont les conventions d'établissement sont individualisées bénéficient dès l'obtention du label d'ONG des avantages attachés à ce statut, les ONG nationales quant à elles se voient priver de l'applicabilité immédiate du régime préférentiel régies qu'elles sont par une convention d'agrément collective sous l'égide du Secrétariat Permanent des ONG³⁵. Ce système de " guichet unique ", exclusif et même monopolistique pour être partie à la convention d'agrément présente le double désavantage de pénaliser les ONG nationales et d'escamoter le 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. A ce propos, l'article 6 des statuts du SPONG qui traite des conditions d'admission stipule : " Le SPONG est ouvert à toute ONG de développement exerçant des activités au Burkina Faso et qui présente les caractéristiques suivantes :

- 1. Avoir une représentation au Burkina Faso.
- 2. Avoir une reconnaissance juridique.
- 3. Etre une organisation apolitique, à but non lucratif et oeuvrer au développement du Burkina Faso.
- 4. Mener des actions de développement au Burkina depuis au moins deux (2) ans "

32 Cf article 3 de la Convention cadre. Une obligation plus spécifique aux ONG étrangères.

33 Cf article 8 de la Convention cadre.

34 L'article 10 de la Convention cadre qui en traite exclut de son champ d'application la taxe sur les véhicules à moteur, celles sur les armes, le bétail, les vélocipèdes, les routes bitumées, les téléviseurs et autres services rendus

35 Le Secrétariat Permanent des ONG est la première structure de coordination de l'activité non gouvernementale à l'initiative des ONG elles-mêmes. Créé en 1975 par 17 ONG il compte aujourd'hui 73 membres. Sa base se compose d'ONG aussi bien nationales qu'étrangères. La convention d'agrément signée par le SPONG avec le gouvernement a été révisée trois fois. La dernière date du 26 Mars 1991. Il importe de souligner que le SPONG n'est plus la seule structure de coordination de l'activité des ONG, ni le seul cadre de concertation. A ce jour, on ne compte pas moins de cinq (5) 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. Ce faisant, cette situation de " guichet unique " que constitue le SPONG est de plus en plus dénoncée.

Quant à l'article 7 qui a trait à la procédure d'admission il dispose que : " pour être membre adhérent du SPONG, l'ONG doit se faire parrainer par une ONG déjà membre du SPONG et adresser une demande écrite au Secrétaire Général du SPONG. Cette demande est instruite par le Comité Exécutif qui la présente à l'Assemblée Générale avec un avis motivé. L'admission est prononcée par l'Assemblée Générale au scrutin secret et à la majorité des deux tiers des membres présents ou représentés ".

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 frustrant³⁶, 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 à elle accordée 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'Etat. Autant d'incertitudes qui révèlent un encadrement juridique imparfait et appelle, par conséquent, l'établissement d'instruments et de procédures plus sûres et plus efficaces. Lesquels ?

La réponse à pareille question dépasse le cadre de ce modeste travail. C'est dire que les lignes qui suivent, loin de développer une réponse complète se limiteront 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. La discrimination dont les entités qui relèvent de cette catégorie sont l'objet dans la jouissance des droits attachés au statut d'ONG en est la preuve. 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. Dans ce sens, et au risque de heurter certaines susceptibilités, il y a lieu d'affirmer qu'il n'existe pas d'ONG nationale si tant est que le critère de différenciation est la sphère d'activité et non le droit originel de l'association. 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.

³⁶ A ce propos, on peut lire dans le compte rendu de la rencontre annuelle des ONG avec leur ministre de tutelle (29 Janvier 1996) p. 4 : " ... d'autres ont proposé que l'Etat reconnaisse les efforts de certaines associations nationales et leur confère un agrément individuel à l'instar des ONG étrangères au lieu de les lier toutes sous l'agrément unique du SPONG. ".

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. Cette première catégorie se subdiviserait, en référence au droit originaire des associations, en deux sous-catégories à savoir les ONG nationales et les ONG étrangères ;
- d'autre part les Organisation Locales Non Gouvernementales (OLNG) réunissant les Organisations Locales de Développement improprement dénommées ONG nationales. A ce niveau, le critère de la sphère d'activité pourrait intervenir pour préciser les sous-catégories.

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 apparaît aujourd'hui que l'efficacité de l'action non gouvernementale appelle un repositionnement des ONG et une redéfinition de leurs stratégies. Toutes choses qui impliquent cohérence et coordination eu égard à l'élargissement de la perspective d'action qui de plus en plus s'inscrit dans le moyen et long terme. Dans ce sens, et compte tenu des disparités de niveaux de développement et de taux d'implantation des ONG au plan national, il serait 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 Etats 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. De plus la philosophie de planification indicative et incitative dont elle s'inspire n'écarterait en rien la justification de l'action des ONG à savoir un besoin de solidarité et une aspiration à la liberté.

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 essentiellement expliquent 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. La plus grande emprise du droit sur la réalité sociale qu'il instaure ne peut que constituer une garantie. Le second, par son urgence, apparaît comme la seule alternative crédible pour juguler les diverses crises auxquelles sont confrontées les sociétés globales de part le monde et particulièrement au Sud. Les multiples facteurs de globalisation (économique, technologique, environnemental, etc.) "ont eu pour conséquence de rendre dérisoire les velléités de régulation conçues uniquement dans le cadre national. Il en découle, pour les Etats, la nécessaire prise en compte des facteurs d'interdépendance à travers la mise en oeuvre d'actions transnationales"³⁷. Les Etats sont de moins en moins frileux en ce qui concerne leurs compétences souveraines et acceptent de plus en plus des transferts de souveraineté par la constitution d'entités supranationales³⁸. Imaginer donc un statut régional voire continental des ONG ne relève plus de l'utopie d'autant plus qu'en matière d'intégration régionale, la tendance est à promouvoir l'intégration de proximité en impliquant les collectivités décentralisées et la société civile. L'adoption d'une convention dans ce sens permettrait aux ONG africaines d'avoir un statut clair.

37 Hermann YAMEOGO.- Le Burkina Faso dans la perspective de l'intégration économique régionale.- Conférence donnée lors du Forum Franco-Burkinabè des hommes d'affaires, Ouagadougou, 23 Janvier 1996, p.3.

38 Deux arrangements récents illustrent cette tendance : il s'agit de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africain (UEMOA) et la Communauté Economique et Monétaire d'Afrique Centrale (CEMAC).

Les transformations ainsi esquissées ne sont pas à interpréter comme de simples adaptations ponctuelles à des problèmes structurels. Elles sont à entendre, pour reprendre cette heureuse formule du Professeur LENOBLE, “ comme la reprise en charge progressive par le droit des nouvelles exigences de la Raison pratique ”³⁹. 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 être mieux saisi par le droit.

39 J. LENOBLE.- La crise du juge.- Paris, LGDJ, 1990, p.6.

LES ONG AFRICAINES INVESTISSENT LA SCÈNE URBAINE

Texte d'auteur (version pré-colloque)

Émile LE BRIS
ORSTOM

Pour la première fois réunies, les Ong africaines ont "fait un tabac" à la conférence Habitat II qui vient de se tenir à Istanbul en juin dernier. Grâce aux initiatives des sénégalais, des sud-africains et des nigériens, un pont avait, pour la première fois été jeté entre anglophones et francophones. La prestation africaine est d'autant plus remarquable que, dans l'ensemble, les Ong divisées et éclipsées par les collectivités territoriales ont fait assez piètre figure. Pourquoi cette entrée en scène dans un domaine - la ville - où les Ong francophones ne sont généralement pas à l'aise et où les organisations asiatiques et latino-américaines ont plusieurs longueurs d'avance ?

L'Afrique a connu une véritable explosion du mouvement associatif urbain à partir de la fin des années 80. Ce phénomène protéiforme semble inégalement développé selon les pays. 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 ? Peut-on parler de mutation au détour des années 90 ? Le passage des Ong du rural à l'urbain correspond-t-il à un glissement de l'objectif assistantialiste-caritatif à un objectif solidariste ? Est-il générateur des "transitions démocratiques" ou en découle-t-il ?

Pour tenter de répondre à toutes ces questions, j'utiliserai un fil chronologique en essayant de montrer à chacune des étapes dans quelles dynamiques sociales et politiques s'inscrit la vie associative urbaine, 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 intervenant dans les villes africaines ? Il va de soi que le foisonnement des premières trouve souvent sinon sa raison d'être, du moins ses conditions de réalisation, dans l'intervention des secondes...ce qui au demeurant ne va pas sans conflits. J'ai emprunté à plusieurs sources mais ma "lunette" principale est le programme "Jeunes-ville-emploi" soutenu depuis 1992 par le ministère français de la Coopération ⁽¹⁾.

(1) Le ministère de la Coopération a réuni en octobre 1992 à Paris un important colloque sur le thème "Jeunes, ville, emploi". Ce colloque a provoqué une dynamique débouchant en particulier sur l'adoption d'un Fonds d'Aide et de Coopération de 10 millions de francs sur 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 innovateurs et mobiliser les partenaires du Sud.

I. Les Ong aux champs : faiblesse de la vie associative urbaine jusqu'au milieu des années 80

Filiations idéologiques

Sur un plan général, il faut savoir que l'idéologie du développement s'appuyait, dans les années 60 et 70, sur une thèse de modernisation à base nationale. Pour les tenants de cette thèse, les dynamiques communautaires conservaient une connotation négative (obstacle à la modernisation) ou instrumentale (on s'enthousiasme d'utiliser les "traditions" au service du développement).

S'agissant des villes, les Ong empruntaient à la thèse du "biais urbain" pour justifier leur engagement massif en milieu rural. Dans son ouvrage paru en 1977 sous le titre *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development*, Michael Lipton explique le sous-investissement dans les petites exploitations agricoles par les pressions qu'exercerait une "alliance urbaine" défendant ses intérêts. C'est en grande partie à cause de l'influence de cette thèse que les Ong passeront à l'époque à côté de la réalité des politiques d'internationalisation en gestation.

Après la conférence des Nations-Unies tenue à Vancouver en 1976, ces Ong investirent toutefois peu à peu la ville (sauf en Afrique) au nom d'une autre thèse : le monde populaire urbain n'est pas ce 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

On explique souvent la montée en puissance des mouvements associatifs et des initiatives communautaires par les valeurs traditionnelles de solidarité et d'entraide qui caractériseraient les sociétés africaines. 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" ⁽²⁾. Plus généralement, les "modes populaires d'action politique" ⁽³⁾ participent, dans les grandes villes en particulier, des rapports complexes avec les systèmes de domination fondés sur le patrimonialisme (l'exploitation personnelle effrénée des ressources de l'Etat constitutive de la "politique du ventre") et le clientélisme (fonctionnant à partir de l'opposition aînés-cadets).

Les modes populaires d'action, assimilés à des conduites fugitives et changeantes, s'inscrivent pourtant, en Afrique (y compris dans les grandes villes), hors du champ politique, considéré comme étroitement contrôlé par les couches dominantes. Une étape vers l'autonomie sera franchie avec les "clubs culturels" intervenant sur des opérations ponctuelles très concrètes visant en particulier l'amélioration du cadre de vie mais ouvrant sur des réflexions appliquées à l'organisation sociale en général. C'est dans le cadre de tels clubs qu'émergent de nouveaux leaders, ni chefs traditionnels, ni fonctionnaires, ni responsables des partis uniques. De nombreuses autres initiatives économiques se font jour (entre autres les tontines) dont la caractéristique est d'être non inscrites dans un cadre juridique. Dans d'autres cadres se forge la conviction qu'il ne sera pas mis fin au chômage tant que n'est pas ouvert l'espace politique suffisant pour construire une nouvelle citoyenneté. Des mouvements confessionnels s'efforcent enfin, de leur côté à promouvoir une éducation au leadership tout

(2) J.A. Mbembe, *Les jeunes et l'ordre politique en Afrique Noire*, L'Harmattan, Paris, 1985

(3) L'expression a été utilisée par les fondateurs de la revue *Politique Africaine* pour illustrer le paradigme du "politique par le bas".

en cherchant à passer d'une explication magique du pouvoir à une définition plus rationnelle et à remettre en cause l'idéologie du "développement octroyé".

Ainsi se précisent dès le milieu des années 70 les voies vers de nouvelles formes de militance politique soucieuses des conditions de vie réelle (approvisionnement vivrier, eau potable, loisirs, information, mais aussi logement et santé). Contre la thèse de la spontanéité, l'on comprend donc que C. Toulabor défende l'idée selon laquelle le mouvement démocratique 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 ⁽⁴⁾. 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.

Beaucoup de confusion mais quelques précurseurs

Un colloque sur les "initiatives communautaires autonomes" (On ne parle à l'époque ni d'association, ni d'Ong) tenu à Yaoundé en janvier 1981 proposa une typologie qui témoignait de l'étonnant mélange des genres prévalant à l'époque. A côté des "Associations traditionnelles", des "Associations ponctuelles autogérées", des "Associations modernes" formelles ou non formelles, étaient cités les "comités de développement", les "Mouvements de jeunesse" et ...les "structures décentralisées publiques de projets de développement"! Il semble qu'en 1986 l'on ne soit pas sorti de la confusion avec la création du "Comité de Coordination des ONG" du Mali regroupant 37 ONG au départ. La typologie proposée ⁽⁵⁾ pour décrire ces organisations dont la cible reste surtout rurale (hydraulique villageoise) distingue les ONG confessionnelles (antennes d'ONG européennes, émanations des missions catholiques ou évangéliques locales, ong musulmanes), les ONG "de terrain" remplissant une fonction d'assistance technique directe (type Afvp), les ONG de financement et les ONG caritatives. Les Ong maliennes disparaissent en tout état de cause d'un paysage envahi par les Ong étrangères.

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 surtout des matériaux de construction. Quelques très 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, font figure d'exception. Elles illustrent à la fois les dynamiques urbaines naissantes et leur difficile articulation aux pouvoirs publics.

L'opération CHODAK est une expérience d'animation sociale menée depuis 1975 dans l'agglomération dakaroise avec l'appui d'une Ong (ENDA) en liaison avec l'Administration sénégalaise. Elle s'est engagée avec l'appui apporté à une entreprise communautaire d'assainissement d'un quartier. L'objectif affiché était le développement d'une mentalité de promotion collective et de multiples réalisations sont à mettre au crédit du projet; elles dépassent largement le champ initial de l'opération puisqu'après la réalisation de puisards et d'égoûts, on vit apparaître des groupements de maraîchers et de menuisiers et se développer des initiatives touchant à la santé maternelle et infantile. L'exceptionnelle durée de cette

(4) C. Toulabor, "La violence à l'école", *Politique Africaine*, n°7, 1982

(5) M. Raghavan, "Les Ong au Mali", *Politique Africaine*, n°47, 1992

expérience a permis à ses animateurs de procéder à des évaluations dont nous retiendrons ici trois idées-forces ⁽⁶⁾ :

- Le projet CHODAK a consolidé un imaginaire de l'animation sociale où se mêlent la sublimation du jeune, de la femme et du pauvre, la dénonciation du fonctionnaire et a, d'une manière générale, favorisé la fuite en avant dans la réalité rêvée de la participation populaire.

- 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.

- On a voulu ignorer un fait essentiel: l'Administration fonctionne elle-même à la lumière des réseaux, des lignages ou des "néo-lignages; elle a recours à la médiation de "personnalités de rattachement" insérées bien souvent à un niveau élevé dans l'appareil d'État. Au plan local, le service administratif est loin de souffrir de "l'orphelinat social" supposé; il navigue en fait entre deux écueils: ne pas se laisser coloniser par un seul réseau ou prendre le parti d'un groupe au détriment des autres. Il réussit lorsqu'il parvient à instaurer le débat entre tous les acteurs.

Pendant les années 70, l'**opération "quartier Nylon"** à Douala (Cameroun) constitue un autre fleuron du développement auto-centré appliqué au milieu urbain ⁽⁷⁾. Sur une zone marécageuse de 600 ha, la population passera de 5.500 habitants en 1968 à plus de 100.000 au début des années 80. L'histoire commence sur un scénario d'auto-organisation sans recours aux initiatives extérieures. L'Administration n'intervient qu'en 1971, Nylon devenant "quartier pilote" sous la houlette des chefs traditionnels, des fonctionnaires et des responsables du parti unique. Les habitants n'en continuent pas moins à pratiquer "l'investissement humain" à travers les "travaux populaires du dimanche". Une étape supplémentaire est franchie en 1976, Nylon entrant dans une perspective nationale de développement auto-centré encadré par un "Comité d'action pour le développement des zones périphériques". La chambre de commerce et la commune urbaine encadraient étroitement les activités du Comité. Des initiatives sont prises qui empruntent à l'idéologie coopérativiste (Caisse populaire de crédit, Menuiserie métallique de Nylon); elles connaîtront des succès inégaux. Cette période est celle des techniciens et des experts tant nationaux qu'étrangers grâce auxquels les crédits de coopération bi et multilatérale affluent. A la fin des années 70, cet afflux explique que l'État camerounais décide de prendre les choses en main à travers une vaste opération de restructuration sans commune mesure avec les travaux populaires du dimanche. Cela se traduit chez les habitants du quartier 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 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.

II. La mutation des années 80

Nouveau prêt à penser

L'objectif affiché n'est plus le développement mais l'adaptation des espaces économiques nationaux aux exigences de cohérence de l'espace économique international. Les derniers vestiges des politiques de développement ont vu leurs choix circonscrits à l'intérieur de la logique de l'ajustement. Dans le champ urbain, l'intervention internationale s'effectue désormais en référence à un "paradigme institutionnel" que la Banque Mondiale

(6) E. Ndione, "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

(7) L. Bret, "La zone Nylon à Douala", in revue *Projet*, n° 162, février 1982

diffuse par le canal de divers programmes internationaux (Programme de Gestion Urbaine, Programme de Développement Municipal). Il faut savoir qu'en subordonnant les aides et les prêts à des réformes institutionnelles radicales (décentralisation, municipalisation, privatisations) ces programmes mettent en branle un processus spécifique qui s'appuie sur une certaine vision de la société et de l'action politique.

Quelques éléments du contexte

Abidjan comptait 180.000 habitants au moment de l'indépendance. Au milieu des années 80, la ville a dépassé le cap des 2 millions d'habitants... Les perspectives de population des agglomérations africaines à l'horizon 2000 établies en 1990 situent Abidjan à 3,5 millions, Lagos à 13,5 millions, Dakar à 2,5 millions, Kinshasa à plus de 5 millions. Même si le rythme de croissance des plus grandes villes s'est quelque peu ralenti, l'on ne sera sans doute pas très loin des chiffres annoncés. En Afrique sub-saharienne, au début des années 90, une dizaine de pays comptaient plus de 4 citadins pour 10 habitants. Un autre changement nous intéresse ici : les composantes de la croissance urbaine se sont profondément transformées en moins de trois décennies au point que la croissance naturelle interne tend à l'emporter sur les apports migratoires.

Des sécheresses au Sahel (1973, 1984) à l'ajustement puis à la dévaluation du franc CFA, l'Afrique urbaine en est à son quatrième "séisme" en un peu plus de vingt ans. On dénombre aujourd'hui au Mali 70% de la population au dessous du seuil de pauvreté; 60% de la population du Sénégal (qui a perdu plus de 10.000 emplois salariés entre 1986 et 1994) serait dans la même situation en 2015 ! Rien d'étonnant, dans ces conditions que la dissolution des rapports sociaux et les déclassements se lisent l'échelle de la famille, à celle du quartier, et à celle des groupes. Les stratifications familiales sont chamboulées; la paupérisation des classes moyennes et les blocages qui affectent la mobilité sociale réduisent les capacités d'intégration, cependant que la machine à exclure affecte des couches toujours plus nombreuses très au delà de l'extrême pauvreté. C'est au bout du compte l'image du désordre qui prévaut, tempérée seulement par ce "monde enchanté des solidarités" dont on surestime peut-être aujourd'hui les vertus et la capacité de résistance. Dans la migration internationale, on constate en effet une nette dégradation des conditions d'accueil de migrants que l'on continue de traiter, au lieu de départ, en "vache à lait du développement". Comment expliquer toutefois que les jeunes africains nés en ville subissent la crise plus rudement que les néo-citadins sinon à travers des solidarités qui transgressent la frontière urbain/rural ?

En ville, se rassemblaient naguère ceux que les routes migrantes avaient dispersé, se renouaient les parentèles et s'ancraient les diasporas. La plupart des citadins se trouvaient inscrits sur des trajectoires d'urbanisation étalées sur plusieurs générations et ciblées sur un nouvel ancrage territorial. On assiste depuis une quinzaine d'années à toutes sortes de réajustements des stratégies et des pratiques, mais aussi des représentations qu'ont les acteurs sociaux de leur environnement urbain. Les représentations classiques (communautaristes, nationales, sociales) sont de plus en plus mises en échec pour rendre compte du rapport de l'individu au groupe. A. Marie ⁽⁸⁾ décrit une précarité multidimensionnelle face à laquelle la solidarité fonctionne comme placement social selon une logique de la dette. La plupart des citadins se trouveraient ainsi condamnés à un "individualisme de la nécessité" se traduisant par une errance brouillonne.

Existe-t-il une réalité de quartier dans la mégapole ? Assiste-t-on d'une manière générale à une "retribalisation" des espaces urbains africains à l'instar de ce qui se passe à Brazzaville depuis 1993 ? La sortie de trajectoire, l'absence d'ancrage, débouchent presque inéluctablement sur la violence et sur ses récupérations politiques, religieuses et/ou mafieuses plutôt que sur un nouveau projet de citoyenneté pour les exclus. L'on aurait grand

(8) A. Marie 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.

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 !

Les transitions démocratiques se sont amorcées à grand renfort de conférences nationales au cours de la deuxième moitié des années 80. Même si ces processus n'ont dans bien des cas accouché que de "dictatures décompressées", il est peu probable que la "boîte de pandore" de la démocratie puisse être refermée à brève échéance. D'une manière générale, les processus sociaux sortent de la clandestinité et l'idée progresse selon laquelle le pluralisme n'est pas un facteur perturbateur du progrès. Les sociétés urbaines africaines ne refusent plus d'accueillir le conflit d'opinion ⁽⁹⁾ même si leurs dirigeants s'obstinent à présenter la ville comme un espace consensuel. Ce que révèlent aujourd'hui les associations claniques, ethniques ou "modernes", c'est le refus d'une participation instrumentale propre au fonctionnement de l'État.

Les scénarios varient à vrai dire considérablement d'un pays à l'autre.

Au Ghana, sous l'effet de la grave crise économique des années 80, le pouvoir se centralise et 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.⁽¹⁰⁾

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 mais les liens de consultation et de responsabilité ne descendent pas plus bas ⁽¹¹⁾ ; 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. ⁽¹²⁾

Au Burkina Faso, les leaders actuels du monde associatif sont assez souvent d'anciens membres des Comités de Défense de la Révolution (CDR) de l'époque sankariste. 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.⁽¹³⁾

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 très 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

(9) A. Mbembe, op. cité

(10) M. Verlet, 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

(11) R. Crook, 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

(12) B. Ori, Étude sur les associations de jeunes en charge de services municipaux dans les communes de Côte d'Ivoire. Rapport de fin d'étude de l'appel d'offres "Jeunes, ville, emploi", Abidjan, 1996.

(13) A. Cissé, 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.

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 ? Quels montages ?

La plupart des projets actuels ont une entrée très sectorielle. Certains, en se développant, prennent une dimension multisectorielle. La plupart ont dérivé au fil des années d'une approche intégrée des questions urbaines vers la question de l'emploi et de l'appui aux petites entreprises. Une nouvelle génération de projets 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'économie, 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. Ce que l'on appelle l'informel ou encore l'économie populaire urbaine gagne du terrain. Mais que valent en Afrique les thèses prenant appui sur l'informalité ? Les uns prédisent que les micro-entrepreneurs, libérés des contraintes bureaucratiques, seront en situation de valoriser leurs actifs et de revitaliser la société ⁽¹⁴⁾. D'autres considèrent que l'économie informelle participe d'une voie choisie par les sociétés du Sud au nom de leurs spécificités culturelles ⁽¹⁵⁾. L'on sait en tout état de cause que, dans le secteur informel, la capitalisation d'une rente en travail 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). 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 discours idéologique et réalité. Deux ans après le lancement du programme, le responsable de l'ABACED conclut à la nécessité...de "renforcer son fonds de crédits revolving"! Sans porter de jugement sur la portée réelle de l'opération, on peut s'interroger sur le diagnostic un peu grandiloquent qu'elle suscite: "(Elle) 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"...

A l'égard du secteur informel, les Ong participent à vrai dire souvent à une entreprise de normalisation 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 sont 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 lancé 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 avaient été repérées et encadrées.

(14) H. de Soto, *L'autre sentier, la révolution informelle dans le Tiers-Monde*, La Découverte, Paris, 1994

(15) S. Latouche, *La planète des naufragés, essai sur l'après-développement*, La Découverte, Paris, 1991

Ainsi qu'en témoigne le foisonnement de GIE dans les villes africaines, beaucoup d'associations locales sont tentées de basculer, non sans ambiguïté, dans la sphère entrepreneuriale. 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. En 1994, le nouveau système d'assainissement de Dakar divise la ville en neuf groupes de quartiers attribués à des GIE. Il a été décidé que c'est au sein des quartiers que le sentiment d'identification des populations est le plus fort. Un Conseil de quartier regroupe 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. ⁽¹⁶⁾ Le scénario du Mali appelle à plus de modestie : A l'origine des GIE "assainissement" se trouve l'action de diplômés sans emploi du quartier Hamdalaye de Bamako, action amorcée en 1991 dans une perspective à la fois 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 l'on se heurtera au bout du compte à la même question : 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...

- la mobilisation des jeunes se fait également autour de projets de nature plus sociale (sport, musique et spectacle) comme réponse au désœuvrement et à la marginalisation. De nombreuses associations s'intéressent aux enfants de la rue et aux jeunes déscolarisés. L'enfant n'étant plus guère situé au coeur des stratégies sociales, nombre de jeunes, voire de très jeunes, se réfugient effectivement dans la rue, dans les bandes, dans la drogue qui les met en relation avec la part souterraine de l'économie-monde et les raccroche à une métaculture planétaire. Et que dire de l'Ecole ! Le mythe de la valeur universelle et invariante des contenus qu'elle transmet est en train d'exploser (au Sud et sans doute aussi au Nord) et l'on assiste à la reprise en mains, par des acteurs locaux (souvent qualifiés d'associatifs) dont les intentions ne sont pas toujours très recommandables, d'un secteur éducatif de plus en plus délaissé par l'Etat.

Certaines associations comme "Action Mopti" mènent 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 quartiers constituent pour ces associations (Associations Sportives et Culturelles, groupements féminins, associations de ressortissants, associations religieuses et politiques) le cadre d'activités diverses. Les Associations Sportives et Culturelles jouent, au Sénégal, un rôle primordial dans le processus de mobilisation et d'intégration; à l'inverse des associations traditionnelles de solidarité, elles partent d'une assise territoriale bien identifiée mais elles souffrent d'une grande faiblesse organisationnelle et financière. La mobilisation qu'elles provoquent est limitée dans le temps (la période des congés scolaires) et porte sur des créneaux spécifiques (sport). Les actions entreprises, souvent éphémères, sont de surcroît contradictoires dans la mesure où elles mettent en jeu l'objectif de renforcement du lien social aussi bien que des motivations strictement individualistes. Obsédées par la préservation de leur autonomie, les associations glissent vers des préoccupations d'insertion économique et d'aménagement urbain et se trouvent confrontées aux pouvoirs publics, aux Ong étrangères et aux grands programmes internationaux. Au Sénégal, les ASC se sont lancées dans des

(16) PGU, série "Documents de Politique", *La lutte contre la pauvreté à Dakar. Vers la définition d'une politique municipale*. Accra, 1995.

opérations de nettoyage de rues et d'assainissement en passant le relais de manière ambiguë à des GIE fonctionnant avec des moyens financiers dérisoires sous l'ombre tutélaire de grosses Ong qui monopolisaient la relation avec les bailleurs de fonds

- Les projets de développement intégré, à la fois pluri-sectorielles et inscrites sur un territoire bien délimité, constituent l'exception. Ils ont concerné deux domaines d'intervention prioritaires, le foncier et le financement de l'habitat. Le projet de réhabilitation du quartier Sokoura à Aboisso (Côte d'Ivoire) est, à cet égard exemplaire. 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 démarrèrent qu'en 1991 dans un quartier irrégulier profondément marqué par un déguerpissement récent. Il s'agissait d'accompagner une opération de régularisation foncière. Il s'agissait d'apaiser les inquiétudes des habitants et de conforter leur dialogue avec la municipalité. Outre 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 un 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, suscitant une dynamique sociale portée par une association de jeunes du quartier qui a conquis une place, à l'échelle locale, dans le jeu du pouvoir.

Cette nouvelle génération d'opérations intégrées semble paradoxalement moins ambitieuse que les deux expériences mentionnées dans la première phase.

A propos des initiatives prises au cours des dix dernières années, peut-on parler, avec M. Soumaré "d'îlots d'innovation sociale et parfois technologique" ? Si certaines initiatives représentent effectivement une alternative sociétale, la plupart des associations nées à cette époque ne sont pas crédibles; elles veulent être tout à la fois, décideur et opérateur mais elles ont beaucoup de peine à se situer dans des montages multi-partenariaux. La **grande hétérogénéité des projets**, bien mise en évidence lors du colloque Jeunes-Ville-Emploi de 1992, se manifeste dans les caractéristiques de leur montage et dans leur durée d'existence. Si certaines opérations se développent depuis une dizaine d'années, la plupart sont très récentes et manifestent des signes de précarité inquiétants.

Dans le cadre de l'appel d'offres de recherche JVE, la fondation SUPO du Burkina Faso a réalisé une étude très éclairante attestant de l'extrême diversité des situations locales⁽¹⁷⁾. A Bobo Dioulasso l'initiative communautaire omniprésente se préoccupe de la promotion de l'emploi et d'interventions en matière d'environnement. Récentes pour la plupart, les associations souffrent d'une gestion fort peu transparente et non démocratique et de résistances multiples inhérentes à la culture locale. Les objectifs associatifs ne sont manifestement pas compris par la plupart des habitants. A Ouahigouya, où dominent les structures de grands projets de développement (agro-foresterie, vivrier), les initiatives communautaires urbaines prennent appui sur un mouvement coopératif paysan actif (Naam) et sur des Ong étrangères. Au Burkina Faso, les difficultés récurrentes des structures associatives sont, outre le manque de moyens financiers, la forte rotation des responsables et l'indélicatesse de certains d'entre eux. Si dans la recherche d'intégration, tous donnent la priorité à la mobilisation de proximité, le débat est vif entre filet de sécurité de l'action collective et recherche individuelle de réussite.

Il est intéressant de considérer les initiatives associatives qui fonctionnent à partir d'une structure de projet juridiquement définie (de l'association de droit privé à la structure

(17) J.Guiébo, F. Kinda, B. Ouedraogo, J.B. Ouedraogo, "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, 1995.

administrative) et se fondent sur des relations partenariales complexes. L'exemple de l'Association des Promoteurs et chercheurs d'Emplois du Burkina Faso (APCEF), à Bobo Dioulasso, permet de voir comment un bon montage peut assurer un minimum de sécurité au plan des moyens même si les rapports entretenus avec les autorités locales sont conflictuels. Lancée au départ grâce au seul apport personnel du fondateur (3 millions de francs CFA), l'association obtient un contrat avec la Société des Fibres Textiles (SOFITEX) et gagne la confiance du Fonds National pour la Promotion de l'Emploi (FONAPE - institution étatique créée en 1990) qui lui accorde un prêt. Malgré des relations détestables avec la mairie et avec l'Office National d'Assainissement, d'Embellissement et de Nettoyage (ONASENE), l'APCEF bénéficie d'un contrat de ramassage d'ordures du 2^o Programme de Développement Urbain et envisage d'élargir ses liaisons internationales (Hope, Bureau International du Travail, Fédération Internationale des Employés et Travailleurs, Fédération des Oeuvres Laïques de Seine Maritime en France) (18)

Dans la relation Ong/autorités (centrale et locale), en lieu et place d'une réelle contractualisation, on n'observe le plus souvent qu'une méfiance réciproque et le contact ne s'établit qu'en fonction de contraintes à lever (déblocage foncier par exemple). Il faut bien convenir que lorsque les groupes associatifs locaux ne sont pas de simples émanations d'Ong du Nord, la relation est encore moins facile. Non moins problématiques sont les relations entre les Ong africaines "installées" et les organisations de base. Il est en outre exceptionnel que les projets menés par les nouveaux acteurs associatifs atteignent l'autonomie financière; le **problème du financement** est donc généralement la question centrale dans la phase de montage. En réalité, la question posée porte à la fois sur les montants globaux alloués (généralement jugés insuffisants) 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).

III.- Lecture de l'action non gouvernementale dans les villes africaines

Elle se situe à deux niveaux : une lecture "de l'intérieur" et une lecture à la lumière des rapports Nord-Sud.

* lecture africaine

Comment se manifeste la société civile au début des années 90 dans un contexte d'appauvrissement et de démocratisation contrariée ? Le Centre Djoliba de Bamako (Mali) publiait en 1992 une *Enquête d'identification des associations existant dans un quartier de la ville* (19). 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 de cadre d'action très rapidement 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 nouveaux acteurs associatifs se trouve légitimée par la plus grande proximité avec les habitants et par une plus grande souplesse dans l'action mais prenons garde à ne pas 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 pauvreté que celles véhiculées par la modernité occidentale. Cette reconstruction passe par une bonne compréhension, non de la pauvreté mais, comme nous

(18) J. Guiébo et alii, op. cité

(19) A. Cissé, "L'action associative: le centre Djoliba à Bamako", in Actes du colloque JVE, op. cité

l'avons vu, des situations de pauvreté. Il convient en particulier de travailler sur l'instabilité des groupes domestiques.

En outre, il est vain de chercher à convaincre les jeunes citoyens africains en recourant aux seules **micro-initiatives**. L'idéologie dominante s'efforce aujourd'hui d'imposer le crédo selon lequel le salut réside dans le développement de la capacité d'entreprendre. Les citoyens jeunes et pauvres se trouvent parés d'une capacité transformatrice, non plus par la mobilisation politique mais grâce à la "rééducation économique" censée favoriser l'avènement d'une "économie de marché authentiquement démocratique" (20). Un tel crédo s'apparente fort à une mystification dont les jeunes citoyens sont loin d'être dupes; le rêve d'intégration dans la normalité salariale continue de structurer leur imaginaire comme en témoigne une enquête récente réalisée au Cameroun mais dont les conclusions sont sans doute généralisables à l'ensemble du continent.

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 ville est donc bien à réinventer autour de l'idée d'un nouveau partage du travail mais aussi de l'espace, des équipements des services et...du pouvoir. L'alternative "nouvelle civilisation urbaine ou barbarie" ne relève pas de la prédiction catastrophiste et l'on conviendra que les mouvements populaires ont un rôle essentiel à jouer dans l'élaboration du **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 portent. De quelles valeurs sont-elles porteuses: individualisme ou solidarité ? Dans la seconde hypothèse, s'agit-il de solidarités fonctionnelles (inhérentes par exemple au système lignager) ou de solidarités engagées ? Tout le monde s'accorde à reconnaître que le rôle du leader est déterminant mais où se situe sa légitimité et quel sens revêtent les conflits pour le leadership ? Quels rapports s'instaurent entre les mouvements populaires d'une part; les municipalités et l'Etat d'autre part ? Peut-on parler d'ébauche d'un nouveau contrat social ou assiste-t-on, au contraire, à un renforcement de la méfiance vis à vis des pouvoirs institués ? Pour une "masse marginale" en expansion rapide, le découplage entre modernisation et intégration sociale est contemporain d'une remise en cause de la définition nationale de la **citoyenneté**. Or, si les jeunes s'impliquent dans les actions de gestion urbaine à l'échelle du quartier ou de l'agglomération, ils n'en manifestent pas moins une méfiance fortement enracinée vis à vis des autorités fussent-elles locales. Ni la décentralisation, ni le "développement local", ni les discours sur la "gouvernance" ne semblent susceptibles de les faire changer d'avis et de favoriser l'ébauche d'un nouveau contrat social débarrassé des biais clientélistes. On prétend aujourd'hui substituer les recettes de la solidarité (des pauvres entre eux) et de l'auto-organisation, conçues comme fondement d'une prétendue "citoyenneté locale", à une véritable éthique de la citoyenneté s'exprimant à travers la revendication de droits sociaux, dont le droit au travail. Or l'insertion sans accès à l'emploi est un leurre et, sans accès à l'emploi, il n'est pas de citoyenneté qui vaille.

(20) H. de Soto, op. cité

Faute d'avoir su créer des espaces sociaux d'identification et de sécurité citoyenne extra-communautaires, l'on est fondé à se demander si les États africains ne renforcent pas *in fine* la fonctionnalité des identités communautaires et le formidable développement de nouvelles médiations, notamment religieuses ⁽²¹⁾. En l'absence de contrôle par la contrainte salariale, il est à craindre que ces États (avec l'aide plus ou moins déguisée de la coopération internationale) recherchent la maîtrise d'un danger politique inhérent à une certaine forme de désespérance urbaine en usant de moyens politiques. C'est ainsi que se profile la vision "assistantielle-répressive" de l'intervention sur la pauvreté dont les Ong du Nord comme du Sud ne seraient que les agents auxiliaires.

* lecture à travers le rapport Nord-sud

Positionnement des Ong étrangères dans les villes africaines

Quelques Ong du Nord viennent, en Afrique, appuyer une société civile urbaine en transformation rapide tout en étant partie prenante *volens nolens* d'une vision exogène. Ces Ong se trouvent confrontées à la fois à une culture politique locale (que marque encore profondément comme nous l'avons vu la "politique du ventre") et à une pensée anglo-saxonne de la régulation qui met en avant le principe de la subsidiarité et la pratique du compromis, catégories largement étrangères à la culture politique française. Daouda Diop ⁽²²⁾ est plus sévère encore lorsqu'il stigmatise des Ong du Nord incapables de se départir de leurs mobiles charitables et civilisateurs. Il leur reproche, au passage, d'être plus préoccupés de jouer les bailleurs de fonds à la marge des coopérations institutionnelles que d'enclencher un véritable mouvement de coopération de peuple à peuple. Nombreux sont, avec lui, ceux qui pensent que les Ong du Nord doivent donner la priorité à l'appui aux Ong du Sud plutôt qu'à la mise en oeuvre de projets. Il convient dans tous les cas de viser un partenariat à la fois solidaire et conscient de l'environnement national et international. Il faut aussi que les Ong du Nord acceptent de partager avec les Ong locales les succès aussi bien que les échecs.

Une autre question se pose à ceux qui décident au Nord des actions de coopération : faut-il envoyer directement l'aide internationale à l'échelle locale ? On doit ici prendre en compte le fait que les groupes receveurs intègrent toujours les projets extérieurs dans leurs propres logiques d'action. Or les fondements culturels sont à l'évidence différents : Au Nord, le contrat est inséparable de l'écrit et les valeurs de solidarité se déclinent à partir de la confrontation entre un Etat et une société civile également structurés. Un nouveau modèle de ville comme celui que recèle en France le Développement Social Urbain (DSU) risque fort de se trouver, en Afrique, réduit à une quincaillerie juridico-institutionnelle une fois sorti de son contexte culturel d'origine.

La limite à ne pas franchir, pour les nouveaux acteurs du Nord, c'est bien entendu celle au delà de laquelle se profile le risque d'**ingérence**. Ce risque s'effacerait, nous dit-on, à partir du moment où le discours de l'interdépendance et de la solidarité remplace celui de la charité. Pas si sûr... Une autre contrainte s'impose en effet à la plupart des 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. Les conditions de mise en oeuvre des "Travaux d'intérêt public" dans les grandes villes africaines montrent que nombre d'Ong acceptent de jouer le rôle d'opérateurs directs des politiques publiques de coopération bi ou multilatérales.

(21) 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".

(22) D. Diop, *Les nouveaux défis de la coopération non gouvernementale au Sénégal*, CECI, Dakar, oct. 1991

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 méga-processus que représente la mondialisation, mais aussi les changements profonds intervenus en Afrique au cours des années 80, appelaient, de la part du ministère spécialisé, une transformation profonde des objectifs et des méthodes de coopération. Le programme "Jeunes-ville emploi" constitua, à cet égard, une tentative intéressante. L'insuffisance des actions menées dans des champs étroitement sectoriels se manifestait en particulier à l'articulation entre la ville (désormais conçue comme espace de droit, de négociation et de mobilisation pour construire de nouveaux rapports entre identité, citoyenneté et territoire), la jeunesse et le couple formation-emploi. La pression de quelques associations de solidarité internationale allait dans le sens d'un décloisonnement entre acteurs intervenant sur les problèmes de développement urbain et appelait des changements significatifs dans les mécanismes de décision publique. Confrontés à la nécessité de passer d'une coopération d'Etat à Etat à une coopération de peuple à peuple, quelle fut la réponse des acteurs publics français ? Les représentants de la France en Afrique (pourtant dotés de moyens directs d'intervention) se réfugient le plus souvent derrière la nécessaire réserve diplomatique ou arguent...de l'inexistence de la toute vie politique hors de l'État en Afrique pour renvoyer la balle dans le camp de la coopération non gouvernementale jugée insuffisamment mobilisée sur l'urbain. Un tel renvoi de balle intervenait précisément, en ce début des années 90, alors que les collectifs d'Ong les plus engagés en milieu urbain revendiquaient la mise en place d'un véritable cadre de **négociation** entre coopérations publique et non publique. Ce cadre de négociation est, semble-t-il, moins que jamais à l'ordre du jour.

Les ONG qui foisonnent dans les villes africaines à partir de cette fin des années 80 ne sont pas toutes - loin s'en faut - des organisations européennes de solidarité internationale ou des "filiales" de ces dernières. Sont-elles vouées, qu'elles soient du Sud ou du Nord, à l'"ornementation sociale" des "médecines économiques" drastiques imposées au continent ? La ville apparaît, à la fin des années 80, comme le lieu miraculeux de l'ajustement à l'économie-monde. Les acteurs non gouvernementaux vont, en Afrique plus tard que partout ailleurs, s'engouffrer dans la brèche sur des bases doctrinales pour le moins fragiles et ambiguës. En s'offrant à pallier l'effacement annoncé de l'Etat dans sa fonction régulatrice, ces acteurs courent en effet le risque d'être instrumentalisés au nom du "développement local" et de la "participation populaire". Enfermées dans une "logique de réparation" périphérique par rapport au coeur des macro-processus mis en oeuvre, les associations de solidarité internationale du Nord se comportent souvent comme bailleurs de fonds à la marge de la coopération institutionnelle. Elles risquent de surcroît de cautionner des mythes. Je releverai un parallèle saisissant entre deux discours: d'un côté, celui qui 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 tenu en Afrique qui avance l'idée de construction/reconstruction de l'Etat démocratique à partir de la construction de la démocratie locale. Il n'est pas inutile de rappeler comment P. Allié définit le "local": *Fuyant et incertain par définition, le local est le nom des stratégies de l'État marquées du sceau rédhitoire de l'ingouvernabilité de son centre*. Au Sud, la coopération internationale n'est-elle pas précisément en train de concocter, du fait même de l'ingouvernabilité des "centres", un modèle politique de retour à l'Etat sous sa forme assistantielle-répressive et ne voit-on pas se profiler une société urbaine où la démocratie locale s'appuierait exclusivement sur des lobbies ?

Les actions non gouvernementales ne peuvent en aucune façon apparaître comme des solutions alternatives entérinant l'absence de politiques publiques. Selon Gramsci, "la société civile est synonyme de **consensus** sur lequel se fonde une domination de classe durable. Si l'on admet que cette domination est à la fois à base de coercition et de consentement, la société civile faite des institutions non étatiques intermédiaires entre l'État et la production, serait le **lieu du consentement**". L'une des missions principales des Ong serait dès lors

d'ouvrir des espaces de négociation entre pouvoirs publics et populations en s'inspirant du constat que le développement change de sens: il est lié à la capacité de consolider les liens sociaux à l'intérieur de collectivités ayant une base territoriale définie, de construire un cadre institutionnel approprié à la sauvegarde de l'environnement et de la culture. C'est le concept de "développement par le dedans" qui oppose "l'État facilitateur" (*Enabling State*) à l'État modernisateur (*Modernizing State*) et prône une difficile reconstruction du politique. Face au courant néo-modernisateur, une nouvelle pensée normative est peut-être en gestation et nombreuses sont les Ong, en particulier latino-américaines, qui essaient de la conforter. Parmi ces organisations, certaines prennent le parti d'un "développement durable" intégrant la question des droits de l'Homme et prenant des positions plus ou moins radicales (on l'a constaté lors de la Conférence Habitat II) vis à vis de la dette et de l'ajustement. La question se pose de savoir si les nouveaux acteurs de la coopération urbaine en Afrique subsaharienne ont suffisamment intégré un tel cadre de pensée.

AXE 1 : Sociogenèse et actualité des ONG**ESSAI D'UN HISTORIQUE DE L'AMICALE SPORTIVE,
ECONOMIQUE, SOCIALE ET CULTURELLE
DES AGRICULTEURS DU WALO (ASESCAW)**

Texte d'auteur (version pré-colloque)

*Bernard J. LECOMTE
Expert-Consultant*

LE CONTEXTE**1960**

POLITIQUE : l'Indépendance. Le choix d'un socialisme d'Etat. L'appui aux animateurs paysans et aux coopératives par des équipes (1 par arrondissement) polyvalentes, composées de techniciens issus des divers ministères et formant entre eux des "Centres d'Expansion Rurale" (C.E.R.).

GEOGRAPHIQUE : 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).

SOCIO-CULTUREL : le taux de scolarisation est relativement élevé. Il permet aux jeunes hommes de quitter le WALO pour l'émigration vers Dakar.

1960 - 1973

AMENAGEMENTS : une société d'Etat, la SAED (Société d'Aménagement et d'Equipe-ment 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 (originai-res ou colons) organisés, par elle, en "coopé-ratives obligatoires". Elle installe, organise, encadre, fournit à crédit les intrants et les travaux mécanisés et commercialise. Les aides extérieures (FAC puis FED et BM) investissent massivement à travers la SAED.

MODELE D'EXPLOITATION : 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.

APPUI POLYVALENT : le rôle et les moyens des CER deviennent insignifiants face à ceux de la SAED.

"L'AMICALE"**1960**

POLITIQUE : le régime du parti unique limite la liberté de discussion. La société du WALO vit sous l'autorité des anciens. Les jeunes ont peu à dire et leurs initiatives modernes (ex. : danses, réunions mixtes) ne sont pas acceptées.

GEOGRAPHIQUE : le WALO offre peu d'opportunités d'emplois. Les villages sont pauvres. Le Delta est sous-peuplé.

SOCIO-CULTUREL : l'autorité des anciens et l'importance de l'Islam se conjuguent pour limiter l'intérêt des jeunes (et précipiter leur exode). Certaines d'entre eux, durant les vacances scolaires surtout, animent des "Associations Sportives et Culturelles des Jeunes", forme d'association (loi 1901) sans but lucratif et sous tutelle du Ministère de la Jeunesse et des Sports. Vis-à-vis des anciens, c'est un lieu de liberté surveillée (présence des femmes exclue, danses et musiques modernes interdites, ...). On les appelle les "Foyers".

1960 - 1973

ACCES AUX TERRES : les terres non irriguées restent sous le régime traditionnel mais rapportent peu (pluies inférieures à 400 mm/an). Les terres irriguées sont seulement celles aménagées par la SAED; elles ne sont accessibles qu'aux chefs de famille (adultes, hommes) par leur adhésion à une section coopérative.

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

APPRENTISSAGE : les aménagements pour l'irrigation entraînent des chantiers et l'embauche de conducteurs de camions ou d'engins et de manoeuvres. 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.

1973

SECHERESSE : 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'Etat et les sociétés de développement font peu pour apporter l'aide d'urgence. 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.

DOMINATION DE L'ETAT : 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 manoeuvre 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 ha aménagé ou cultivé; cette redevance est prélevée par la SAED sur le volume de paddy apporté par le coopérateur à l'usine de décorticage du paddy.

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

1974 - 1978

INITIATIVE ACCEPTEE ET COMBATTUE : 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. Aucun investissement lourd de l'Etat n'est accordé aux aménagements "hors-périmètre" réalisés par les foyers. Ceci restera vrai même en 1990 alors que 7.000 ha sont mis en culture par les foyers membres de l'Amicale.

1973

UN LEADER FILS DU WALO : Le retour : 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 s'installe au village et cherche (avec les jeunes et les anciens) comment changer la situation et mieux vivre de la production agricole. Deux actions créent un changement radical au sein d'une situation dramatique :

a) **l'enquête** : avec les jeunes, il mesure les surfaces réellement aménagées et cultivées de la section coopérative du village. Il constate 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 à 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.

b) **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 entre le bras du Gorom et cette terre. L'Ambassade des Etats-Unis offre le premier groupe moto-pompe (GMP). Les jeunes cultivent leur première rizière collective, une rizière "sauvage" car hors-périmètre SAED.

1974 - 1978

INITIATIVE ENRACINEE ET EVOLUTIVE :

- **Organisation** : 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.

- **Les femmes** : considérées au début comme membres d'une brigade (cueillette) les femmes (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.

INITIATIVE PROTEGEE ... : 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.

INITIATIVES AIDES : 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) favoris(ent) la reproduction du "modèle Ronkh" par d'autres foyers.

L'association SIX S (dont Abdoulaye DIOP est cofondateur) apportera, de 1978 à 1989, un fonds souple annuel géré par les foyers eux-mêmes au sein de comités de zone groupant 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.

... ET NON ENCADREE : 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 leur Association Sportive et Culturelle (ASC) qui devient A.S.C. et Economique.

L'AMICALE DES FOYERS DE JEUNES DU WALO : les autres foyers de jeunes du Delta 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.

Les jeunes en exode à Dakar ou ailleurs reviennent : le paddy est acheté à prix fixé par la SAED; la tomate par la SOCAS. Peu à peu, les rendements par ha 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 : l'Amicale ne concerne pas seulement les agriculteurs wolof mais accueille et épaula les autres groupes qui vivent au Delta.

1978 - 1984

LA LOI FONCIERE : avant son départ volontaire, 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 élisent leurs conseillers). Au Delta, la loi tarde à s'appliquer à cause du monopole donné à la SAED.

LES BARRAGES SUR LE FLEUVE SENEGAL : 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'approvisionnement en eau d'irrigation toute l'année (et non seulement à l'époque des crues). Le Delta devient un espace très convoitée tant par les exploitants agricoles venus du reste du Sénégal que par des sociétés étrangères.

1978 - 1984

L'ACCES AUX TERRES PAR LA COMMUNAUTE RURALE : Abdoulaye DIOP est élu comme conseiller rural de la communauté rurale de Rosso - Sénégal. Il en devient président et contribue à la disparition du monopole de la SAED sur les terres. Dans cette communauté (plusieurs dizaines de communautés dans le département de Dagana) les terres sont désormais affectées largement aux foyers.

L'AMENAGEMENT DES PARCELLES : il existe une forte concurrence sur les terres, entre les foyers, les privés et des sociétés agroindustrielles. 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 naturel. Les foyers n'obtiennent pas d'aide financière de l'Etat pour réaliser ce type d'aménagement.

1984

LA NOUVELLE POLITIQUE AGRICOLE (N.P.A.) : 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. La privatisation va favoriser l'essor des unions de groupements paysans, au même titre que celui des commerçants privés face à la désaffectation pour les coopératives. Certains produits restent cependant protégés par des prix fixés par l'Etat : c'est le cas du paddy. Le riz blanc reste l'objet d'un monopole étatique (Caisse de stabilisation des produits agricoles).

Un statut (à mi-chemin entre l'association et l'entreprise) est créé par l'Etat : les GIE (Groupe-ment d'Intérêt Economique) hors-tutelle et simplement à inscrire au registre du Ministère du Commerce.

LE CONSTAT DU COUT DE LA SAED : 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'Etat visée par la NPA. Mais elle exerce la tutelle des coopératives rizicoles et la transformation industrielle du paddy : ces deux positions vont faire durer sa liquidation durant plusieurs années.

1984 - 1989

LA SAED DEMANTELEE : la SAED perd certaines fonctions. En particulier, elle ne fait plus de prêts d'intrants ni de travaux à crédit. D'autres acteurs (ex : sociétés privées mais aussi certains GIE des foyers ou d'ailleurs) apparaissent, qui 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 (CNCAS),
- le monopole de la transformation du paddy,
- des services de travaux agricoles à façon.

LA CNCAS : fondée en 1984, la Caisse Nationale de crédit Agricole fournit des crédits seulement aux GIE et aux sections coopératives. Elle a donc provoqué la création de GIE au sein des foyers. Elle prête à condition que le GIE apporte 15 % d'apport propre pour les prêts de campagne et 20 % pour les prêts d'équipements (tracteurs, GMP).

1984

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.

L'AMICALE... DES "AGRICULTEURS" DU WALO : 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, Economique, Sociale et Culturelle des Agriculteurs du Walo" fédère ces foyers et devient un interlocuteur des services de l'Etat, 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 78, elle trouve son chemin à partir de 84, grâce à une politique de formation décentralisée.

1984 - 1989

DES GIE ... POUR EMPRUNTER ET DEVENIR DES "ENTREPRISES FAMILIALES" : les foyers les plus importants (ex Ronkh 1000 ha en 88) 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'EXTENSION RIZICOLE : 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. Près de 10.000 ha en 1989; soit environ 30.000 t de paddy produit par les Foyers (qui dépassent la production des coopératives).

1990

LA SAED ABANDONNEE PAR L'AIDE EXTERIEURE : 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 Economique en particulier) cherche à travailler avec de nouveaux partenaires (ex : les privés, les GIE, les foyers de l'Amicale). De ce fait, les rapports changent entre les divers acteurs du Delta.

LES "PARTENARIATS" : SAED/AMICALE et CNCAS/GIE DE L'AMICALE : 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 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.

1990 - 1993

LA SAED FAIT TRAINER SA MUTATION : les agents de la société, face aux licenciements, sont enclins à ne pas les partager 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.

LES RIVALITES ENTRE LES DIVERSES FEDERATIONS DE GIE S'EXASPERENT : face à la SAED et au système d'aide (car qui dirige cette mutation sinon l'aide extérieure), les rivalités entre les multiples entreprises rizicoles propriétés des 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 des mouvements paysans.

1990

L'AMICALE ABANDONNEE ELLE AUSSI ? Les agences privées représentaient des apports annuels de l'ordre de la centaine de millions. Leur apport se tarit malgré une forte demande de formation exprimée par les foyers. Les agences d'aide privées répugnent à s'occuper d'autres "cibles" que celles dites "des plus pauvres". La situation de l'Amicale est donc 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 ? Celle-ci permet 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) ?

L'ENTENTE FOYERS / COOPERATIVES et AMICALE / UNION DES COOPERATIVES : 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 (ex : pompes primaires) vers les coopératives et que celles-ci sont en quête de membres aux capacités variées et élevées.

1990 - 1993

LA COMPETITION POUR LA TERRE : 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.

LA RENTABILITE NEGATIVE : certains GIE ont une bonne rentabilité (riz à 5 t/ha + tomates) et que 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 peut craindre qu'un tiers de ces surfaces n'atteigne pas le seuil de rentabilité (4 t/ha).

LA FIN DU MONOPOLE SAED/CAISSE DE PEREQUATION POUR LE RIZ : le FMI talonne l'Etat pour qu'il baisse le prix du paddy (c'est-à-dire son alignement sur le prix mondial), celui-ci est le résultat de la plus forte exploitation de la main d'oeuvre asiatique non comparable au prix du bon riz étuvé de l'Uncle Bens. 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 EXTERIEURES REVIENNENT A LEURS PROPRES PROJETS : elles critiquent la CNCA (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.

LES ELECTIONS : 1993 = 6 mois continus d'élections (présidentielle et législative). Tout ce qui n'est pas 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).

1994-1996

L'ABSENCE DE L'ETAT : le transfert des responsabilités vers les organisations paysannes ressemble plus à une foire d'empoigne qu'à un développement maîtrisé. L'Etat semble peu capable de jouer un rôle de planificateur.

L'EPARGNE ETANT EXSANGUE, CHACUN SE DEBROUILLE, CERTAINS PROFITENT : 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 SOLIDARITE INTER-GIE, ESPOIR TARDIF DE LA CNCA, A SES LIMITES : la CNCA refuse, en 1992, de faire du crédit à de nouveaux GIE; car certains agriculteurs incapables de rembourser avec 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'accroissent. Et le foyer de Ronkh (140 GIE, 3000 ha), modèle jusqu'en 1989, est gravement inorganisé.

L'AMICALE, TREMBLIN DES PERSONNES ET ENJEU POLITIQUE : certains responsables profitent pour leur intérêt personnel. Au congrès (bisannuel) de 1991, deux vice-présidents sont exclus. En 1993, la compétition politique bat son plein. Le président Abdoulaye Diop est occupé par ses fonctions au sein du parti au pouvoir. L'Amicale végète.

1994-1996

L'ECHEC DES GIE : 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.

L'Amicale, par son congrès de mars 1996, se choisit un nouveau président : Birahim Diop.

AXE 1 : Sociogenèse et actualité des ONG

RADIOSCOPIE DES ONGs CONGOLAISES : PROLONGEMENT DES PARTIS POLITIQUES OU VRAIES ASSOCIATIONS DE DEVELOPPEMENT

Texte d'auteur (version pré-colloque)

*Prosper NGOMA
ONG, CAAP, Douala*

Introduction

Le Congo, un pays de 2.5 millions d'habitants? s'étire de part et d'autre de l'équateur sur 342.000 km². Il appartient à la région de l'Afrique Centrale. La population congolaise est composée, à près de 55,3 %? de jeunes de moins de 20 ans. La scolarisation est l'une des plus élevées de la sous-région avec des taux avoisinant les 100% dans certaines zones du Sud du pays. Cependant, avec la nationalisation de l'enseignement intervenue au cours des vingt dernières années, la qualité de celui-ci a beaucoup baissé. Un autre trait caractéristique du Congo est le taux d'urbanisation particulièrement élevé : plus de 60% de la population se retrouvent dans les villes laissant l'arrière-pays vide ou peuplé de personnes âgées. Les conséquences liées à cette situation sont entre, autres, une agriculture peu développée qui oblige le pays à importer, chaque année, pour près de 70 milliards de FCFA de denrées alimentaires. Sur le plan linguistique, le Congo présente une relative unité avec l'existence de deux langues nationales : le lingala et le munukutuba. Le français reste la langue officielle de travail.

Comme tous les pays de la sous-région, le Congo a connu pendant plus d'un quart de siècle, des régimes politiques à parti unique. Toutefois, le Congo s'est singularisé de ses voisins par son option politique se réclamant de l'idéologie marxiste-léniniste. Ce choix idéologique s'est traduit quotidiennement par la main mise de l'Etat et des organisations du Parti unique sur tous les secteurs de la vie politique, économique, sociale et culturelle.

A l'exception des groupement paysans (groupements précoopératifs), imposés aussi par le Parti et l'Etat, le contexte socio-politique congolais s'est caractérisé par un vide associatif tant la société civile a été marginalisée et ses initiatives, dans quelque domaine que ce soit, découragées.

A la faveur du processus de démocratisation amorcé depuis le début des années 90, des changements sociaux et politiques majeurs sont intervenus :

- Conférence Nationale Souveraine (CNS) ;
- instauration du multipartisme ;
- élections pluralistes ;
- reconnaissance par l'Etat de la pluralité des acteurs dans le processus du développement économique et social et reconnaissance officielle du rôle moteur de la société civile dans ce processus.

Le vide associatif, caractéristique de la période monopartite, fait place aujourd'hui à une véritable éclosion "d'organisations non gouvernementales".

A. Etat des lieux

Pendant toute la période monopartite, il a existé quelques ONGs au Congo. Il s'est agi pour l'essentiel, des représentations des ONGs étrangères ou occidentales (laïques ou confessionnelles) : Secours Catholique, Caritas, AFVP, Care Congo, Peace Corps, les Centres de Progrès Ruraux (Maisons familiales françaises).

Deux raisons fondamentales expliquaient la faible présence des ONGs étrangères au Congo :

1. l'option politique peu favorable à toute initiative qui ne relève pas du contrôle direct ou indirect du Parti ;

2. le Congo, pays producteur de pétrole, classé parmi les pays à revenu intermédiaire, suscitait peu d'intérêt auprès des ONGs internationales.

Pendant toute cette période, le Congo ne comptait pas, à proprement parler, d'ONGs nationales dignes de ce nom. Toute initiative dans ce sens, non contrôlée par le Parti, étant subtilement étouffée. De ce fait, le Congo est resté longtemps en marge du mouvement naissant des ONGs que l'on pouvait observer dans les pays voisins tels que le Cameroun, la Centrafrique, le Tchad et beaucoup plus proche de lui, le Zaïre. On peut souligner en passant que le Gabon, autre pays producteur de pétrole de la sous-région, a été et continue à être à l'écart de ce mouvement malgré quelques initiatives timides que l'on observe ici et là.

Le processus de démocratisation s'est accompagné de la liberté d'expression et d'association. On a assisté brutalement à une véritable floraison des ONGs. En fait, leur création a suivi la même courbe exponentielle que celle de l'émergence des partis politiques observée juste après l'introduction du multipartisme.

En 1995, le PNUD a recensé dans son répertoire 192 ONGs dont plus des 2/3 (soit 133 ONGs environ) ont été créées après 1990. Ces ONGs interviennent dans divers secteurs d'activité : 27% environ déclarent travailler sur les problèmes généraux de développement, 23% disent intervenir dans le secteur agricole, 12% se consacrent à l'éducation, 7% s'adonnent à des activités culturelles et 5% enfin s'intéressent à la santé. Les ONGs féminines représentent 15% de l'ensemble des ONGs enregistrés par le PNUD.¹ Notons que cette proportion a été depuis longtemps dépassée puisque le CENACOF (Comité National de Concertation des ONGs Féminines) revendique plus d'une soixantaine d'associations (63 exactement).

En ce qui concerne leur répartition géographique, plus de la moitié des ONGs congolaises est concentrée à Brazzaville (la capitale).

B. Origines socio-politiques des ONGs congolaises

Beaucoup d'ONGs ont été créées par les partis politiques, les leaders politiques en vue ou les épouses² de ces derniers. L'objectif était fort simple : occuper à la veille de la conférence

¹ Ce répertoire est en cours de réactualisation

² Il faut signaler que la plupart des épouses des grands leaders politiques ont chacune leur ONG (associations et/ou fondations). Il s'agit pour elles de mener des actions sociales auprès des populations pauvres (notamment) pour espérer gagner leur soutien ou leur sympathie à l'égard des partis de leurs époux. Ce qui, espèrent-elles, se traduirait plus tard en nombre de voix.

nationale un espace longtemps convoité et fraîchement “libéralisé” afin de s’assurer un électorat en prévision des échéances politiques à venir. Les ONGs ainsi créées de toute pièce devaient jouer le rôle de rabatteurs de voix. Dans cette première vague d’ONGs, celles qui poursuivaient des objectifs de développement étaient plutôt rares. Les ONGs étaient d’abord un instrument de conquête du pouvoir politique.

Une fois les échéances électorales passées, les ONGs ont cependant continué à naître. Il est intéressant d’identifier leurs promoteurs : cette deuxième vague de création d’ONGs a été le fait des fonctionnaires retraités ou récemment compressés, des fonctionnaires³ aux revenus bas et des diplômés sans emplois, mais aussi de personnes acquises à la philosophie du développement.

Autant les premières ONGs pourraient être qualifiées d’ONGs “pêcheurs de voix”, autant les secondes sont ce que l’on pourrait appeler de façon quelque peu brutale : “ONGs de la faim, ou ONGs pour l’emploi”. Elles ont été mises en place, dans leur grande majorité, par des personnes dont le souci premier était de s’assurer un revenu régulier, permanent, voire confortable. Il faut souligner en passant qu’il ne s’agit pas là d’un phénomène propre au Congo. Le Cameroun, autre pays durement touché par la crise, le chômage, le sous-emploi, le Cameroun donc, connaît aussi l’existence des “ONGs de la faim” dont la réalité se limite à une appellation inscrite sur un papier à en-tête que le promoteur promène dans une mallette. Les promoteurs des ONGs de la “seconde génération” ont vu le personnel de certaines ONGs de la sous-région (dont le niveau de vie leur paraît enviable) sillonner leur pays, organiser des sessions de formation ; ils sont allés dans leurs locaux.. Certains promoteurs d’ONGs Congolaises ayant voyagé dans les pays où les ONGs ont une forte implantation ont été fortement impressionnés par leur niveau d’équipement, le niveau des salaires du personnel (comparativement aux leurs). Quelques ONGs de la sous-région ont un parc de véhicules impressionnant tant par la quantité que par la qualité (grosses cylindrées de luxe). Des responsables de quelques ONGs (secrétaires généraux) circulent en voiture noire de fonction immatriculée CMD (Chef de Mission diplomatique)⁴.

Par ailleurs, la nouvelle stratégie des bailleurs de fonds qui cherchent la collaboration des ONGs plutôt que celles des structures étatiques dans les pays en développement, laisse croire que créer une ONG est synonyme d’obtention de fonds sans difficultés.

Lorsqu’elles n’ont pas été créées par les hommes politiques ou les fonctionnaires, quelques ONGs ont vu le jour à l’initiative de cercles d’amis partageant les mêmes idéaux. Il s’agit ici des personnes qui ont acquis à l’extérieur du Congo, dans des organisations non gouvernementales, une expérience dans le domaine du développement. Ces personnes, soucieuses de la situation qui prévaut dans leur pays, ont pour ambition de dupliquer ce qui se fait ailleurs en partant des réalités congolaises. Ces ONGs peu nombreuses sont réellement habitées par l’idéologie ONG ; elles maîtrisent déjà mieux la culture et le fonctionnement des ONGs. Les promoteurs de ces ONGs financent avec leurs fonds personnels les démarches administratives pour la reconnaissance juridique ainsi que les premières actions sur terrain. Disposant d’un portefeuille de relations, ils espèrent, avec le temps, pouvoir convaincre les organismes de financement de leur apporter l’appui dont ils ont besoin.

D’autres ONGs encore sont initiées par des personnes aux ambitions politiques non explicitées. Il s’agit pour celles-là d’acquérir, grâce à des actions menées sur le terrain, une

³Les fonctionnaires congolais travaillent en journée continue. Les promoteurs des ONGs consacrent les après-midi à la gestion de leurs ONGs. D’autres vont le matin faire acte de présence au bureau et repartent chez eux s’occuper du fonctionnement de leurs associations. Certains ont obtenu de leur responsable hiérarchique une sorte de mise en disponibilité pour s’occuper davantage de leurs affaires.

⁴ Il s’agit là, il est vrai, des situations peu courantes mais qui existent tout de même. Des réflexions enregistrées ici et là montrent que ces excroissances font du tort à l’éthique des ONGs

certaine légitimité en tant que leader potentiel pour conquérir ultérieurement des mandats électoraux.

Les ONGs “pêcheurs de voix” dont l’objet consiste à rechercher et à fidéliser un électorat, disposent souvent de moyens logistiques et financiers importants⁵. L’ONG est ici un outil de conquête du pouvoir. Par ailleurs, la coloration ethnique ou régionale qui caractérise les partis politiques congolais se retrouve également dans ces ONGs. De manière générale, chaque grand parti dispose de son “ONG” (association, fondation, etc.). Sur le terrain, toute ONG, à partir de l’origine ethnique et/ou régionale de son personnel, est étiquetée comme étant une simple courroie de transmission de tel ou tel parti politique.

Pendant longtemps les Eglises congolaises (Catholique, Evangélique, Armée du Salut, Kibanguiste) se sont contentées de faire de l’évangélisation. Rarement elles se sont intéressées au développement humain proprement dit. Les nombreux problèmes auxquels sont quotidiennement confrontées les populations, à savoir :

- irrégularité des salaires (en dépit de leur réduction) ;
- cherté du coût de la vie avec la dévaluation du FCFA ;
- épidémie du SIDA ;
- adhésion importante de personnes démunies aux nouvelles sectes considérées comme solutions à leurs problèmes ;
- hôpitaux devenus simplement des mouiroirs (le Centre Hospitalier Universitaire (CHU) de Brazzaville a été baptisé “CH Tue”
- etc.,

ont plus que jamais fait prendre conscience aux Eglises congolaises que le développement spirituel devait être accompagné d’un développement social et économique. Aujourd’hui, elles ont mis en place des départements chargés de la “pastorale sociale” assimilés à des ONGs. A côté de ces départements existent des ONGs confessionnelles de développement : SOS Apostolique (Eglise Evangélique), Caritas (Eglise Catholique), pour ne citer que celles-là.

Si la définition d’une ONG a toujours provoqué des controverses, elle soulève ici, dans un contexte où tout est politisé à outrance, des difficultés encore beaucoup plus grandes. Au Congo, le vocable ONG est un terme fourre-tout dans lequel on retrouve les associations à caractère politique, les associations religieuses, les groupements et les ONGs de développement. L’Etat lui-même semble s’y perdre. Il enregistre indifféremment dans un même document, les associations à proprement parler, les partis politiques, les confessions religieuses et les ONGs. En fait, dans l’esprit d’un grand nombre de personnes, est ONG tout ce qui n’est pas étatique, c’est-à-dire tout ce qui relève de l’initiative privée. Cette confusion semble savamment entretenue par les promoteurs des ONG de “circonstance” et des ONGs “pêcheurs de voix”. Ainsi, il est souvent difficile au Congo d’organiser des rencontres entre ONGs sur les vrais problèmes de développement parce que très vite apparaissent des divergences profondes liées à la nature même de ces ONGs. En effet, lors de ces rencontres, des positions contraires ou contradictoires sont vite assimilées à des positions politiques quant elles ne sont pas simplement perçues comme l’expression de tel ou tel parti politique. Les combats dans la conquête du pouvoir entre partis politiques congolais se prolongent au sein des “ONGs”

Pour contourner cette confusion et les difficultés de communication qui s’en suivent, des regroupements sont entrain de s’opérer sur la base des objectifs communs, des secteurs d’activité, des approches similaires ou du sexe. Il s’agit de mettre en place des structures de coordination et/ou de concertation. On peut citer à ce propos : le CCOD (Conseil de

⁵Lorsque l’on occupe un haut poste dans la structure de l’Etat, il est beaucoup plus facile de l’intérieur comme de l’extérieur de faire financer les activités de l’association surtout lorsqu’elle affiche des objectifs nobles d’aide aux populations.

concertation des ONGs de Développement près de 15 ONGs), la FECOND (Fédération Congolaise des ONGs de Développement : 130 associations), le CONADEC (Convention Nationale des Associations et ONGs de Développement et de l'Environnement du Congo : 70 ONGs et Associations), le CENACOF (Comité National de Concertation des ONGs Féminines : 63 associations).

Quelle place pour les ONG de développement ?

Le foisonnement des ONGs congolaises peut se comprendre aisément au regard de ce qui vient d'être dit. Cependant, il nous semble que l'ampleur de ce phénomène - par rapport à la population du pays - est d'abord et avant tout lié au fait que dès le départ l'Etat lui-même n'a pas su faire la part des choses c'est-à-dire établir la différence entre les associations et les ONGs dont les missions et objectifs contribueraient effectivement au développement donc à l'amélioration des conditions de vie des populations et les autres associations. L'Etat est conscient de sa faillite dans différents domaines vitaux de la société. Ainsi, aujourd'hui, seules les écoles privées fonctionnent à peu près normalement avec ce que cela signifie notamment pour les couches populaires. L'Etat donc voudrait que d'autres acteurs se substituent à lui pour prendre en charge des pans entiers de la société. Les ONGs, dans la mesure où elles peuvent se procurer des fonds à l'extérieur, sont des partenaires tout indiqués.

Dans l'euphorie de la Conférence Nationale Souveraine, les procédures de création d'une association ont été rendues particulièrement faciles. Les conférenciers avaient en effet exhumé la loi française de 1901 sur les associations et fixé les modalités de reconnaissance des associations par l'Etat. Il faut juste constituer un dossier et le déposer ensuite au Ministère de l'Intérieur pour se faire enregistrer. Quinze à trente jours après le dépôt, une réponse doit parvenir au promoteur. Passé ce délai, si aucune réponse officielle ne vient du Ministère de l'Intérieur, l'ONG peut considérer le silence comme un accord. Cette situation favorable explique aussi le foisonnement associatif actuel.

Les vraies ONGs congolaises de développement sont peu nombreuses (moins d'une dizaine). Elles sont d'origines diverses : confessionnelles, laïques, étrangères ou nationales. Leurs domaines d'intervention sont tout aussi divers (l'éducation, la formation, la production). Les défis à relever sont immenses :

1. renouer le dialogue avec des populations longtemps habituées aux approches " sous-préfectorales " fondées sur des directives à suivre (l'expérience des groupements précoopératifs mis en place pendant la période du Parti unique ont laissé des cicatrices profondes dans la mémoire collective des populations rurales notamment) ;
2. répondre rapidement aux attentes des populations alors que les moyens de subsistance (finance, matériel, équipement) leur font défaut ;
3. gagner la confiance des organisations internationales et des bailleurs de fonds qui traditionnellement ne travaillaient pas avec des ONGs congolaises ;
4. évoluer, tout en cherchant à obtenir des résultats positifs, sur un terrain vierge avec pour seules références les ONGs des autres pays (le Cameroun et le Zaïre en particulier).

La caractéristique principale des ONGs congolaises qui veulent réellement oeuvrer pour le développement des communautés à la base est qu'on y rencontre beaucoup de volontarisme, quelques unes ont des connaissances approfondies des approches des problèmes de développement fondées sur l'appui (approche chère à l'éthique des ONGs), on y entend plus de discours généreux que d'actions concrètes sur le terrain. L'extrême jeunesse mais aussi le manque de moyens des ONGs congolaises expliquent cela. La plupart, pour mener leurs activités mettent la main dans leur poche, au départ.

Le manque de moyens fragilise les ONGs congolaises de développement et limite aussi bien leurs ambitions que leur rayon d'action. A l'exception des ONGs étrangères et confessionnelles, les ONGs de développement nationales ont une sphère d'action qui ne dépasse pas la région (le Congo compte 10 régions administratives) bien que la plupart souhaitent intervenir sur l'ensemble du territoire national.

Quelques ONGs ont déjà pignon sur rue du fait des actions qu'elles mènent sur le terrain. Certaines s'occupent plus particulièrement de l'encadrement des jeunes urbains (formation, auto-emploi, etc.). D'autres sont dans l'appui aux communautés paysannes (appui à l'organisation, approvisionnement en matériel végétal, formation à la gestion). D'autres enfin se consacrent à la réhabilitation ou la construction des infrastructures rurales (ponts, hydraulique villageoise, etc.) Ces actions sont bien accueillies par les bénéficiaires dans la mesure où elles répondent aux besoins réellement ressentis.

Les ONGs de développement sont d'autant plus appréciées par les populations que leur approche fondée sur le dialogue diffère fondamentalement de celle habituellement utilisée par les services techniques de l'Etat et des partis politiques. Elles prônent l'auto-promotion des populations: lorsqu'elles interviennent sur le terrain, les ONGs de développement demandent une contrepartie des bénéficiaires afin de rompre avec l'idéologie de l'aide afin de faire d'eux les maîtres de leur devenir. Il ne faut pas perdre de vue qu'il y a à peine moins de 7 ans, le Parti Unique et l'Etat étaient confondus au Congo. Certains responsables du Parti se substituaient aux techniciens pour orienter telle ou telle activité. L'approche directive était de mise: il fallait exécuter les mots d'ordre du Parti. Il n'existait pas de place à la remise en cause de telle ou telle initiative. Le discours (nouveau) et l'approche (nouvelle) des quelques vraies ONGs congolaises de développement attirent l'attention des populations. *"on ne nous a jamais parlé ainsi"* est une phrase qui revient souvent dans les rencontres avec les paysans⁶. Au cours d'un séminaire atelier, un paysan (très âgé) a eu ces mots: *"c'est à la veille de ma mort que les bonnes actions arrivent"*⁷. Ces propos pathétiques en disent long sur les attentes suscitées par les actions que mènent quelques ONGs de développement sur le terrain:

Aujourd'hui, les populations lassées des discours politiques veulent entendre d'autres sons de cloche. Les quelques ONGs de développement semblent les leur apporter. Celles-ci ont donc un immense chantier devant eux. Cela d'autant plus que l'Etat, englué dans de nombreux problèmes, n'est pas prêt à reprendre son flambeau de principal "développeur".

Les ONGs congolaises de développement doivent, pour jouer le rôle attendu d'eux, préalablement vaincre certaines erreurs de jeunesse constatées un peu partout en Afrique: tentation de vouloir tout faire, se prétendre le meilleur, désir "d'appropriation" des populations encadrées. Dans le contexte congolais, les ONGs de développement doivent d'abord unir leurs forces en mettant en place une structure de concertation solide. C'est d'abord par la pertinence de leurs actions sur le terrain; leurs capacités d'organisation qu'elles arriveront à vaincre les obstacles dressés devant elles par les partis politiques.

Perspectives

Les ONGs congolaises de développement sont à la fois courtisées et surveillées par les pouvoirs publics et les partis politiques. Ceux-ci veulent s'assurer de leur allégeance, à défaut leur neutralité politique. Ils redoutent, en effet, que les ONGs de développement, prises dans leur ensemble, ne constituent une force politique plus proche des populations qu'ils ne le sont eux-mêmes. Il est ainsi déjà arrivé que certaines ONGs doivent d'abord non seulement préciser

⁶Propos rapporté par le secrétaire général de l'ADECOR (Association pour le Développement des Communautés rurales), une ONG d'appui aux communautés rurales congolaises.

⁷Méthodologie d'appui aux organisations paysannes de base. 1er séminaire-atelier destiné aux ONG et organisations paysannes congolaises Brazzaville: 6-11 mai 1993) APICA, IRED, CAAP, ADECOR

aux autorités locales l'endroit où elles interviennent (ce qui est tout à fait normal) mais aussi au parti politique influent de la localité concernée. Il est aussi déjà arrivé que tel parti politique puissant se mette en travers des actions de développement initiées par une ONG de peur que celle-ci ne lui fasse de l'ombre. L'environnement politique congolais constitue une réelle difficulté pour l'épanouissement des ONGs de développement tant les réflexes monopartistes restent vivaces dans la mentalité des leaders des partis politiques. L'amorce de regroupement de ces ONG qui s'opère à l'heure actuelle, peut représenter, à terme, une solution à cette difficulté.

Le ménage que tente de faire le Ministère de l'Intérieur dans son document d'enregistrement, pour distinguer les ONGs des partis politiques et des associations est louable. Cependant, les principales intéressées c'est-à-dire les ONGs, ne sont pas associées à ce qui ressemble à une redéfinition du cadre juridique. Une chose semble certaine : le renforcement de la société civile par les ONGs ne reconforte pas le pouvoir politique. L'Etat cherche à contrôler les ONGs par la mise en place annoncée d'un cadre juridique plus adapté.

Les perspectives qui s'offrent aux ONGs congolaises sont immenses. Il s'agit pour elles d'occuper le terrain laissé libre par l'Etat. Lorsqu'on parcourt les campagnes congolaises, on est frappé par la quasi-absence d'encadrement des populations paysannes. Cela se traduit par un niveau technique très bas des producteurs. Les paysans congolais sont aujourd'hui parmi les plus pauvres de la sous-région alors que les potentialités agricoles sont immenses. Les populations, livrées à elles-mêmes, répètent depuis des générations les mêmes gestes techniques avec un matériel végétal dégénéré et un outillage rudimentaire. C'est à tout cela que veulent s'attaquer les ONGs congolaises de développement.

Il faut le souligner avec force, il est rare de rencontrer des leaders des ONGs congolaises de développement dans les rencontres internationales voire sous-régionales. Au cours de ces cinq dernières années, de nombreuses rencontres inter ONGs ont eu lieu dans la sous-région (au Cameroun notamment où le mouvement des ONGs est relativement important.) et un peu partout en Afrique. Rares ont été les cas où des représentants des ONGs congolaises ont été présents. Ceux-ci vivent dans une sorte de ghetto. Leurs carnets d'adresses sont désespérément vides. Or, cela est suffisamment connu de tous ; ce sont les relations des responsables des ONGs (en plus de la pertinence des activités réalisées sur le terrain) avec ceux d'autres pays et régions qui renforcent le poids des ONGs locales développement. Les ONGs congolaises de développement ont besoin de se "désenclaver".

AXE 1 : Sociogenèse et actualité des ONG

COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT MENÉE PAR LES ORGANISATIONS PRIVÉES D'ENTRAIDE : COMPARAISON INTERNATIONALE DES FLUX D'AIDE PRIVÉE

Texte d'auteur (version pré-colloque)

Gérard PERROULAZ
Institut Universitaire d'Etudes du Développement

Introduction et problèmes méthodologiques pour une comparaison internationale de l'aide des ONG

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.

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 (Etat 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. L'importance des fonds collectés auprès du public varie fortement entre les pays. La structure du financement public des ONG varie aussi beaucoup, par exemple entre les pays de l'Union européenne et les autres pays de l'OCDE. Les études sur le financement des ONG menées dans un pays donné ne sont la plupart du temps pas comparables aux études faites dans un autre pays, car la récolte des données statistiques et les enquêtes ne reposent le plus souvent pas sur la même méthodologie. Il est donc difficile de comparer l'importance quantitative de l'aide des ONG entre pays.

Manque d'informations sur l'aide gérée par les ONG

Les statistiques du Comité d'aide au développement¹ 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 inclut dans l'aide privée. Plusieurs difficultés rendent l'estimation des flux d'aide privée difficile. La méthode d'enquête reste quelquefois différente d'un pays à l'autre (envois de questionnaires annuels au maximum possible d'ONG ou estimations faites sur la base des informations fournies par les ONG les plus importantes). Les ONG ne peuvent pas forcément facilement distinguer les actions humanitaires ou de coopération financées par leurs fonds propres, en déduisant les 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 forcément 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. Les montants publiés par le CAD exprimés en dollars ont au moins le mérite de permettre une certaine analyse comparative entre pays, analyse que nous aborderons avec les données de l'aide en 1994 sous le point 2. Le difficile recueil d'information sur les fonds transférés par les ONG est inquiétant à plus d'un titre, car la confiance du public envers le travail des ONG doit reposer sur une transparence des activités. Les ONG critiquent souvent le manque de transparence des activités des entreprises multinationales et le manque de cohérence des gouvernements des pays du Nord 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 devrait pourtant aussi être un souci des associations privées d'entraide. Plus de cinquante ONG suisses gèrent par exemple des projets au Brésil, en connaissant souvent assez mal les actions des organisations "concurrentes". Cela reflète la grande diversité des ONG, mais n'est sûrement pas la manière la plus rationnelle de coopérer avec les partenaires du Sud.

Les statistiques du CAD sur les dons des organismes privés bénévoles ne reflètent pas l'ensemble des activités des ONG, mais seulement les activités dans les pays en développement menées grâce aux fonds propres des ONG. Une partie du financement des ONG est assuré par les pouvoirs publics ou par des organisations internationales. Ces données sont moins facilement disponibles.

Les informations et enquêtes sur la structure du financement global des ONG et de toutes les dépenses ne sont pas comparables d'un pays à l'autre, car les études portent sur des années différentes, des types d'activités différentes (avec ou sans les activités internes au pays du Nord, avec ou sans l'aide aux pays de l'Est). Pour ces analyses, nous prendrons à la fin de cette étude des exemples d'études menées en France, en Allemagne et en Suisse (point 5), en laissant volontairement les données chiffrées en monnaie locale, pour relever qu'il est très difficile de comparer celles-ci d'un pays à l'autre.

Le deuxième type d'information que l'on peut obtenir par l'OCDE est le montant de l'aide publique au développement qui transite par les ONG: versements des pouvoirs publics aux ONG pour financer une partie de leurs activités (voir point 4).

Au delà de l'approche purement quantitative de cette contribution, le rôle des ONG dans l'aide au développement ne se limite bien sûr pas à être un simple complément de ressources

1 Les pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) sont les suivants: Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Finlande, France, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse et Commission des Communautés européennes.

financières pour certains pays en développement. Le rôle des ONG est notamment important dans les pays du Nord pour améliorer l'information du public, pour une aide plus proche du citoyen et donateur.

2) Dons des organismes privés bénévoles en 1994.

Cette partie doit permettre de donner une idée des flux financiers mobilisés par les ONG pour la coopération au développement. Les statistiques du CAD relèvent les 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 comprennent pas les activités des ONG financées grâce à des contributions publiques (Etat central ou collectivités publiques locales). Ils ne correspondent pas non plus au total des dépenses des ONG car les éléments suivants ne figurent pas dans les données du CAD: 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.

Tableau 1: Dons des organismes privés bénévoles des pays du CAD en 1994
(en millions de dollars et en \$ par habitant)

	Aide des ONG	Aide des ONG
	En mio \$	Fonds propres En \$ par habitant
Australie	75	4.20
Autriche	36	4.49
Belgique	52	5.17
Canada	273	9.30
Danemark	39	7.47
Finlande	3	0.59
France	280	4.83
Allemagne	981	11.96
Irlande	52	14.48
Italie	57	1.00
Japon	213	1.70
Luxembourg	4	10.28
Pays-Bas	266	17.39
Nvile-Zélande	16	4.54
Norvège	127	29.20
Portugal	-	-
Espagne	126	3.13
Suède	130	14.80
Suisse	167	23.79
Royaume-Uni	535	9.19
Etats-Unis	2'614	9.98
Total CAD:	6'046	Moyenne du CAD: 7.46

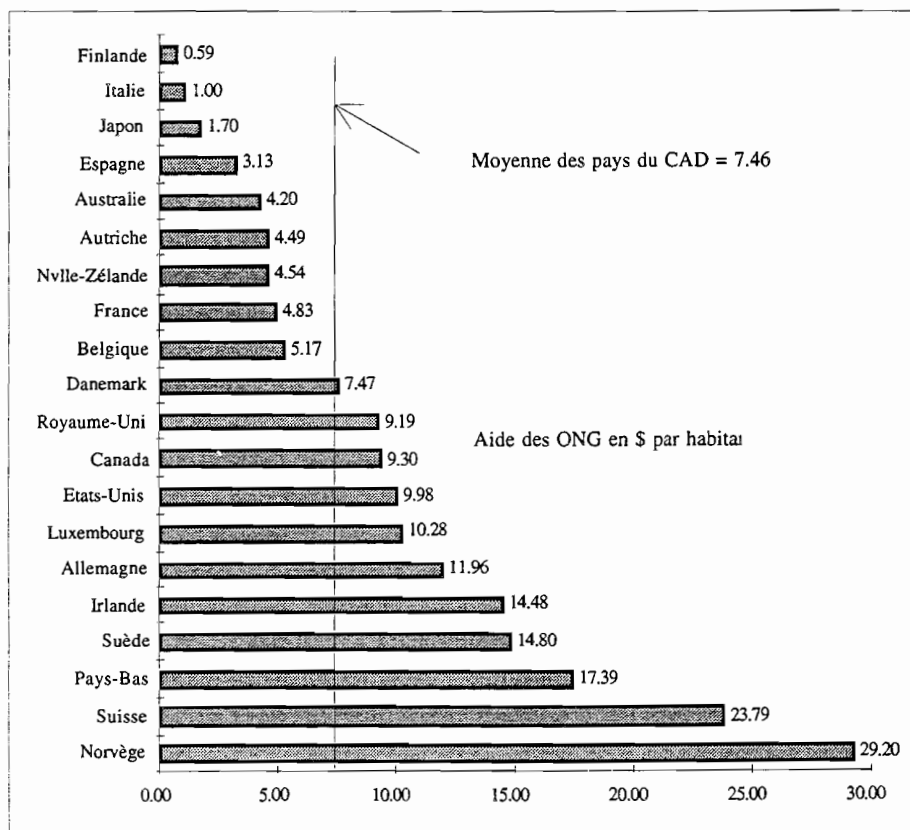
Sources: Calculé à partir de OCDE, Coopération pour le développement, Rapport 1995

On constate dans le tableau 1 et les graphiques 1 à 3 que les montants par habitant versés aux ONG varient beaucoup d'un pays à l'autre. Aucune corrélation existe entre la "générosité"

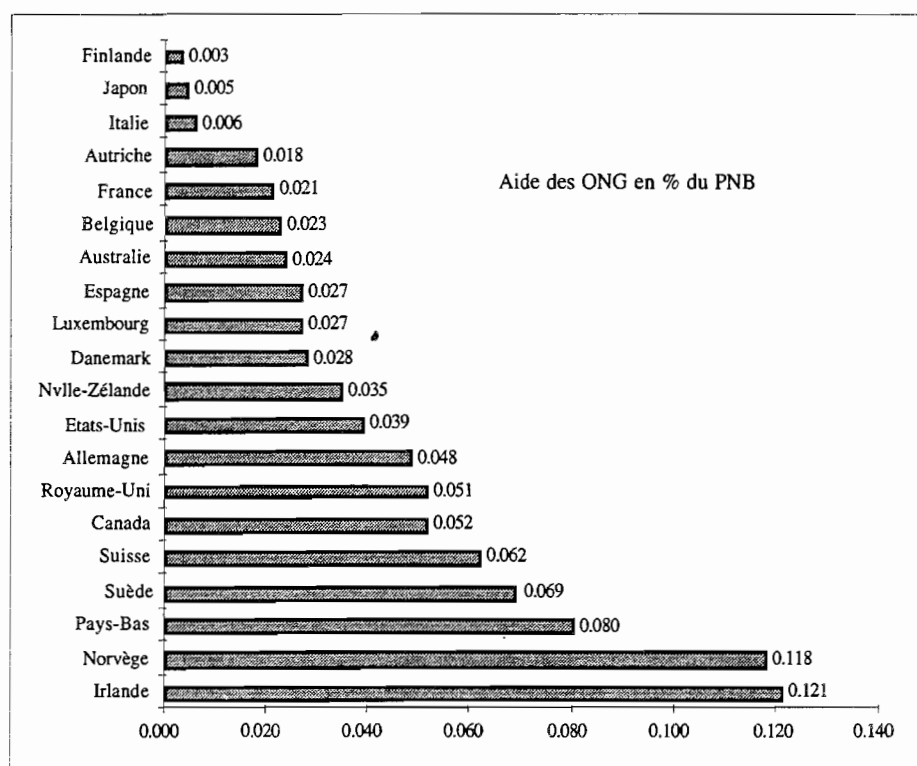
des habitants et l'importance des versements d'aide des pouvoirs publics. Un pays comme la France se situe en peloton de tête en terme d'aide publique au développement, alors que les français versent relativement peu aux ONG (moins de 5 \$ par habitant en 1994). Certains pays qui versent le plus d'aide publique sont aussi des pays où les individus versent beaucoup aux ONG (Norvège, Suède et Pays-Bas). Les dons privés aux Etats-Unis sont relativement élevés, alors que le pays est en queue de liste en termes de versements d'aide publique au développement.

Les graphiques suivants 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, ainsi que de comparer les apports du secteur public avec la "générosité" des habitants des différents pays.

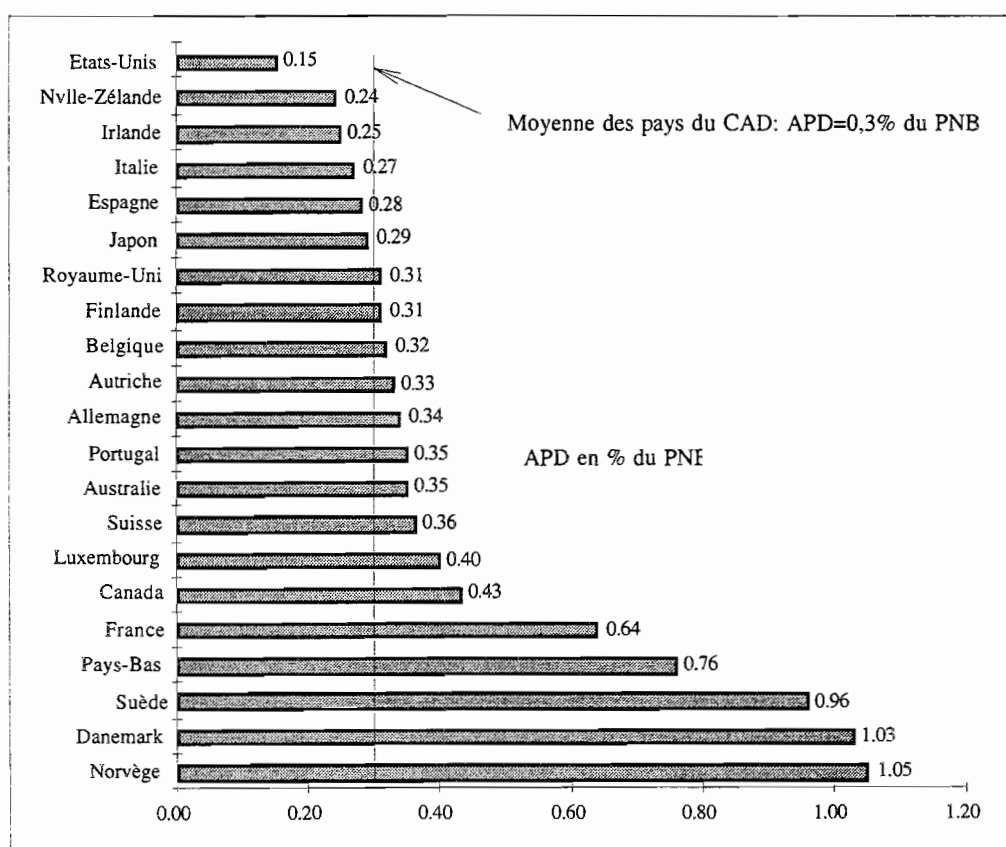
Graphique 1: Aide privée en dollars par habitant en 1994



Source: calculé à partir des données publiées par l'OCDE. OCDE, *Coopération pour le développement. Efforts et politiques des membres du Comité d'Aide au Développement. Rapport 1995*. Paris, OCDE, 1996.

Graphique 2: Aide privée en pour-cent du Produit national brut (1994)

Source: calculé à partir des données publiées par l'OCDE. OCDE, *Coopération pour le développement. Efforts et politiques des membres du Comité d'Aide au Développement. Rapport 1995*. Paris, OCDE, 1996.

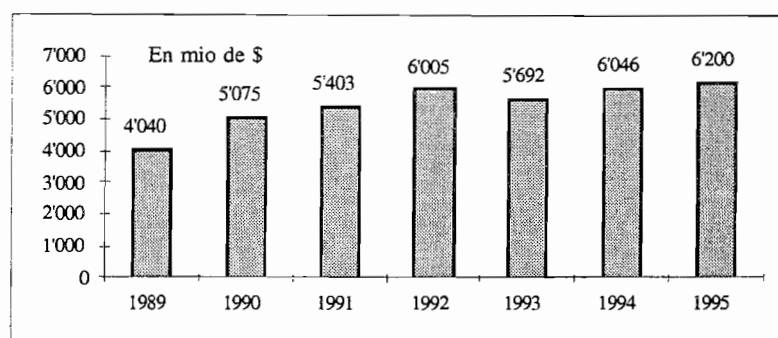
Graphique 3: Aide publique au développement (APD) en % du Produit national brut (1994)

Source: OCDE, *Coopération pour le développement. Efforts et politiques des membres du Comité d'Aide au Développement. Rapport 1995*. Paris, OCDE, 1996. Données du tableau No13.

3) Evolution récente de l'aide privée

La concurrence entre les ONG pour motiver des donateurs est très rude. La crise économique entraîne des problèmes pour les ONG cherchant du financement. Une analyse plus fine de la situation montre pourtant que si les parlementaires ont été très prompts à invoquer les difficultés budgétaires de l'Etat pour accepter des diminutions de l'aide publique au développement, les habitants restent malgré tout encore très sensibles et ouverts aux récoltes de fonds des ONG (baisse de l'aide privée seulement de 1992 à 1993).

Graphique 4 Evolution 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. Données provisoires pour 1995 (communiqués de presse de l'OCDE).

4) Part des flux financiers Nord-Sud gérés par les ONG.

Flux financiers vers les pays en développement

Les apports totaux des pays du CAD pour les pays en développement se sont élevés à 164 milliards de dollars en 1994. Ces apports comprennent l'aide publique au développement, les autres apports du secteur public (crédits à l'exportation par exemple), les dons des organismes privés bénévoles, ainsi que les apports privés aux conditions de marché (investissements directs, crédits privés à l'exportation et investissements de portefeuille).

L'aide publique (APD) des pays du CAD s'est élevée à 59,2 milliards de dollars. Les dons des organismes privés bénévoles se sont élevés à 6 milliards de dollars. Les autres apports du secteur public, non compris dans l'APD, se sont élevés à 9,5 milliards de dollars. Les apports privés, en augmentation ces dernières années, atteignaient 89,5 milliards de dollars en 1994.

Les flux financiers mobilisés par les ONG représentaient ainsi en 1994 le 3,7% du total des apports de ressources pour les pays en développement. En incluant les fonds publics transitant par les ONG (1 milliard de francs en 1994, données incomplètes), les ONG ont géré globalement 11% du total de l'aide au développement des pays du CAD (APD + aide des ONG), avec, comme nous le verrons, des différences importantes entre les pays. Les ONG suisses assurent par exemple la gestion de 28% de l'aide totale.

5) Rôle des ONG dans la coopération au développement.

Etude de cas dans 3 pays (France, Allemagne et Suisse)

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 de quelques 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 ici. Les comparaisons sont cependant difficiles car il n'existe pas d'enquêtes harmonisées entre ces pays sur le financement des ONG.

France

Les enquêtes les plus complètes sur l'aide des ONG sont effectuées par la Commission Coopération-Développement². L'enquête sur l'année 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 dollars³) 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'Etat central et des collectivités locales (régions, départements et communes). Les versements de l'Etat français aux ONG sont relativement faibles. Seul 0,7% de l'aide publique au développement transite par les ONG.

Le tableau 2 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).

Tableau 2 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		

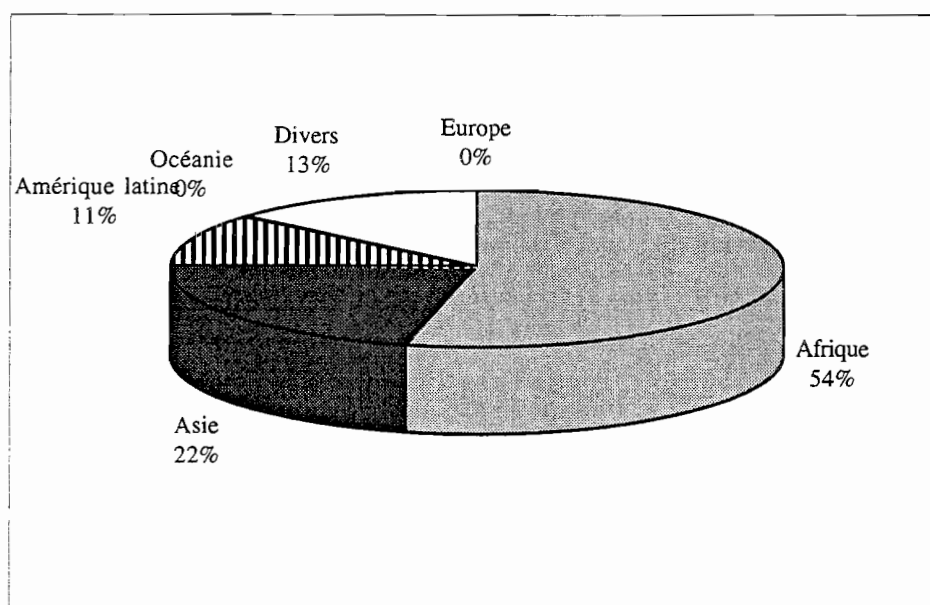
Source: Commission Coopération-Développement, *Argent, Associations, Tiers Monde 1991-1992*, 1994.

La répartition par continent de l'aide financée par les fonds propres des ONG est la suivante.

2 Les résultats de l'enquête menée pour estimer l'aide privée mise en oeuvre par le canal des associations ont été publiés dans: Commission Coopération-Développement, *Argent, Associations, Tiers-Monde 1991-1992*, Paris, 1994.

3 En 1992, 1 dollars US = 5,2937 francs français.

Graphique 5 Répartition de l'aide privée par continent en 1992
(en % du total de l'aide aux pays en développement)



Source: Commission Coopération-Développement, Argent, associations, Tiers-Monde 1991-1992, 1994.

Allemagne

On compte en Allemagne plus de 2000 ONG actives dans le domaine de la coopération au développement. 150 ONG environ reçoivent une aide financière du gouvernement.

Le tableau 3 donne les informations sur l'aide des ONG allemandes (sur la base des informations fournies par 221 organisations en 1992). Les activités des ONG allemandes financées par leurs propres ressources se sont élevées 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. Les versements du ministère de la coopération aux ONG se sont élevés à 724 millions de DM en 1994, 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). Grâce aux 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 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 3, 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.

4 En 1994, 1 dollars US = 1,6218 Deutsche Mark.

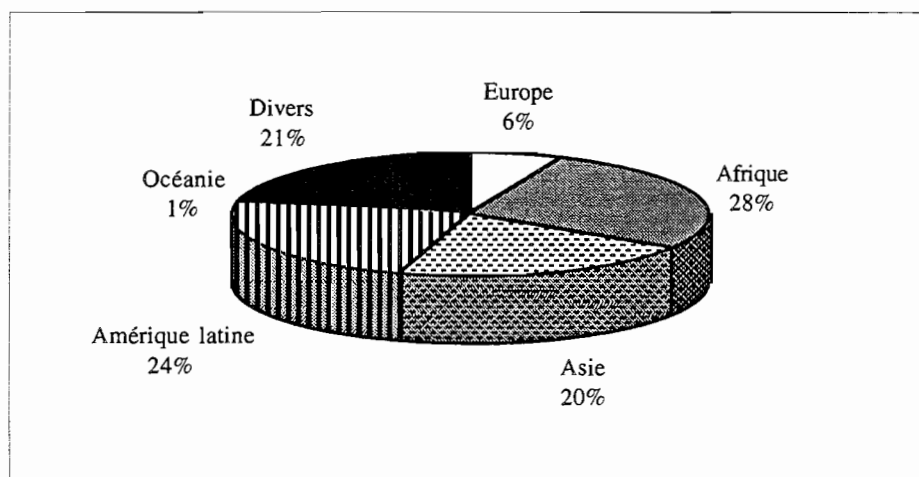
Tableau 3 Aide gérée par les ONG allemandes
En millions de DM (1990 à 1994)

Année	Fonds propres Mio de DM	Versements du Ministère de la coopération		
		Total	dont: Fondations politiques	ONG confessionnelles
1990	1'223	-	-	273
1991	1'267	741	-	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.

La répartition par continent de l'aide financée par les fonds propres des ONG est la suivante.

Graphique 6 Répartition de l'aide privée par continent en 1992
(en % de l'aide privée)



Source: Deutscher Bundestag, 1994.

Suisse

On peut estimer qu'il existe plus de 450 ONG actives dans le domaine de la coopération au développement. 206 organisations ont répondu en 1994 à l'enquête annuelle sur l'aide privée au développement⁵. Ces ONG ont financé en 1994 des projets de coopération et des activités humanitaires pour un montant de 228,9 millions de francs suisses avec leurs fonds propres (167 millions de dollars⁶). Ce montant comprend l'aide aux pays en développement seulement,

5 Une enquête est menée chaque année par l'Institut Universitaire d'Etudes 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 1994, 1 dollars US = 1,3671 francs suisses.

l'aide aux pays de l'Est s'élevant à 14,3 millions de francs suisses. Les ONG ont en outre reçu 184 millions de francs de la Confédération (Etat central) pour leurs actions spécifiques ou réalisées en régie, ainsi que 21 millions de francs des collectivités publiques territoriales (cantons et communes). Les ONG ont ainsi géré des projets pour un montant de 434 millions de francs (317 millions de dollars), soit le 28% de toute l'aide publique et privée de la Suisse (aide totale de 1 milliard 546 millions de francs suisses).

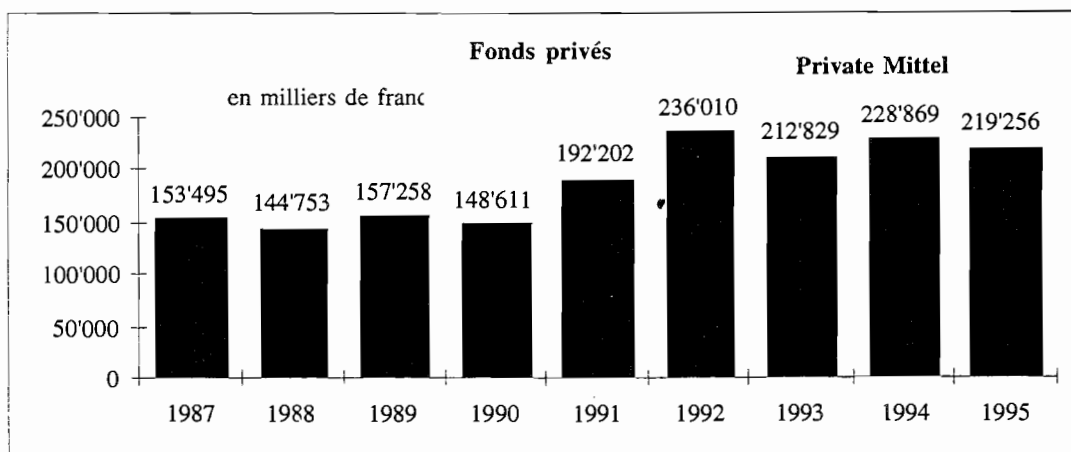
53% des activités de coopération au développement menées par les ONG sont ainsi financées par leurs ressources propres (part de 66% en Allemagne et France), 42% sont financées grâce aux contributions de l'Etat central (Confédération) et 5% par les collectivités régionales et locales (cantons et communes). Grâce aux versements des pouvoirs publics aux ONG, 15,5% de l'aide publique au développement transite par les ONG. Les ONG gèrent donc une part beaucoup plus importante de l'aide publique au développement en Suisse qu'en Allemagne (6,5%) ou en France (0,7%)..

Le graphique 7 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'Etat 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).

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 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 1989⁷. Ces montants méritent d'être situés dans le contexte général des 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'étranger⁸.

Graphique 7 Evolution du financement des institutions privées d'entraide depuis 1987. Aide au pays en développement (en milliers de francs suisses)

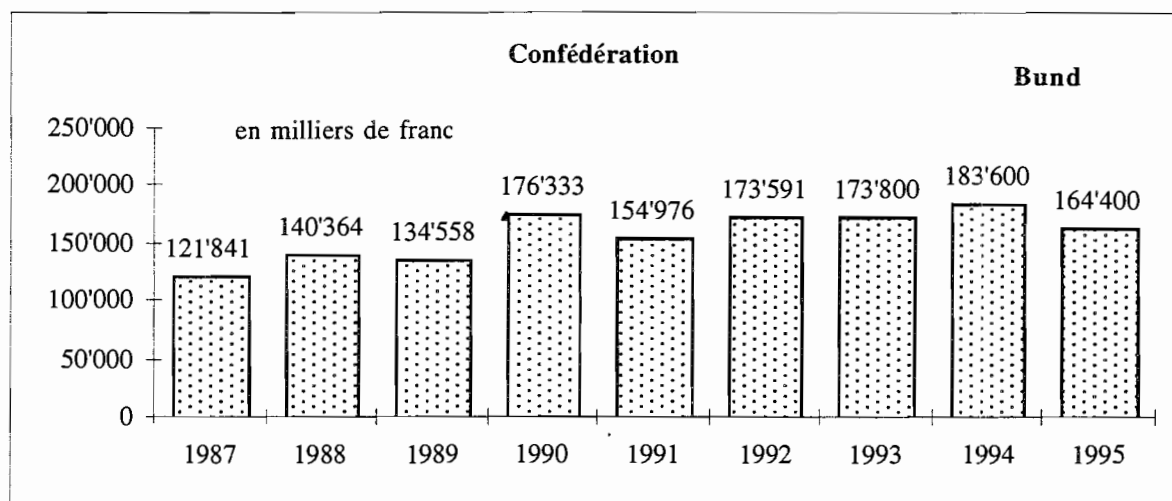


7 Estimation de Richard Gerster, 1995.

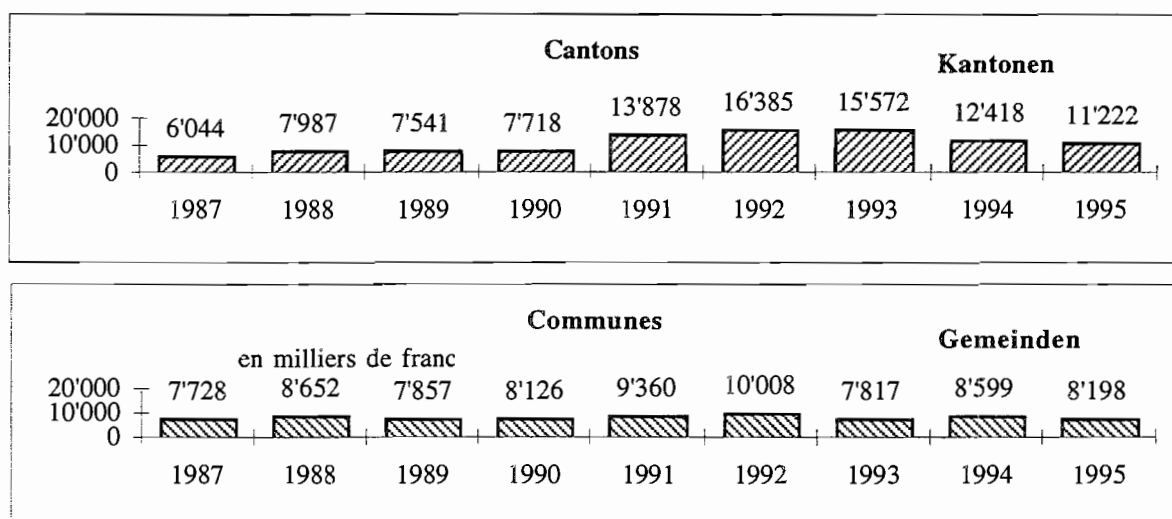
8 Estimation de l'Association suisse des spécialistes en recherches Marketing et sociales. Dieter Pfister, *Spendenmarkt Schweiz. 25 Jahre SMS: Die Jubiläumsstudie*, Verband Schweizer Marketing- und Sozialforscher, Bâle, 1994.

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 (Etat central)



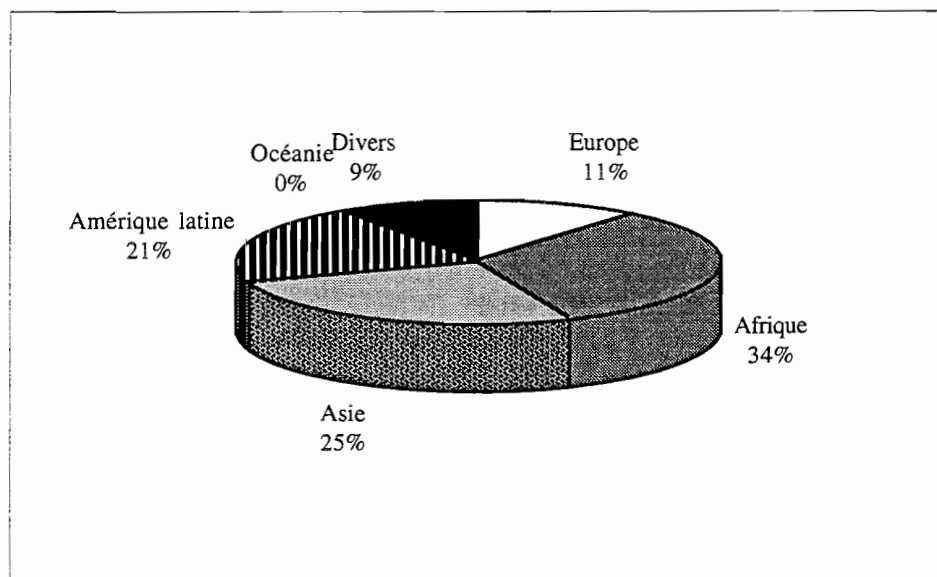
... les contributions des collectivités publiques régionales et locales (cantons et communes)



Source: IUED, Aide suisse aux pays en développement 1995, Genève, IUED, tableau 1.4.

La répartition par continent de l'aide financée par les fonds propres des ONG de 229 millions de francs est la suivante. L'aide aux pays en développement du continent européen est surtout destinée aux Etats de l'ex-Yougoslavie. Les principaux pays partenaires des ONG pour la coopération au développement et l'aide humanitaire ont été les suivants: Ex-Yougoslavie (23,7 millions de francs suisses en 1994), Inde (15), Brésil (13,9), Rwanda (10,4), Pérou (6,5), Israël et Palestine (6,3), Philippines (6,1).

Si l'on compare la répartition de l'aide par continent (graphiques 5, 6 et 8), on peut constater que la part des fonds affectés au continent africain est plus grande en France qu'en Suisse et en Allemagne. La part des fonds versés en Amérique latine est plus importante en Allemagne que dans les deux autres pays.

Graphique 8 Répartition de l'aide privée par continent en 1994

Source: IUED, Aide suisse aux pays en développement, 1995.

Sources:

BMZ, *Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik 1996*, Bonn, Berlin, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung/Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ), 1996, 440p. (parution annuelle)

Commission Coopération-Développement, *Argent, Associations, Tiers-Monde 1991-1992. Enquête d'estimation de l'aide privée mise en oeuvre par le canal des associations*. Paris, 1994, 64p.

Deutscher Bundestag, *Humanitäres Spendenwesen in der Bundesrepublik Deutschland - Schwerpunkt Auslandshilfe, Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage*. Drucksache 12/8248, 7.7.1994, 31p.

Donsimoni, Myriam, *Du don à l'aide, le marché de l'altruisme*, Paris, l'Harmattan, Coll. Bibliothèque du développement, 1995, 228p.

Eurostep, ICVA, *The reality of Aid, An Independent Review of International Aid 1996*, Londres, Earthscan Publications, 1996, 244p. (parution annuelle)

Gerster, Richard, *Nord-Süd-Politik: Abschreiben oder investieren? Perspektiven der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit*. Zürich, Orell Füssli Verlag, 1995, 188p.

IUED, *Aide suisse aux pays en développement et aux pays de l'Europe orientale/Schweizerische Hilfe für Entwicklungsländer und Oststaaten 1994*, Genève, Institut Universitaire d'Etudes du Développement (IUED), 1995, 230p. (parution annuelle).

IUED, *Annuaire Suisse-Tiers Monde/Jahrbuch Schweiz Dritte Welt 1996*, Genève, Institut Universitaire d'Etudes du Développement (IUED), 1996, 390p. (parution annuelle).

OCDE, *Coopération pour le développement. Efforts et politiques des membres du Comité d'Aide au Développement. Rapport 1995*. Paris, OCDE, 1996, 266p. (parution annuelle).

OCDE, *Série des examens en matière de coopération pour le développement. Allemagne*. Paris, OCDE, Comité d'aide au développement, 1995, 54p.

AXE 1 : Sociogenèse et actualité des ONG

ETATS, ONG, ACTEURS : LE RAPPORT ENVIRONNEMENT-SOCIÉTÉ (EXEMPLES LATINO-AMÉRICAINS, COLOMBIE, EQUATEUR, VENEZUELA)

Texte d'auteur (version pré-colloque)

*Michel POUYLLAU,
UMR REGARDS CNRS-ORSTOM-Talence France*

*Maria del Rosario SAAVEDRA,
Centro de Investigación y Educación Popular-CINEP-Bogota, Colombie*

Résumé

Dans ces trois pays, les politiques publiques environnementales ont des trajectoires différentes, mais avec des résultats effectifs assez comparables dans l'aménagement du territoire. Participent à ces politiques, mais à des degrés divers, Etats, ONG et acteurs de base.

Au Venezuela, une assez longue tradition "environnementaliste" prévaut et fait l'objet d'une intervention d'un Etat riche (encore ?) de sa rente pétrolière ; bien que de nombreuses ONG existent, leur rôle est peu déterminant comme médiateurs dans les mises en oeuvre des politiques publiques. L'Etat vénézuélien s'est doté de structures environnementales avec la création, pionnière en Amérique latine, d'un Ministère de l'Environnement en 1976. Au delà de la gestion environnementale, cette institution assure la maîtrise d'oeuvre de la planification régionale. La situation, est cependant plus confuse dans les deux autres pays.

En Colombie, la société civile, et l'Etat même, sont en proie à une désorganisation structurelle essentiellement liée à la Violence ; cependant les efforts dans le domaine d'une réflexion sur le développement en général et sur l'environnement en particulier, tendent à promouvoir l'insertion de la problématique environnementale dans une alternative entre centralisation et déconcentration et/ou décentralisation, avec la mise en place d'institutions comme un Ministère de l'Environnement (1992), ou bien, au sein des "Corporations régionales de Développement" (instruments sectoriels de gestion intégrale des ressources naturelles). Des ONG d'importances variables tentent de jouer un rôle déterminant comme acteurs ou exécutants des politiques de gestion de l'environnement.

En Equateur, la richesse pétrolière est plus récente et l'Etat n'a pas pu ou voulu lancer une politique en direction de l'environnement. On assiste donc à de multiples tentatives de planification des ressources dont la plus remarquable a été celle du Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage dans les années 1980. Mais le manque de volonté politique, associé à la crise économique des années 1990, aboutit à un constat d'échec. Plus de quinze organismes publics "travaillent" actuellement sur l'environnement, tandis que l'on assiste à une véritable "empoignade" dans une foule bigarrée d'ONG tant équatoriennes qu'étrangères ou même multinationales.

Au-delà des exemples spécifiques, quelques questions sont posées, sans qu'il soit totalement possible d'y répondre : sur le différentiel **plus/moins** avec les poids respectifs des Etats, des ONG et des acteurs de base, pour quels résultats sur la gestion environnementale ?, sur le rachat de la dette contre de l'environnement (marché de dupes ou développement durable ?), etc...

Cette communication commence par un long rappel historique concernant une “ aide humanitaire ” entreprise en 1812 par les Etats Unis d’Amérique en direction de ce pays que l’on commence à appeler le Venezuela. Qu’il nous soit donc permis de citer presque in-extenso ce texte ¹ afin de resituer historiquement la problématique que nous envisageons de présenter.

“ 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 Guayra au mois de mars, le Congrès (des U.S.A.) décide en moins de huit jours d’envoyer des secours par bateaux au Venezuela... Ces gestes manifestent une amitié ou une alliance dans des moments difficiles : la magnanimité des gouvernements est toujours politique. Les Etats-Unis ne font pas exception (dès cette époque). L’opération de 1812 en apporte la démonstration. Le même Monroe, alors secrétaire d’Etat, soumet au Congrès la demande d’aide au Venezuela après le tremblement de terre et, vingt ans plus tard, devenu président, énonce la doctrine qui porte son nom et établit l’intérêt particulier (et exclusif) des Etats Unis pour l’Amérique latine. L’opération de secours de 1812 est un fil parmi bien d’autres dans la toile qu’ils ont alors entreprise de tisser autour du Sud. Offrir une aide au régime sécessionniste du Venezuela était pour les Etats-Unis une façon d’enfoncer un coin entre l’Espagne et ses colonies, et d’expliquer aux nouveaux riverains des Caraïbes l’intérêt mutuel du commerce avec les Etats-Unis. dans cette intention politique, il faut reconnaître que l’opération de secours a été moins qu’un succès. 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, ce papier tente d’analyser les rapports contradictoires de l’Etat, des organisations non gouvernementales et des acteurs-citoyens, ce dans trois pays d’Amérique latine (Colombie, Equateur et Venezuela). Dans l’actualité de l’aide détournée aux stratégies des acteurs, un véritable “ marché environnemental ” semble se mettre en place entre l’Etat, plus ou moins présent, affaibli ou absent, une multitude d’ONG aux contours incertains et la montée des organisations populaires².

1- 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 futur, constitue une donnée importante -mais non prioritaire- d’un débat de 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 - le Venezuela est le 6e ou 7e producteur mondial- fer, charbon, bauxite), ainsi que des contraintes géopolitiques (deux Etats, Colombie et Venezuela sont situés sur les rives méridionales 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 (quoique).

En Amérique latine, la thématique environnementale n’échappe pas au flou conceptuel qui entoure encore le terme même d’environnement. Dans ce texte la prétention n’est pas de tenter 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 ³. C’est ainsi que

1 Jean-Christophe Rufin (1986)- Le piège humanitaire. Editions Jean-Claude Lattès. Collection Pluriel. p. 26, 27 et 28.

2 Remerciements particuliers à Raquel Parra et Juan Hidalgo.

3 Voir H. Bourguinat, L’économiste et l’environnement : propos liminaires, Economies et Sociétés, sept. 1973, p. 1515, et la définition de l’environnement par le Conseil international de la langue française.

l'on reprendra la définition généralement admise d'environnement désignant ⁴ 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 A. 1994).

La situation latino américaine, par les dysfonctionnements majeurs qui frappent le corps social dans son entier, et par voie de conséquence génèrent une grave crise écologique dans les villes et les campagnes, l'abondance des organisations "environnementales", la qualité paysagique des milieux (reconnues par le grand tourisme international, hélas parfois trop reconnues), peut sembler contradictoire. L'antinomie entre l'abondance de la réflexion et des organismes qui se réfèrent au thème environnemental et de la pauvreté des résultats quant aux mesures concrètes et efficaces de protection, est flagrante. 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 (type décrets), obligent de poser une question fondamentale : existe-t-il une gestion environnementale dans les trois pays concernés, résultat de mise en oeuvre de politiques publiques?, et, si cette gestion existe, quels sont les acteurs qui y participent, Etat, ONG, citoyens, et qu'elle 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 plus sans doute multiformes et dépassent toujours un strict cadre environnemental, surtout les plus petites, pour faire irruption dans les rapports du corps social et de l'Etat. 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 : dans les trois pays une recherche scientifique abondante tente, timidement, de répondre et de se situer par rapport aux grandes questions contemporaines, sur la gestion durable et sur l'existence (ou non-existence) d'une politique publique sur cette gestion. C'est ainsi que de nombreux chercheurs et opérateurs se penchent sur la dégradation de la nature en général -altération de la biosphère, urbanisation accélérée, contamination, agriculture non contrôlée, perte de la biodiversité, etc...-, sur l'érosion des sols. Les aires protégées sont nombreuses (figure 1), même si l'efficacité et la définition des protections mérite réflexion.

	Nombre	Milliers de km ²	% 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.

Figure 1 - Aires naturelles protégées

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 oeuvre. C'est ainsi que la question

4 Voir A. Comolet, L'évaluation et la comptabilisation du patrimoine naturel, définitions, méthodes et pratiques, Collection "Environnement", L'Harmattan, 1994, p. 15 et 16.

"d'économie contre nature" ⁵ est par exemple posée. Alors que l'approche marxiste dogmatique sur l'exploitation rationnelle des ressources créant "un déséquilibre écologique gérable à long terme", après avoir été curieusement, mais sans doute normalement, 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 ⁶, mais elle reste cependant 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 "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'Equateur) du café et de l'économie narco (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 du concept même "d'environnement". A partir des dates incantatoires du club de Rome (1968/72), de la Conférence de Stockholm (1972), du rapport Brundtland "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 ⁷ :

1- le courant "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.

2- 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, concept dont la transformation en réel est toujours loin du compte.

3- enfin le courant écologiste, mené par Godofredo Stutzin ⁸, se développe, douze ans après Stockholm, au début des années 1980, avec une vision cosmocentrique, la Nature, qui l'oppose à l'antérieure. La nature ne peut rester seulement en tant que 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 (valable pour l'ensemble) : dans le champ environnemental, quel est le rôle de l'Etat, des ONG, des groupes de citoyens. Ces acteurs n'ont-ils pas des objectifs

5 Voir Vladimir Serrano (1988), *Ecología y derecho*.

6 Sur l'Equateur voir l'ouvrage de Kimerling J. (1993)- *Crudo amazónico*, traduction littérale : "le pétrole brut amazonien", que l'on pourrait aussi traduire, au second degré : "Dure amazonie".

7 Voir V. Serrano, *Ecología y derecho*, p189.

8 Développé par l'avocat chilien Godofredo Stutzin dans un article publié en 1984 sous le titre : "Es un imperativo ecológico reconocer los derechos de la naturaleza (*c'est un impératif écologique que de reconnaître les droits de la nature*) Rev. Ambiente y Desarrollo, Centro de Investigación y Planificación del Medio ambiente, Universidad de Santiago de Chile. N° 1, dic. 1984.

contradictoires, les remplissent-ils ? Entre des ONG multinationales et un groupe de citoyens, qu'elle est la part des idéologies ou des repliements identitaires plus ou moins conscients ?

En un mot une gestion à la base s'appuyant sur une vision d'Eden dont on peut s'interroger sur l'existence historique même, soumise au mieux à une désinformation au pire à des pressions dont la magnitude et la cruauté sont insoupçonnables (le problème des narcos) peut-elle remplacer l'Etat ? Ou dit d'une autre manière, à quoi sert l'Etat (pour l'environnement et pour le reste aussi).

2- Face à face ou dos à dos, le règne de la complexité

Etats faibles-Etats forts, des ONG multinationales, des organisations à vocations incertaines, des associations de quartier, des exclus et des groupes aux contours identitaires fortement affirmés

L'Etat, réel ou virtuel, a toujours un rôle déterminant dans le développement des pays latino-américains. Comme le souligne C.M. Vila (1994), bien des libertés fondamentales, des droits formels, des mécanismes de rapport du citoyen et de l'Etat "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". Ainsi on notera curieusement que le Venezuela se dote d'un Ministère de l'Environnement et des Ressources Naturelles Renouvelables dotés d'attributions autrement plus élargies, par exemple, que son homologue français créé lui quelques années auparavant. Entre 1950 et 1980, l'Etat 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 aménagement du territoire et mise en place de nouveaux réseaux spatiaux, ces choix se sont traduits dans une forte dynamique d'organisation de fronts de colonisation précédant ou accompagnant des fronts pionniers, certes moins spectaculaire que ce que l'on connaît en Amazonie vénézuélienne⁹. 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" favorisées par l'accroissement de rentes qui, à l'époque et tout au moins pour le pétrole équatorien et vénézuélien, paraissent inépuisables. Les réticences vénézuéliennes face à un développement forcené altérant gravement l'environnement sont cependant déjà à signaler¹⁰. A partir de la fin des années 1970, l'épuisement et la crise fiscale et budgétaire de l'Etat national-populaire se traduit dans "l'incapacité de l'Etat 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 C.M. 1994). Socialement cette crise se manifeste dans de graves distorsions, "caracazo" vénézuélien de 1989 (plus de 500 morts), manifestations indiennes massives en Equateur (début des années 1990), poursuite et accélération de la violence en Colombie¹¹. L'effacement d'Etats affaiblis soumis aux rigueurs du FMI entraîne la mise en place d'organisations multiformes généralement issues d'une société civile incipiente¹².

L'environnement, 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 Equateur, avec ce que nous avons appelé "le supermarché environnemental". En Colombie avec la réforme de l'Etat de la fin des années 1980 favorisant une sévère déconcentration des

9 sur l'étude comparative Amazonie brésilienne et ses voisins, voir Pouyllau M. (1994) page 101.

10 et nous reviendrons souvent sur ce "particularisme", voir Pouyllau M. (1992).

11 compliquée, il est vrai, par un glissement vers une narcocratie

12 Les réserves introduites ici sont liées à une analyse en cours, dont on ne peut prévoir les résultats, sur les sources de financement de groupes se définissant comme ONG mais dont les ressources, généralement identifiées comme "dents" ne peuvent être clairement explicitées (voir infra).

pouvoirs -en particulier dans la "municipalisation" de la gestion environnementale-¹³, la montée des acteurs au travers d'organisations multiples est évidente. Au Venezuela, l'affrontement du pot de fer de l'Etat -même affaibli- et du pot de terre des ONG continue avec cependant l'émergence de certaines de celles-ci dont les succès, certes singuliers, ont valeur de symboles.

21 - En Colombie, violences environnementales, Violence, ONG, organisations de base : les réformes de l'Etat suffiront-elles ?

Cette communication n'a 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 que les autorités tolèrent (voir les contaminations par mercure autour des mines d'or) ; c'est un autre problème.

Le 13 novembre 1985, un volcan de la Cordillère andine centrale colombienne explose entraînant de gigantesque flux de terre, glaces et boues. Sur le passage des "lahars" du Nevado del Ruiz plusieurs localités sont détruites et une ville, Armero 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. Si leur rôle domaine social et de la reconstruction (cas d'Armero) reste prioritaire¹⁴, nous prendrons comme exemple "environnemental" l'action d'une ONG issue du combat livré par les survivants d'Armero, non pas action au sens premier de planter des arbres ou corriger des cours de torrents (chacun le fait peu ou prou bien), mais action au sens politique d'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'Etat 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 suivie d'autres de plus ou moins grande magnitude). D'autre part des rapports répétitifs signalent l'accroissement des déforestations dans les plaines orientales des Llanos, ou les contaminations répétitives liées aux épandages d'hydrocarbures, suites aux attentats non moins répétitifs, des groupes guérilleros visant les oléoducs ; dans la vieille tradition de l'avancée du café au XIXe 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 (voir le problème des eaux usées dans la Savane de Bogotá) 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 l'officielle ou de la 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 contemporains des mesures législatives de Caracas, le Gouvernement colombien, par la Loi n° 23 de 1973 visant à mettre en oeuvre un Code des Ressources Naturelles Renouvelables et de Protection de l'Environnement, traduit formellement les cris d'alarme d'institutions déjà solidement implantés dans le pays et dont les

¹³ qui se traduit par la promulgation d'une nouvelle Constitution en 1991, l'antérieure datant du dernier quart du XIXe siècle, un exemple pour l'Amérique latine.

¹⁴ Voir Saavedra M. del R. (1995)

études font autorité, entr'autres l'Institut Géographique Agustín Codazzi, l'INDERENA (Instituto 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 prise de conscience et de mise en place d'outils institutionnels dont l'ensemble augure d'une politique publique environnementale incipiente. 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'Etat (officiel), est relativement affaibli, pour ne pas dire absent ¹⁵.

La montée des contradictions durant les années 1980 se traduit par une intense remise à plat des relations entre les citoyens et l'Etat dont la traduction concrète 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 oecuménisme de circonstance. Les vertus d'une déconcentration, et presque d'une décentralisation, soudainement revêtus d'atours somptueux capables de résoudre les problèmes colombiens ¹⁶ 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 ailleurs.

La défense du Massif de Sumapáz : choix environnemental ou choix de société ?

En Colombie, aux portes sud-occidentales de Bogota 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'Education 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 M. del R. 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 sinistre¹⁷. 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'environnement. 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 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

¹⁵ Ce qui ne signifie pas que des pouvoirs ne s'exercent pas dans des zones que l'on pourrait imaginer interstitielles ou Terra incognita. Communautés autogérées, "Républiques de la guerrilla", narco, etc>..

¹⁶ De nombreuses suprastructures ne sont cependant pas dupées par les concerts d'applaudissements réunissant dans un même élan un néolibéralisme féroce, une classe politique affaiblie par ses compromis obscurs et les naifs (qu'il s'agisse de groupes ou d'individus).

¹⁷ Saavedra M. del R. (1995) et FUNEIN (1995).

pourraient mettre en cause “ *les conditions de vie* ”. Nous sommes donc déjà au-delà des strictes défenses de 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 au niveau local. 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 V. et Zambrano T. (1992) peut nous éclairer à ce sujet. Car 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 nécessité de la mégapole voisine. Cette dichotomie n’est cependant pas diabolique ou tout est blanc ou tout noir ; 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 PP. A preuve du contraire, il est plus ténu dans les cercles de décision.

22- Au Venezuela : le pot de fer de l’Etat 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 A. 1995). La réflexion précédente vaut pour la problématique environnementale. Dans un pays extrêmement riche (à défaut de ses citoyens) 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’Etat 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 majeure que la majorité des professionnels ont joué le jeu au sein du Ministère de l’Environnement ¹⁸. Les limites de ce jeu, liés aux dysfonctionnement de l’Etat et de ses élites, sont cependant sévères : on ne peut nier l’approche par trop technocratique de la gestion environnementale vénézuélienne, ces vingt dernières années ainsi que l’essoufflement

18 Voir Lascoumes P. op. cité, sur le rôle des grands corps d’ingénieurs de l’État autour du Ministère de l’Environnement français.

des institutions chargées de cette même gestion, crise financière aidant ¹⁹. 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'Etat fonctionnait comme le tonneau des danaïdes (mais quel beau tonneau !)

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, élevage de bovins en particulier mais en développant des moyens de production modernes ; en particulier des grands aménagements hydro-agricoles, irrigation/drainage, quadrillent le paysage. Ces aménagements sont pratiquement tous à l'initiative de l'Etat.

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'oeuvre. 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 (Voir Laques A-E. 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'Etat certes est encore présent, mais ses ressources financières et ses choix néolibéraux lui interdisent toute action conséquente dans le domaine environnemental, en dehors des discours fort généreux de toujours. 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 (Salamanca L. 1993) se manifeste dans trois domaines, culturel, revendications féministes et écologie.

Sur ce dernier sujet, l'exemple décrit par A. Charrier (1995) dans la région de Barlovento, à l'est de Caracas, est significatif. 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

¹⁹ Il n'est pas rare de voir des professionnels du Ministère de l'Environnement démissionner ou retourner au sein de leurs structures de travail en fonction de conjonctures à très court terme. Au mieux (pour la recherche) ils restent proches d'activités liées à l'environnement, au pire (mais sans doute tant mieux pour leurs revenus), ils mettent sur pied une affaire commerciale ou industrielle.

cependant pas toujours simple, glissements d'actions populaires vers des engagements politiques (en quelque sorte une "reconnaissance", pour l'association culturelle FundaBarlovento) ou l'inverse, pour 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 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 A. 1995, p. 64). Les conclusions de l'auteur (p. 66) sont relativement optimistes, acquis fragiles certes, 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.

23- En Equateur : le supermarché des ONG ? ou "la gran piñata" ²⁰

L'Equateur est un Etat extrêmement fragilisé par un dualisme chronique, qu'il s'agisse de l'antagonisme historique de ses deux métropoles Guayaquil et Quito - et dont chaque élections nationales renvoient le miroir traduisant des épuisements stériles à la tête du pouvoir et des administrations-, de la forte opposition socio-ethnique indiens-métis - dont on ne peut savoir si l'admirable solution proposée par le Président nouvellement élu, Bucaram, de créer un Ministère Ethnique, pourra comme par enchantement résoudre le conflit, ou de la bicéphalie de pouvoir Etat-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 ²¹. La démarche de recherche adoptée, l'enquête, trouve vite ses limites ²² (Pouyllau M. 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, ce en tentant 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".

20 Dans de nombreux pays latino-américains la "piñata" est une sorte de grande tire-lire faite de carton, recouvert de papiers multicolores, représentant généralement un animal. Utilisé lors des anniversaires des jeunes enfants, elle est remplie de diverses sucreries et de petits jouets. Le jeu consiste, en tapant fortement avec un bâton, de crever la boîte et de se précipiter (c'est un euphémisme) sur les richesses qui dégorgeront de la "piñata". Le meilleur tente de gagner.

21 pour ne pas dire le semi clandestin. Dans l'une d'entre elles : concierge-garde armé à l'entrée (mais cela est commun dans une grande métropole latino-américaine), filtrage sévère par le même personnage, malgré une fluidité de l'exposé des motifs de la visite en espagnol, conciliabules dans l'arrière salle avec ce qui semble être "la directora", refus poli pour cause de centre de documentation fermé et de responsable occupée, ni pire ni meilleur qu'ailleurs.

22 Le regard de l'Autre, à fortiori d'un chercheur étranger, même s'il pense du fait de sa pratique, de l'utilisation correcte de la langue, être à même d'effectuer un travail convenable, certes ne dérange pas, il surprend.

- le statut des organisations "Vertes"

Pratiquement 50 % des organisations sont des ONG nationales équatoriennes de droit privé. Elles bénéficient donc d'une certaine indépendance face au 33 % des institutions d'État. Mais les 17 % des institutions étrangères ou internationales 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 ²³ et les organisations vertes, 24 %, sont aussi assez fortes.

- Objectifs principaux

L'importance de la rubrique "conservation", 29 %, démontre l'originalité des organisations vertes plus préoccupées, 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 environnementale" occupent leur juste place, 12 %, celle que l'éducation a en Equateur. La rubrique "autres" pose cependant question comme nous le préciserons ci-dessous. Un nombre conséquent d'organisations, 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 des mécanismes de relations et d'actions 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 : 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 corrélérer, en partie, la réponse "autres" de la question antérieure sur "objectifs et stratégies". Une réponse intéressante cependant est celle d'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, 37 %, 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.

²³ Voir 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.

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 "verte", 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 conséquents²⁴ que cachent-elles ?

Conclusion

On a parlé de "réalisme magique" dans la littérature latino-américaine du XXe 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 Etats, ONG, Acteurs 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 Etats dont on peut s'interroger sur leurs capacités à gérer des rentes toutes assez importantes, des myriades d'ONG faites quasi à la mesure des problèmes rencontrés mais dont certaines pratiquent une glorification de racines aux parfums troublants²⁵, 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 Etats sont assourdissants. L'affaiblissements de ces derniers, leurs endettements, les dégradations des termes de l'échange, la montée en puissance d'ONG dont l'énorme majorité (mais pas toutes) supplée aux carences des Etats, semblent entraîner les populations locales dans un maelström sans contrôle²⁶. 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'Etat rentier a encore de beaux restes, et si les ONG sont présentes, les actions efficaces sur le terrain sont difficiles à entreprendre. En Equateur, 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.

24 Voir Pouyllau M. 1994.

25 L'expression est de Serge Gruzinski (1996), elle est appliquée à "l'indianophilie béate quisommeille en chacun de nous contre les relents douteux d'un très ancien fantasme de pureté ethnique et naturelle", et, accessoirement, d'un traitement de la nature "harmonieux".

26 dans des époques plus anciennes, on appelait cela, non mondialisation, mais impérialisme et crise de l'impérialisme, autre temps, mêmes moeurs.

Annexe

Petite méthode pour racheter de la dette externe contre de l'environnement (cas équatorien), ou est-ce la solution ?

A ce sujet le mécanisme d'échange dette-nature mis en place dans de nombreux pays à la fin des années 1980 et débuts 1990 interroge, car il n'est pas sans provoquer de sérieuses controverses, tant au niveau international ²⁷ que national. Le cas équatorien est typique à ce sujet, dans la mesure où Etat, ONG, certains acteurs de base y participent et semblent, pour la majorité d'entre eux y trouver leur compte.

En dehors du fait qu'il existe des possibilités d'introduire dans le système de rachat de dette, par l'intermédiaire des dons externes -théoriquement hors circuit d'échanges, mais intégrés dans les projets-, des financements dont l'origine anonyme ne garantit pas la bonté de la provenance, ce mécanisme a posé et pose à certains groupes de réflexion équatoriens le problème de "l'indépendance nationale" ²⁸. Car, en effet, d'après T. Bustamente "effectuer un échange dette externe-nature est une forme de reconnaître et de payer une dette que l'on sait aller à l'encontre des intérêts des peuples latino-américains". Il s'agit là d'une contestation fondamentale du principe de la dette externe. Pour mieux cerner le problème l'auteur se refuse à entrer dans le débat de la dette comme instrument de domination du capitalisme contre les idées socialistes, mais bien comme élément propre de la crise interne du système capitaliste. On en vient donc, si l'on accepte l'idée même de dette "due", à admettre que l'État équatorien paie une dette (et encore uniquement ses intérêts !) d'une créance créée par les multinationales elles-mêmes : car dans la forêt amazonienne, qui est à l'origine des problèmes environnementaux sinon les multinationales pétrolières ? Les critiques ne sont cependant pas exclusivement dirigées contre le gouvernement car l'on admet volontiers que la mondialisation prégnante n'est pas sans effet sur un petit État, tel que l'Equateur (Bustamente p. 65), ou que l'origine de la dette dépasse largement les simples structures administrativo-politiques des États à un moment donné. Poser ce problème nous amène bien au-delà de la simple gestion de l'environnement. Avec une dette totale estimée à plus de 10 milliards de dollars US, un ratio total dette externe/PNB de 115 %, un service de la dette (capital et intérêts) par rapport aux exportations de 33 %, et un ratio paiements d'intérêts échus/exportations de biens et de ressources d'environ 20 % (1992), l'Equateur se situe dans la moyenne des autres pays sud-américains les plus endettés ²⁹, à la quatrième place, devancé par l'Argentine, le Brésil et le Pérou et précédant le Venezuela, la Colombie et le Chili.

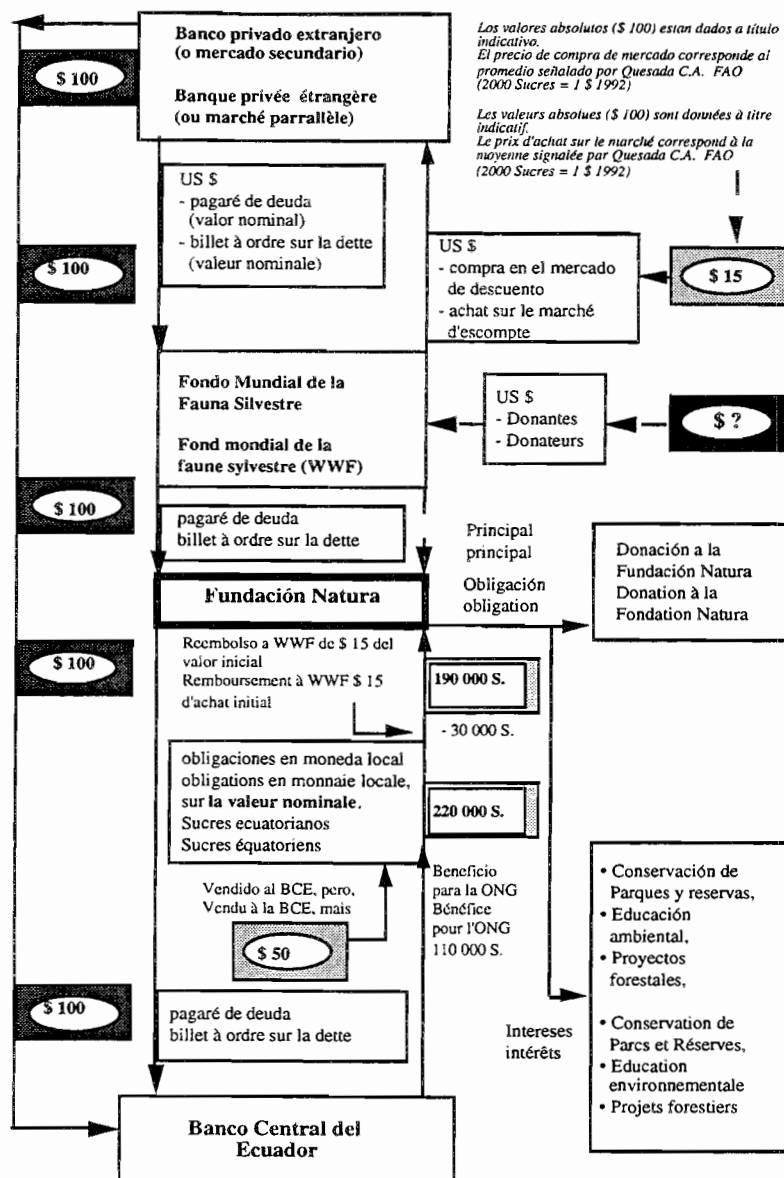
Suivant le modèle d'échange de dette (swap) contre de l'environnement ³⁰, l'Equateur a entrepris dans la seconde moitié des années 1980 de diminuer la pression de sa dette externe, tout en limitant aussi la pression sur l'exploitation des ressources naturelles, avec pour objectif majeur affiché d'atteindre un "développement durable", et pour objectif financier de parvenir à investir dans la protection de la nature 10 millions de dollars, soit, pour mémoire, à peine 0,8 pour mille de la dette externe totale. Le mécanisme primaire de cet échange correspond à un achat de dette, avec un escompte déterminé, par des organismes de protection de la nature (figure 2). Cette dette "rachetée" est convertie en bons ou monnaie locale, puis réinvestie dans des programmes de conservation.

27 Voir les travaux de Susan George, en particulier L'effet boomerang (1991).

28 Sujet fort sensible en Equateur, comme dans toute l'Amérique latine et ailleurs. Voir à ce sujet Bustamente T. (1992), p. 60.

29 Voir Country Profile-The Economist Intelligence Unit, 1993-94, BID, Rapport 1993. Dossier spécial : ressources humaines, et Banque Mondiale : Rapport sur le développement dans le monde 1994.

30 Dans la littérature latino-américaine voir à ce sujet les différentes expériences signalées dans : Quesada Mateo C.A. (1992), pour les aspects conceptuels, voir : Jiménez Herrero L.M. (1989)- Medio ambiente y desarrollo alternativo. IEPALA Textos, Madrid, 445 p. Pour les aspects détaillés concernant l'Equateur, voir Cuellar J.C. (1992) et Sevilla R. (1987).



Sources : World Wildlife Fund Letter, n° 1, 1988, Fundación Natura, Jiménez Herrero L.M. 1989 (op. cit.), interpretación : M. Pouyllau, 1994.

Figure 2 - Mécanisme d'échange (swap) de dette contre environnement en Équateur

Dans le détail, les ajustements sont plus complexes et permettent aux acteurs majeurs de l'échange de sortir gagnants, ou tout au moins de ne pas perdre plus. Fin 1987-début 1988, des banquiers créditeurs, la World Wildlife Fund WWF, comme représentant d'un consortium d'ONG, la Fundación Natura (ONG équatorienne) et le Gouvernement de Quito conviennent d'un accord qui comporte quatre orientations majeures :

1- achat par l'organisation conservationniste WWF de 9 millions de dollars de la valeur nominale de la dette pour une valeur réelle de 1,108 millions de dollars, la Banque Centrale de l'Équateur s'engageant dans le même temps à un rachat nominal de 9 millions de dollars de dette (opération réalisée en 1989). La décote est donc de 88 % (Cuellar J.C 1992).

2- la valeur nominale de cette dette rachetée est convertie par le Banco Central del Ecuador en bons émis en Sucres équatoriens indexés sur l'inflation, bons qui passent en possession de la Fundación Natura. Dans le même temps cette Fondation complète l'opération par des dons divers recueillis auprès d'entreprises ou particuliers, le WWF agissant de même.

3- ces bons génèrent un intérêt annuel de 31 %, intérêts destinés à financer différents projets, dont le maître d'oeuvre est la Fundación Natura.

4- à l'échéance de 9 ans, l'amortissement du capital est transmis comme donation à la Fundación Natura.

Deux objectifs ont été choisis pour répartir les ressources obtenues dans le cadre de cet échange. D'une part des aires naturelles protégées ont fait l'objet d'actions de conservations, il s'agit essentiellement de parcs nationaux, d'autre part, une partie des intérêts obtenus des placements ont été affecté à des activités de formation des gardes des parcs nationaux, des programmes d'éducation environnementale et des soutiens à des programmes de recherche menés par des institutions publiques ou d'autres ONG

Dans la région du volcan du Chimborazo, pourtant signalée comme lieu de projets, l'on de la peine à discerner cet échange de dette contre de l'environnement. Mais l'on y voit des Indiens endettés, un environnement dégradé, et des ressources communautaires, comme l'eau, en cours de "privatisation". On y voit aussi beaucoup d'ONG, de tous types.

Bibliographie

Bustamente T. (1992)- Relaciones entre deuda externa y conservación : pasos dados y posibles pasos futuros. in : Deuda externa, desarrollo y ecología. Fondad-CAAP, Quito, p. 47-79.

Carrera De la Torre L. (1993)- La gestión ambiental en el Ecuador. Ministerio de Relaciones Exteriores. Quito. 265 p. Delbrel G. (sous la dir.) (1991)- Géopolitique de la drogue. La Découverte/Documents, Paris, 288 p.

Carrizosa Umaña J (1992)- La política ambiental en Colombia. Desarrollo sostenible y democratización. CEREC-FECOSOL. Bogotá. 220 p.

Charrier A. (1995)- L'action de la société civile dans le Barlovento : une décennie au service d'une communauté afro-vénézuélienne. Espace Caraïbe, MPI-Univ. Michel de Montaigne,-Bordeaux et CERC-Univ. des Antilles et de la Guyane. Pointe-à-Pitre. N° 3. p.49-67.

Comolet A. (1994)- L'évaluation et la comptabilisation du patrimoine naturel, définitions, méthodes et pratiques. Collection "Environnement", L'Harmattan, 1994, 258 p.

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, p. 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 economía rural, n° 28, primer semestre 1992, Santafé de Bogotá. p. 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 áreas protegidas. Quito, 335 p.

Fundación Natura-Colombia (1995)- Informe Anual 1994. Bogotá. 24 p.

FUNDEIN (1995)- Notiambiente. Boletín N° 15, Nove. 1995. Fusagasugá. 6 p.

Gabaldón A.J. (1984)- Política ambiental y sociedad. Colección Tiempo de Venezuela, Monte Avila Editores, Caracas, 225 p.

- George S. (1992)- L'effet boomerang, choc en retour de la dette du tiers monde. La Découverte/Essais. Paris, 291 p.
- Goueset V., Zambrano (1992)- Géopolitique du District spécial de Bogotá et du Haut-Sumapaz (1900-1990). in: Bull. Inst. fr. études andines, Lima, 1992, 21 (3), p. 1053-1071
- Guhl E. (Edit.) (1992)- Medio ambiente y desarrollo. Tercer Mundo Editores et Ediciones Uniandes. Santafé de Bogotá, 289 p.
- Jiménez Herrero L.M. (1989)- Medio ambiente y desarrollo alternativo. IEPALA Textos, Madrid, 445 p.
- Landázuri H., Jijón C. (1988)- El medio ambiente en el Ecuador. ILDIS Editores, Quito, 226 p.
- Laques A-E. (1993)- Dynamique d'un front pionnier en domaine forestier tropical : le cas de Ticoporo (piémont des Andes vénézuéliennes). Contribution de l'imagerie satellitaire à la conception d'une méthode d'aide à l'aménagement. Thèse de Doctorat, Université de Toulouse-Le Mirail, 241 p. + cartes.
- Lascoumes P. (1994)- L'éco-pouvoir, environnements et politiques. Editions La découverte, Textes à l'appui, série écologie. Paris. 320 p.
- Malavé J. (1988)- La gestión ambiental: impulso o freno al desarrollo ? Ediciones IESA, Caracas, 162 p. (GEN, VEN)
- 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, Collec. Méridiens. 221 p.
- 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. Revue Lusotopie-Enjeux contemporains dans les Espaces lusophones. L'Harmattan. N° 1-2, 1994, p. 93-102
- Pouyllau M. (1995)- La gestion de l'environnement en Equateur: quelles logiques, quels acteurs, quels territoires, quelles politiques publiques ?. UMR REGARDS CNRS-ORSTOM. Papiers N° 5, 32 p.
- 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. 73 p.
- Rufin J-Ch. (1986)- Le piège humanitaire. Editions Jean-Claude Lattès. Collection Pluriel.
- 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 (Dir. Ch. Gros). 315 p., 22 cartes h.t.
- Salamanca L. (1993)- El sistema político venezolano : una lectura desde la sociedad civil. in: Serbin A. Venezuela, la democracia bajo presión. Nueva Socieda, Caracas. p. 170 y sig.
- Schmidt W. (1992)- Ecología y economía : una relación imposible ? in : Deuda externa, desarrollo y ecología. Fondad-CAAP, Quito, p. 29-46.
- Serrano S. (1988), Ecología y derecho. FESO. Quito. 358 p.
- Sevilla R. (1992)- Conversión de deuda por naturaleza : la experiencia ecuatoriana. in: Deuda externa, desarrollo y ecología. Fondad Andino. Quito. p. 113-129.
- SIOS, Sistema 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. 445 p.
- 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, 72 p.

Varea A-M., Maldonado A-M., Barrera C. (1993)- Encuesta Directorio Verde, Organismos ambientales en el Ecuador. CEP-EZE, Quito. allemand).

Vilas C-M. (1994)- Etat, peuple et démocratie en Amérique du sud. in: Etat et politique dans le Tiers-Monde. L'Harmattan. Forum du Tiers-Monde (Dir. Pablo Gonzalez Casanova) Paris. p. 81-139

AXE 2

**les ONG comme
OBJET d'ÉTUDE
SOCIOLOGIQUE**

AXE 2 : Les ONG comme objet d'étude sociologique

LES SYNERGIES NÉES D'UNE APPROCHE SYSTÉMIQUE CELLE DE LA RECHERCHE ACTION FORMATION

Texte d'auteur (version pré-colloque)

*Philippe BACHIMON
Université d'Avignon, France
Émile JEANNEE*

*P.P.E. Fonds National Suisse de la Recherche Scientifique, N'Djaména, Tchad
Yémadji N'DIEKHOR
Université de N'Djaména, Tchad*

Résumé.

Différents organismes comme des O.N.G., des Instituts de recherche publics ou privés, et des Universités du Nord ou du Sud,... expérimentent en situation, les principes de la Recherche-Action-Formation (R.A.F.).

Elle consiste en une mise en regard et en situation des acteurs naturels (habitants) et institutionnels (responsables de services et d'organismes d'appui et de recherche). Les "projets", élaborés en commun sont vécus par tous comme une situation de recherche et aboutissent à la formulation d'hypothèses mobilisantes modifiant les comportements et entraînant des changements nés au cours de l'action.

Cette méthodologie se propose en quelque sorte d'introduire souplesse et adaptation là où les rigidités administratives locales et projectives importées du Nord s'avéraient être souvent un obstacle insurmontable.

Un bilan des actions menées serait prématuré, voire contraire à l'esprit de la déplanification scientifique qui accompagne la R.A.F.. Nous explorerons les aspects relationnels, institutionnels, pratiques et scientifiques qui sont inhérents à cette problématique à partir de diverses expériences et observations faites en Afrique subsaharienne sur des questions environnementales dans les quartiers périurbains. Nous définirons les "cercles vertueux" qui résultent des échanges de savoirs et de savoirs faire entre le Sud et le Nord.

Il y a dans l'assistance un mur d'incompréhension qui souvent s'érige entre l'"assisté", pour lequel l'expert en développement est celui qui dit "faites comme moi", et ce dernier pour lequel l'assisté, quel que soit sa "bonne volonté", ne peut faire aussi bien que lui et aura toujours besoin de lui.

Ce jeu de rôle hiérarchisé et stéréotypé est l'un des cercles vicieux du sous développement, l'expression d'un mécanisme qui pervertit une assistance apportée au Sud par le Nord que l'on dénonce comme un néocolonialisme.

Pour en sortir il convient de dresser un état des lieux sérieux pour envisager de bouleverser la distribution de l'assistanat dans laquelle les rôles et situations sont figés et pour proposer un autre "scénario", celui de la Recherche Action Formation (R.A.F.).

I. L'état des lieux.

Il n'y a pas de développement en Afrique au sens global ni même économique et social que nous en donne l'aune statistique. Et pourtant les projets de développement y sont kyrielles. Si les calculs de rentabilité de l'aide étaient réalisés ils donneraient sans doute un résultat médiocre. Nous proposons de faire l'hypothèse que la rigidité de la planification est une des causes surmontables de cet état de fait.

a. La planification classique.

Le **projet de développement** habituellement mis en oeuvre se caractérise par les éléments suivants.

- Il présente un caractère structurel et unidimensionnel. Il s'agit d'un projet de développement agricole, ou sanitaire, ou routier,... rarement d'un ensemble de secteurs.

- Il implique la collaboration sur site de plusieurs instances, États ou organismes privés originaires de ces États qui en ont la maîtrise d'oeuvre

- Il est réalisé dans un souci de transfert de technologie, de capitaux et/ou de compétences. Il fonctionne à sens unique dans un rapport autoritaire.

- Il privilégie les aspects quantitatifs d'ordre économiques ou techniques tant du point de vue de l'aide, financière et matérielle, que de l'évaluation des résultats.

- Il compose avec les aspects sociaux à travers la prise en compte de la position (comme la hiérarchie officielle) des différents types d'acteurs.

- Il vise un but des objectifs pré-définis à atteindre, est soumis à l'évaluation et s'apprécie par la mesure de l'écart entre ces objectifs et les résultats obtenus.

- Finalement il apparaît comme un système relativement fermé, ce qu'exprime son projet planificateur. C'est-à-dire :

- qu'il permet une définition des activités, la mobilisation des ressources et leur ordonnancement dans le temps.

- qu'il détaille les différentes phases et étapes du projet afin de réduire au minimum les incertitudes et de ne pas devoir faire face à des situations non envisagées au départ.

L'enjeu consiste à faire ce qui a été prévu, avec les ressources mises à disposition et dans les temps impartis. Les déviations doivent être écartées et il faut éliminer les perturbations empêchant le cours prescrit des activités.

b. Les limites de la planification.

On peut considérer que celle-ci présente des rigidités techniques et spécifiques qui en limitent considérablement l'intérêt. Nous en donnons ci-après quelques exemples.

D'un point de vue purement technique.

- Les choses ne se passent jamais comme prévu. Les contraintes nouvelles, les déviations,... sont multiples. Elles sont aussi bien internes au projet lui-même, il peut s'agir des financements qui n'arrivent pas en temps et en heure, des erreurs de calcul qui conduisent par exemple à avoir sous estimé des "*per diem*"..., qu'externes comme la situation politique qui change, les aléas du milieu, ce qui fait que l'on lutte contre la sécheresse alors que survient une grave inondation!

- Il y a une dépense d'énergie pour venir à bout de certains obstacles, d'autres se révèlent irréductibles, et l'on passe à côté d'opportunités. Ainsi, puisque cela fait partie du plan, on s'efforce de convaincre un village de créer un comité de santé sans se soucier de l'appui qui pourrait être donné à un autre village, car celui-ci situé hors du territoire concerné par le programme s'est organisé lui-même, a construit un local, collecté des fonds et souhaite l'affectation d'un infirmier et demande des médicaments.

- le plan est un outil de centralisation. Celui qui a charge de son exécution en tire un pouvoir exorbitant de contrôle, qui dépasse largement l'étendue même du projet. Il en résulte un fonctionnement technocratique et bureaucratique qui crée une distanciation entre les décideurs et les autres. Celle-ci s'avère souvent inefficace car elle stérilise les initiatives locales et conduit à des attitudes de rejet.

D'un point de vue plus général la planification classique, linéaire et sectorielle, se révèle contre productive pour les raisons suivantes.

- L'assistance technique bilatérale apportée par les pays riches aux pays les plus pauvres se propose en général, à partir d'une aide financière, d'accompagner un transfert de technologie et des valeurs civilisationnelles qui lui sont attenantes. Ce dernier transfert n'est en fait jamais pleinement réalisé. L'aide, en particulier celle qui est bilatérale, ressemble souvent à un subventionnement "déguisé" des États du Nord à leurs entreprises nationales, implantées dans le Sud. Elle détermine alors la mise en place de nouvelles dépendances.

- Une technologie est le propre d'une société. Non pas qu'elle ne soit pas partageable; mais décontextualisée elle devient inopérante (pour des questions matérielles, par désintérêt,... ou parce qu'elle crée des déséquilibres). Cela est déjà vrai marginalement pour la société d'où elle est issue. Ainsi la robotisation, l'informatisation,... alors même qu'elles ont été pensées et généralisées par rapport à des besoins spécifiques du Nord - il s'agissait du manque de main d'oeuvre et de l'existence d'une société alphabétisée et avide d'informations circulant à vive allure - ont suscité dans un premier temps déclassement et chômage.

- Le risque est celui de l'engrenage d'une assistance qui se perpétue parce que son projet initial se révèle substantiellement irréalisable. Ainsi le transfert de savoirs par l'apprentissage ne concernera que quelques experts du Sud, qui formés dans le pays exportateur de technologie seront de retour chez eux dans l'impossibilité d'appliquer pleinement leur savoir faire. Ce qui peut-être les incitera à repartir vers le Nord pour mettre en application leurs nouveaux talents à des niveaux convenables de rémunération! C'est le cercle vicieux de la fuite des cerveaux tant de fois dénoncé.

La planification s'avère très marginalement efficace parce qu'elle suppose une approche inégalitaire entre le Nord et le Sud, que l'on peut résumer sous la forme de l'inadéquation suivante : "fais comme moi mais reste moi soumis". Cela ne signifie pas que le transfert de technologie soit inopérant et inutile. Il est déstabilisant lorsqu'il ne procède pas d'une demande du bénéficiaire et lorsqu'il se substitue à des pratiques locales qui pourraient être valorisées.

Enfin il n'est pas interdit de penser qu'un réel échange, puisse se faire entre le Nord et le Sud. Une telle démarche implique une recherche permanente des opportunités, une

multiplication des rencontres. Soit en quelque sorte l'abandon de beaucoup d'idées reçues, dont celle de la programmation traditionnelle.

II. Une démarche intégrant ses propres limites : la R.A.F..

Nous exposons ici une approche de l'expertise qui se présente comme une tentative d'inversion complète de la démarche précédente. Elle repose sur deux hypothèses de travail.

- Faire de l'incertitude - programmée - un facteur de créativité et trouver les moyens d'en exploiter toute la richesse en termes d'apprentissage et de remises en cause permettant initiatives nouvelles et découvertes.

- Partir des savoirs locaux, des initiatives locales, d'un besoin exprimé ou émergent plutôt que de considérations générales et extérieures.

Il s'agit d'opérer à la croisée productive (formative, expérimentale, matérielle, initiatrice,...) de deux mondes.

a. La programmation à rebours.

- La matrice ci-dessous (tableau 1) synthétise la mise en perspectives des deux modes de programmation. Celle classique où la programmation dirige l'action et celle "à rebours" que nous proposons où la programmation accompagne l'action.

- Comme outils scientifiques de validation nous renvoyons aux notions de paradigme (Kuhn) et de réfutabilité (Popper).

b. Les savoirs et pratiques locaux.

- Leur prise en compte signifie que tout projet débute par une **rencontre**, découverte de l'autre, de ses potentialités. Une recherche de points-centres - d'intérêts communs, d'intersections dans les préoccupations à partir desquelles se produisent des phénomènes d'amplification qui élargissent le champ des échanges, de la collaboration. Les outils utilisés sont les biographies, l'écoute, l'exploitation des situations de conflit.

- Les savoirs locaux se doivent d'être envisagés dans leur multiplicité. Il s'agit aussi bien des médecines, des pharmacopées, de l'ordonnancement des priorités, des situations sociales (dont les hiérarchies), des liens géographiques, des contraintes diverses,..., et des représentations.

- Les rencontres se font avec les comités, les associations constituées à partir d'un problème à résoudre. L'identification du problème et de l'échelle à laquelle il est traité est alors l'objet de discussions, voire de conflits, qui conduisent à des ajustements réciproques.

En fin de compte le local est pris comme un lieu d'émergence et d'expression des besoins du fait de la proxémie des acteurs et des problèmes. Reste qu'à ce propos nous nous proposons de déterminer les échelles d'adéquation entre ces deux aspects. C'est l'un de nos axes de recherche.

	Programmation planifiée	Programmation à rebours
Définition	Construction logique qui par rapport à des objectifs à court et long terme, définit des activités, les situe dans un calendrier, les pondère les uns par rapport aux autres, au besoin en les hiérarchisant et en les positionnant.	Construction pragmatique et dynamique qui reflète le sens global des interactions Organisme d'appui/bénéficiaires, de manière à affecter aux actions les moyens les plus appropriés aux moments les plus opportuns.
Place des constats initiaux	Ils résultent d'enquêtes strictes et aboutissent à des programmes précis conçus par l'organisme d'Appui (OA), avec l'accord des bénéficiaires.	Ils sont les premières hypothèses que se donnent l'OA et les bénéficiaires.
Place de l'action	Le contenu et la forme des activités sont établis en détail, à l'avance, en relation étroite ou non avec les responsables locaux.	Le profil des activités est défini dans la foulée des dynamiques provoquées à l'interface OA/bénéficiaires: ce que ces activités déclenchent sur le terrain ou chez l'OA est déterminant.
Place des objectifs	Ils sont déterminés avant l'établissement des programmes; ils sont "souverains", ce sont les véritables tuteurs des opérations, ils sous-tendent toute l'action.	Ils sont déterminés dans le feu de l'action, en réponse aux situations qu'elle suscite. Ils constituent avant tout des hypothèses de travail susceptibles d'évoluer à tout moment.
Place des moyens	Condition <i>sine qua non</i> de l'action, ils sont fixés préalablement selon des procédures formelles.	Ils sont évolutifs et varient en fonction des objectifs qu'ils soutiennent.
Ce qui détermine l'action	La volonté des programmeurs, c'est-à-dire l'OA, les bénéficiaires ou les deux en interaction.	Les situations provoquées par les actions.
Critères de réussite	Conformité des réalisations: délais respectés, moyens utilisés selon les normes budgétaires prévues, résultats atteints.	Qualité, diversité, nouveauté des apprentissages dans la foulée des actions.
Place de l'imprévu	Une contrainte à gérer, l'idéal étant de l'éliminer entièrement du champ opérationnel.	Une ressource à exploiter pour saisir de nouvelles opportunités auxquelles on n'avait pas songé.
Place de l'incertitude.	Source d'angoisse existentielle chez les agents de l'OA; il s'agit de la neutraliser.	Une des valeurs fondatrices de l'action: rien n'est définitivement ni vrai ni faux, la porte reste ouverte aux remises en cause.
Signification du plan	Ensemble d'opérations ou d'objectifs à réaliser, c'est l'ultime garde-fou du programme	Ensemble d'hypothèses de travail à vérifier, réfutables. Leurs contradictions peuvent être source d'innovations.

Tableau No 1 - Programmation du projet. (adapté de ENDA-GRAF "Avenir des terroirs. La ressource humaine", p. 274)

c. La Recherche Action Formation (R.A.F.).

Depuis quelques années cette démarche, qui a suscité beaucoup de polémiques, est mise en application dans les domaines de la santé et du développement urbain en ce qui concerne l'équipement sanitaire et de soins, sous la formulation parfois distincte de "Recherche Action Formative"

La méthodologie consiste à positionner sur un même niveau de compétence des modalités d'habitudes aussi hiérarchisées et dichotomiques que la position du chercheur, celle de l'acteur local du développement et celle du formateur.

- L'entrée scientifique est appliquée. Elle consiste en particulier à prendre en compte de manière systémique et globale (Le Moigne, 1994) les savoirs considérés localement comme vrais donc ayant une efficience certaine (approche représentationnelle, Bachimon, 1996).

- Par l'action participative il s'agit de reconnaître les processus d'auto-organisation et d'autosélection pour aboutir à la formulation d'une synthèse à travers ce qu'il est convenu d'appeler "les sciences de la complexité" qui trouvent leur expression opérationnelle dans le "rapprochement entre deux modes complémentaires d'analyse et d'action : la méthode analytique, née de la démarche cartésienne, et l'approche systémique, issue de la cybernétique et de la théorie des systèmes (de Rosnay, 1995).

- Par la formation il s'agit d'établir une réciprocité. Chaque partenaire est placé successivement dans la position d'être formateur et d'être formé. Ce genre de rapport existe il est vrai "informellement" de manière habituelle dans la programmation classique, mais n'y est pas pris en compte explicitement et encore moins valorisé. (P.P.E., 1994)

Pour formaliser et illustrer ces principes nous proposons le tableau ci-dessous (Document No 2) et quelques exemples de mise en application.

III. Cas d'utilisation de la R.A.F.

Nous citerons quelques types d'application de la R.A.F. tout en sachant que l'exemplarité n'est pas une notion pertinente de la logique proposée. Il ne s'agit surtout pas d'appliquer une recette, mais de chercher une manière d'agir en rapport à chaque situation.

a. Le Casqa à Ardep-Djournal.

Le CASQA (Comité d'Assainissement et de Suivi du Quartier Ardep-Djournal) naît suite aux pluies diluviennes de l'été 1990. Un matin d'inondation trois jeunes se mettent à creuser un des carrefours de la zone submergée pour dégager une buse d'un réseau d'évacuation des eaux oublié. La même opération va se répéter aux autres carrefours environnants. En juin 1991 le mouvement se constitue en association d'assainissement du quartier. Elle entreprend les travaux de réhabilitation du réseau de drainage, d'entretien de la voirie, et organise des journées de salubrité.

Le financement extérieur n'a été sollicité pour tous ces projets qu'après expérimentation sur fonds propres. L'association a pu se substituer à la mairie défaillante en matière de salubrité. Il lui a fallu assumer la charge morale du conflit de compétences - pourtant non assumées - que cela provoquait. Pour aboutir à ce que la mairie devienne finalement l'un de ses prestataires de services et de matériel.

Depuis 1993 après analyse de la situation par le quartier le CASQA a étendu ses activités à la précollecte des ordures ménagères puis à la distribution d'eau potable. Pour répondre à une demande de service personnalisé c'est la pratique du porte à porte qui a été adoptée. Les collecteurs et distributeurs ont été dotés d'un pousse-pousse artisanal aménagé fonctionnellement. L'ensemble est autofinancé par les ménages à raison d'une contribution de 200 FCFA par mois pour les ordures.

Les ONG, comme le B.A.S.E. (Bureau d'Appui Santé Environnement) de l'Institut Tropical Suisse sont intervenus, et interviennent alors à la demande pour des aides matérielles, mais surtout dans le cadre d'échanges de compétences.

b. L'atelier de déprogrammation.

Enda-Graf-Sahel à Dakar a adopté une démarche de déprogrammation intégrale en s'appliquant à valoriser des savoirs locaux pour sortir de la logique du transfert des savoirs qui repose sur une idéologie, celle du caractère universel du savoir, et sur une pratique, celle de la domination des maîtres du savoir du Nord sur ceux du Sud.

La pratique utilisée est celle des ateliers d'apprentissage de deux à trois semaines dans lesquels se rencontrent des acteurs du développement (médiateur urbain, animateur paysan, agent des ONG,...) venus du Sud et du Nord. L'un a porté par exemple sur "le projet comme processus de recherche-action-formative", un autre sur "faciliter la communication populaire", etc.

Mise en situation dans le champ d'intervention	Découverte des ressources	Histoires	Constats exprimés sous forme d'hypothèses	Action Mises à l'épreuve des hypothèses Tests		Nouveaux constats Nouvelles hypothèses	Modification du champ d'intervention
Interactions	humaines	de vie	Hypothèses sur l'ACTION	FAIRE quoi comment avec qui	RESULTATS attendus inattendus IMPREVUS	Receptrage OPERATIONNEL	Champ d'ACTION évolution des acteurs situations ressources
	environnementales	de terroirs					
	institutions	de rencontres	Hypothèses sur l'ORGANISATION	ORGANISER comment avec qui	DEVIATIONS		Champ de REFLEXION nouvelles incertitudes questions perceptions
	matérielles	de biens		MOBILISER quelles ressources		Recentrage CONCEPTUEL	
	autres (à déterminer en fonction du champ d'intervention)	autres					

Document No 2 - Démarche d'une recherche action

La méthodologie adoptée consiste à partir du vécu des situations plutôt que des problèmes et des besoins, c'est-à-dire de questions précises à résoudre. Il s'agit alors :

- de reconnaître ses ressources propres, les potentiels personnels et collectifs. C'est pourquoi chaque stagiaire rédige une autobiographie et un pré-projet de formation centrés sur le thème de l'atelier.

- De valoriser l'auto-apprentissage.
- D'identifier et faire identifier l'expertise populaire.
- De recréer les sociabilités altérées par l'exode rural.
- De gérer les conflits
- D'encourager la réciprocité, la gratuité, le partenariat comme alternatives au marché,...

c. De la territorialité pertinente en rapport à une action de développement.

On a sans doute pris la mauvaise habitude de partir des territorialités qui nous sont données, même si elles sont vides de sens - ne faisant l'objet d'aucun vécu ni d'aucune représentation collectives - voire contre productives - elles peuvent être des fiefs administratifs, des méandres inutiles - et voire même des systèmes de détournement de fonds et d'énergies.

Dans N'Djaména, dans le cadre du P.P.E., nous nous sommes proposé d'identifier les territorialités qui ont une existence réelle. Il s'agit par exemple de mettre à jour l'espace effectif de compétence des comités de santé, des associations d'assainissement couvrant plusieurs carrés, voire d'ensembles assez informels, comme un réseau de quelques voies, pour les enfants de la rue d'un quartier.

La recherche de ces territorialités spontanées et d'intérêt (en rapport à un projet) permet de se placer à l'échelle tangible de la quotidienneté des habitants qui est par hypothèse celle de ses capacités réceptives et souvent de ses potentialités d'innovation.

La compétence territoriale, ou la territorialité fonctionnelle, correspond à une échelle d'action efficace où se produit la rencontre - productive - d'une externalité (l'aide internationale) et d'une internalité (la société locale).

Les outils de définition utilisés, sont les enquêtes qualitatives de terrain, le rendu sous forme de cartes mentales (Gould et White, 1986), le retour de ces cartes synthétisées vers les enquêtés pour information et internalisation - la formalisation de l'image mentale de sa territorialité apparaît déterminante dans la prise de conscience par la collectivité de ses potentialités - et modifications (les axialités, nodalités,... mais aussi les incohérences, discontinuités,..., sont mis en évidence). Des ajustements peuvent être proposés de part et d'autre.

L'expert O.N.G. peut alors accompagner le projet localisé (au sens de territorialisé), dialoguer avec les résidents, échanger des expériences (en prise directe) et arriver peu à peu (et en continu) à redéfinir le projet en cours d'application.

L'évaluation portera en fin de compte sur la pérennité et le degré d'autonomisation des actions menées, sur leur effet, dans le long terme, en matière de renforcement des solidarités et des sociabilités locales.

Conclusion

Valoriser le local, comme échelle d'intervention, parce qu'elle est celle de la territorialité vécue, représentée et finalement d'appropriation.

Se garder de ce qui, dans tout transfert cognitif, technologique,... relève de l'instrumentation de domination et lui substituer le croisement des expériences, en particulier entre les lieux dits les plus défavorisés du Nord et du Sud.

Ne pas faire *a posteriori* de la R.A.F. un système rigide mais lui garder sa souplesse et sa capacité d'auto-évaluation...

Avoir conscience que la R.A.F. n'est pas un outil de plus au service du projet de développement qui sous couvert de participation permettrait de parvenir à un résultat prévu d'avance.

Voilà quelques idées qu'il est nécessaire de garder présentes à l'esprit. Car l'appliquer conduit à accepter que son produit ne soit pas ce qu'il avait été imaginé. Ainsi dans un exemple récent, celui de la lutte contre la diarrhée infantile dans un quartier de N'Djaména on a pu observer que :

- alors que les services de santé avaient prévu d'organiser une campagne de sensibilisation pour la diffusion de la Réhydratation par voie orale.

- après consultation de la population et organisation d'ateliers de travail avec les habitants, s'est mis en place un comité de femmes chargé de collecter des fonds pour construire une borne fontaine et la gérer, tandis que les hommes creusaient des caniveaux pour l'évacuation des eaux usées pluviales.

La R.A.F. n'est pas neutre sur le plan politique et amène à une révision du partage de pouvoir. Elle aboutit à des changements au niveau de l'institution. Celle-ci doit y être préparée sous peine de rejet du processus.

Bibliographie

- Bachimon Ph., 1996, *La géographie en représentation*, E.H.G.O.-P.A.R.I.S. & SDS.
- Certeau M., 1990, *l'invention du quotidien*. Paris, Gallimard.
- ENDA GRAF Sahel, 1993, *La ressource humaine, avenir des terroirs*, Kharthala.
- Gould P. et White R., 1986, *Mental Maps*, Boston, Allen & Unwin Inc.
- Jeannée E., Ibni Oumar M. S., Fassin D., Degremont A., 1995, "Contre le *statu quo* : la déplanification scientifique", Colloque international de Bamako, N'Djamena, ITS.
- Kuhn Thomas S., 1983, *La structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion.
- Le Moigne, 1994, *Théorie du système général*, Paris, P.U.F.
- Myers G. A., 1994, "Eurocentrism and african urbanization : the case of Zanzibar's other side". *Antipode* 26-3, p. 195 à 215.
- N'Diekhhor Y., 1996, *L'eau et la vie urbaine à N'Djamena*, Abidjan, Institut de Géographie Tropicale.
- P.P.E., 1994, *Contre le statu Quo*, N'Djamena, I.T.S.
- Rosnay J. de, 1995, *L'homme symbolique*, Paris, Seuil.

AXE 2 : Les ONG comme objet d'étude sociologique

LES NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION (NTIC) ET LES ORGANISATIONS NON-GOUVERNEMENTALES (ONG) : PRODUCTION ET REPRODUCTION DES MODÈLES DE COMMUNICATION

Texte d'auteur (version pré-colloque)

Eric BERNARD
SOLAGRAL

L'adoption, par les ONG, des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) - dont les réseaux électroniques étudiés ici sont l'exemple le plus complet - est un phénomène qui s'accélère. La société civile et ses organisations sont cependant très peu présentes dans les discours, médiatiques, officiels ou académiques. Pourtant, ces technologies sont d'une grande importance pour les organisations de la société civile, au-delà de l'aspect technique. Plusieurs enjeux devraient motiver les ONG à penser les réseaux électroniques comme un système et non comme un outil. La place des ONG au sein des débats, et avec elle leur légitimité et leur autonomie, se structure en partie au sein du réseau mondial d'information.

Être un acteur de cette circulation d'information nécessite un travail sur ses objectifs et son mode de fonctionnement. L'ouverture sur une masse énorme d'information nécessite des critères de tri partagés, la réflexivité sur ses propres pratiques en matière de communication. Toute ONG dispose d'un type de relation à l'autre (partenaires, bailleurs de fond,...) qui se construit à la fois à travers des projets, des échanges d'information, des contacts interpersonnels... Ces modalités de communication sont-elles changées par le recours aux NTIC ou bien sont-elles pérennisées ?

La notion d'appartenance à une communauté structurée, avec des partenariats multiples, devient un pivot de la communication. Les réseaux de l'*Association for Progressive Communication* sont des points de repères très importants pour les ONG qui entrent dans ce processus de communication. Au delà des contenus propres à chaque organisation, le mode de partage de l'information et les objectifs sont communs au plus grand nombre.

L'exemple présenté ici d'une stratégie de communication par réseaux électroniques permet d'avancer quelques données pour un débat. Un certain nombre de questions se sont posées. Alors que l'on parle le plus souvent de problèmes financiers ou techniques, on verra que ces questions touchent de plus près l'existence et le fonctionnement même de l'ONG dans sa relation aux autres et à elle-même. Seules les réponses sont techniques.

Les conclusions insistent sur la nécessité pour les ONG d'être actives sur ce média, d'être pour cela ouvertes à des réseaux de partenariat, qui doivent s'ouvrir aux organismes de recherche. Ces mêmes organismes ont un rôle important à jouer dans le développement des réseaux électroniques au sein de la société civile, non seulement par leur savoir-faire technique mais aussi par leur expertise nécessaire des processus de communication.

Introduction :

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 de février 1995 consacré à ce sujet. Amplement repris depuis lors, les débats sur leur composante la plus significative et la plus vulgarisée, les réseaux électroniques - dont internet¹ est le parangon - n'ont au bout du compte fait 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 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 que 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 doivent 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.

Cette intervention n'a pas pour ambition d'épuiser le sujet de manière exhaustive. Elle a été conçue comme une réflexion sur un 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 tombée, 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

¹ Voir glossaire en dernière page.

leurs réponses provisoires qui sont partagées ici, et 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.

Les réalités de 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.

I - Les nouvelles technologies et la société civile

A - Un processus de diffusion de l'innovation qui se répète

Internet est né en 1969 d'un projet militaire américain² : 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 masse³.

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 libres⁴, 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 ses 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.

2 Développé par Bolt, Beranek et Newman sous contrat de l'ARPA (*Advanced Research Projects Agency of the U.S. Department of Defense*).

3 Aujourd'hui, il existe 13 millions d'ordinateurs connectés de manière directe à Internet (source : Network Wizard, <http://www.nw.com>). Le nombre d'utilisateurs est par ailleurs difficile à estimer mais il pourrait approcher plus de 50 millions.

4 Voir à ce sujet : John Stevenson, *The Silencing of a democratic Medium : Early Public Policy on Radio and the Regulation of the Internet*, actes du colloque INET96, Montréal : 1996.
http://www.crim.ca/inet96/papers/e2/e2_3.htm

La réponse de chaque État vont 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 Théry⁵, 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, 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 prêtes à laisser la libre expression s'installer dans le pays, et de toute manière le contrôle de l'information est toujours une préoccupation (voir à ce sujet les débats aux États-Unis sur le *Decency Act*). 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. Il n'y que rarement de véritables juridiques, et la jurisprudence fait alors 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.

Le second acteur très présent est celui des 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, autant d'outils performants, en perpétuelle effervescence qui permettront aux 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 réels et en délocalisant plus facilement les lieux de production. Un système global de communication pour une entreprise globale. Corollaire de cet accent mis sur le monde de l'entreprise, les grandes questions qui se posent sur l'emploi, objet d'un grand nombre de recherches. Pour de grandes ONG comme Greenpeace, organisée sur un modèle entrepreneurial, 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 tout 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, 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 manoeuvre, de leur crédibilité et de leur efficacité.

5 Gérard Théry, "Il n'y a plus d'espace national", *Géopolitique*, n°48, Hiver 94-95, p.8-11.

B - 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 crédibilité⁶ ? 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 - qui, de plus, est exponentiel - qu'il est impossible d'envisager. La pertinence de certaines informations obtenues par les réseaux est bien établie. Ce qui l'est beaucoup moins est s'il existe un changement réel dans l'ouverture sur le monde. Les réseaux augmentent quantitativement la masse d'information qui circulent, ils offrent une circulation rapide des informations, mais une ONG établie n'augmente pas forcément son réseau de sources de manière significative, simplement parce que le temps nécessaire est trop important. 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 est un peu faux⁷, mais il reste une image utile. Communiquer avec des élus commence 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'hyperdémocratie⁸. L'analyse du tri de l'information obtenue par les réseaux électroniques selon les acteurs est fondamentale pour l'efficacité des ONG.

6 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. Voir : Charles Swett, *Strategic Assessment : The Internet*, Juillet 1995, Secrétariat de la Défense pour les Opérations Spéciales et les conflits de basse-intensité, USA, p.15-16. <http://www.fas.org/cp/swett.html>
Sur les relations entre l'EZLN et les réseaux électroniques voir également : Harry Cleaver, *The Zapatistas and the Electronic Fabric of Struggle*, actes du colloque INET96, Montréal : 1996.
http://www.crim.ca/inet96/papers/e1/e1_3.htm

7 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. voir Charles Swett op.cité

8 "Lobbies : Attention à l'hyperdémocratie !" *Courrier International*, 12-18 octobre 1995, p. 8-9

Cette question du tri de l'information obtenue possède son miroir lorsque l'on devient soi-même producteur d'information numérisée : 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 orientée 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'esperanto).

Si la distribution des réseaux membres est encore assez inégale : 7 réseaux pour l'Amérique latine, 5 pour la Communauté Européenne, 5 en Europe de l'Est, 2 en Amérique du Nord, 1 seul en Afrique, 1 en Océanie, aucun en Asie, le développement de nouveaux réseaux sous l'égide de l'APC se fait très rapidement. Ainsi, 18 pays africains disposent d'un réseau partenaire en fonctionnement ou en cours de développement.

Par le biais des très nombreux forums qui circulent via l'APC et grâce à de nombreuses sources alternatives de presse⁹, 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 prêt 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.

En effet, contrairement à ce qui a pu être dit et écrit, les forums électroniques ne sont pas des lieux de discussions plus neutres ou égalitaires que les autres.

9 Voir par exemple à : <http://www.igc.apc.org/igc/igcnews.html> ou encore à <http://www.igc.apc.org/news/> pour avoir une liste de sources de presse utilisées par un des réseaux de l'APC. Un autre réseau de l'APC, Peacenet, envoie régulièrement à ses abonnés des résumés d'information issues de différentes sources internationales de presse.

"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."¹⁰

Sur le plan de la présentation visuelle, cette proposition reste valable. Cependant, 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 jugées 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 enclin 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 échanges 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 "diplomatiques". 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. Toute une connaissance sur un thème donné peut se faire uniquement de manière virtuelle, et les sites et forums existants vont donc créer une réalité du débat. Un exemple de cette importance est le cas de la Birmanie, qui n'est guère d'actualité médiatique. Plusieurs sites¹¹ militent pour les droits de l'homme dans ce pays et font du lobbying contre les investissements de capitaux occidentaux. De son côté, la dictature birmane possède son propre site Web.

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.

II - Production et reproduction des modèles de communication au sein des ONG : Quelle marge de manoeuvre ?

A - 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

10 Roberto Bissio "Cyberspace et démocratie", *Le Monde Diplomatique*, Juillet 1994, p.16

11 Exemples : Free Burma Coalition : <http://danenet.wicp.org/fbc/freeburma.html>

Burma Project : <http://www.soros.org/burma.html>

Site gouvernemental du SLORC : <http://www.myanmar.com/>

véhicule une idéologie¹². Les réseaux électroniques ne font pas exception¹³. Si l'on en croit Philippe Breton¹⁴, les réseaux électroniques sont une évolution normale des techniques, depuis la seconde guerre mondiale, visant à rendre la société plus transparente¹⁵. 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. Ainsi, faire poser un nouveau téléphone n'amène que rarement à réfléchir à la politique de France Télécom en matière de télécommunication, aux normes employées, aux procédés de fabrication etc.

Bien sûr toute technologie est un système socio-technique, la différence réside en la perception de ce fait 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 (alimentée en France par quelques coups d'éclats médiatiques et judiciaires), 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. Petite structure, Globenet avait du mal à développer les aspects techniques et ergonomiques, à assurer un service fiable tout en cherchant à élargir son audience auprès de son public. Avec l'explosion des services en ligne et la naissance des fournisseurs de services en province, proposant des services plus fiables, 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, continuent à apporter leur soutien au développement d'une structure qui ne peut plus être aujourd'hui 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

12 Voir notamment : Jurgen Habermas, La Technique et la science comme "idéologie", 1968 : Gallimard. Paris (coll. Tél)

13 Pour une réflexion à ce sujet voir : William F. Birdsall, The Internet and the Ideology of Information Technology, actes du colloque INET96, Montréal : 1996. http://www.crim.ca/inet96/papers/e3/e3_2.htm

14 Philippe Breton, L'Utopie de la communication, 1992 : La Découverte. Paris. (coll. essais)

15 Voir également à ce sujet : Gianni Vattimo, La Société transparente, 1990 : Ed. Desclée de Brouwer. Paris.

un serveur dédié aux ONG et aux associations¹⁶, 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 oeuvre les moyens pour aider nos partenaires à se connecter ? L'information que l'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 fond 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'ils se donnent.

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

Il y a un an et demi, l'Association de Solidarité Internationale Solagral - ONG de solidarité 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 à 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. Beaucoup de bruit et de redondance.

La participation aux forums électroniques était assez importante (jusqu'à mille participants) 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. Un courrier révélateur d'un participant indiquait qu'il ne pouvait plus suivre tout ces débats et qu'il allait limiter sa participation. L'ironie était qu'à l'heure où les généralistes sont nécessaires, le flot d'informations est trop important pour leur permettre d'être réellement bien informés.

¹⁶ <http://www.globenet.org/>

Trois mois après la fin de cette petite étude, il y a un an, 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'information 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 jour¹⁷. 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 - quel 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.

Aujourd'hui le site web fait partie des moyens ordinaires dont s'est doté le programme biodiversité pour diffuser de l'information, et la diffusion d'autres types d'information pour d'autres programmes par le même canal est en cours de réalisation.

Cependant un dernier pas restait à franchir. La mise en forme d'informations pour Internet que nous réalisons 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 Leipzig¹⁸, l'organisation de la

¹⁷ <http://www.echo.org/chantier/biodiv/>

¹⁸ 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).

participation 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. Les documents préparatoires à ces conférences sont parfois présents sur les sites officiels des institutions internationales mais celles-ci semblent déléguer volontiers cette diffusion aux ONG. Ainsi les documents préparatoires à la prochaine réunion de l'Organe subsidiaire chargé des avis scientifiques et techniques (SBSTTA) pour la Convention sur la diversité biologique sont disponibles sur le site de l'IISD (*International Institute for Sustainable Development*)¹⁹. L'IISD publie de même l'*Earth Negotiations Bulletin*²⁰, qui assure le suivi au jour le jour de toutes les conférences, choisi pour être l'organe neutre (ni institutionnel, ni ONG) de presse électronique des conférences.

Lors de ces trois phases, de nombreux contacts ont été faits. Il est difficile d'estimer le changement que les réseaux électroniques ont impliqués 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 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.

Grâce au site Web et à la perspective du serveur, une nouvelle phase de prise de contacts va pouvoir émerger, avec des ONG déjà partenaires mais qui travaillent par réseau électronique depuis longtemps. Ainsi IBASE (Institut brésilien d'analyses sociales et économiques) au Brésil. Partenaire depuis longtemps de Solagral, IBASE maintient le réseau Alternex²¹, qui fait partie de l'APC et qui en héberge le secrétariat international. Leur connaissance des réseaux électroniques et de leur utilisation pour la société civile devrait nous permettre d'échanger des pratiques et des idées, et par là même d'être plus efficace dans nos échanges de contenus. Le Brésil, grâce à Alternex, est à la pointe des utilisations citoyennes des réseaux électroniques, et constitue un contre-exemple de poids aux craintes de ne jamais voir se développer internet dans les pays du Sud. Pourtant ces craintes sont parfois fondées. Un autre partenariat qui devait se développer ne verra sans doute pas le jour dans l'immédiat. Des tentatives pour créer des services électroniques communs avec des organisations algériennes ont très rapidement avortées. D'un côté, avec le Brésil, la volonté - ou tout au moins l'autorisation - politique était présente, de l'autre, avec l'Algérie, la libre expression n'est pas à l'ordre du jour. La possibilité d'établir des liens électroniques n'atteint parfois jamais la question financière ou technique.

19 <http://www.iisd.ca/linkages/biodiv/sbstta/>

20 <http://www.iisd.ca/linkages/voltoc.html>

21 Sur les relations d'IBASE et d'Alternex, voir : Carlos A. Afonso "A magia das redes de computadores", *Democracia*, Déc.94-Jan.95 : IBASE, n°108

Conclusion :

La réflexivité sur une pratique, telle qu'elle est présentée ici, appelle trois conclusions principales.

Si les réseaux électroniques sont un lieu où se structurent - en partie - les débats, où les rapports de pouvoir entre les différents acteurs sociaux se font plus discrets mais existent néanmoins, et où la société civile n'est pas particulièrement conviée, il est important qu'elle s'y implique de manière réfléchie mais résolue, en amenant ses propres savoirs et savoir-faire.

Cette implication, pour être réussie, n'est pas principalement limitée par la technique ou l'argent mais par la structure de fonctionnement de l'ONG. Les réseaux électroniques ne créent pas un réseau de personnes, celui-ci est préexistant ou bien est développé via (et non par) les réseaux. La question de l'appartenance (et avec elle celle de la légitimité) élargit celle de l'identité (et son corollaire, la pertinence). Travailler par réseau électronique veut dire avant tout travailler en réseau de partenariat, avec des modes de fonctionnement adaptés. De plus ces technologies étant plus complexes que celles utilisées le plus souvent par les ONG, ces partenariats multiples et nécessaires s'élargissent de manière naturelle aux organismes de recherche, étant un élément de rapprochement entre ONG et recherche scientifique.

De nombreuses questions restent en suspens et, bien que très importantes pour les ONG pour leur pratique des réseaux, peuvent difficilement être résolues par elles. Des recherches appliquées seraient certainement utiles sur ce thème. Ainsi, au niveau global, la vision des pratiques des réseaux électroniques par la société civile permettraient aux ONG s'impliquant dans ce processus de bénéficier d'autres expériences, d'envisager des stratégies qui ne soient pas seulement empiriques. Au niveau local, la portée réelle du changement de mode de communication qu'impliquent les réseaux électroniques serait également une analyse d'autant plus indispensable que les ONG ne peuvent en avoir qu'une vision forcément déformée de par leur implication dans le processus.

Bibliographie complémentaire

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

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

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.

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

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

THERY (G.), *Les autoroutes de l'information : Rapport au Premier Ministre*, 1994 : La Documentation Française. Paris.

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

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

Glossaire :

Internet : (a) Généralement (sans majuscule) n'importe quel groupe de réseaux travaillant ensemble de telle façon qu'ils paraissent n'en former qu'un.

(b) Plus spécifiquement (avec un I majuscule), réseau global constitué de réseaux qui sont connectés entre eux par le protocole IP.

Protocole : définition des éléments de dialogue qui vont être utilisés par deux ordinateurs pour communiquer.

Serveur : (a) logiciel permettant à un ordinateur de contenir/diffuser des informations consultables à distance par d'autres ordinateurs, par des terminaux dédiés (type Minitel) ou par d'autres machines communicantes (fax par exemple)

(b) ordinateur sur lequel est installé ce logiciel

Site : Informations numérisées, faisant sens, regroupées par thème ou par auteur, accessible par une adresse électronique.

World Wide Web (WWW ou Web) : forme de présentation des données utilisant des liens hypertextes.

AXE 2 : Les ONG comme objet d'étude sociologique

COMMUNIQUER DANS L'AFFRONTMENT LA "PARTICIPATION CACHÉE" DANS LES PROJETS PARTICIPATIFS CIBLÉS SUR LES GROUPES RURAUX DÉFAVORISÉS

Texte d'auteur (version pré-colloque)

*Jean-Pierre CHAUEAU
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.

Ce document visait à clarifier la notion de participation des plus défavorisés pour faire en sorte qu'elle soit mieux applicable aux projets de développement. Cette tentative de clarification se justifie de plusieurs points de vue qui intéressent aussi 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 certains stéréotypes concernant tant le "solidarisme" que, à l'inverse, le caractère inégalitaire et patriarcal des communautés rurales ouest-africaines.

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

* Association euro-africaine pour l'anthropologie du changement social et du développement, s/c chaire d'anthropologie de l'Institut d'économie et de sociologie agraires tropicales, Université d'Hohenheim (Inst.490), Fruwirthstrasse 12, D-70593, Stuttgart, Allemagne.

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, rédigé par J.-P. Chauveau, P. Lebas et P. Lavigne Delville, avec les contributions de N. Bako-Arifari, J. Bouju, G. Lachenmann, P.-Y. Le Meur, P. Maïzi, J.-C. Nguingui, B. Kassibo, R. Mongbo et T. Bierschenk

Une expertise collective : problème et méthodes

Le problème

On constate que, 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 :

- la notion de participation des populations recouvre des dimensions très différentes, ne constitue pas une fin en soi et demeure chroniquement ambiguë (Uphoff et Cohen 1980, Uphoff 1991, Lecomte 1991, Chauveau 1994-b);

- l'aide orientée sur les groupes les plus pauvres apparaît également ambiguë. Dans le contexte actuel, caractérisé par un consensus des principaux bailleurs de fonds sur l'ajustement structurel comme seule politique d'aide possible, l'aide orientée sur les pauvres apparaît plus souvent comme une mesure d'accompagnement de l'ajustement structurel et comme un moyen d'alléger ponctuellement la pauvreté que comme un moyen de la combattre à long terme (Jul-Larsen 1995);

- le style d'intervention des ONG possède ses propres limites pour atteindre effectivement les plus pauvres et pour influencer les pratiques anciennes de développement (Best and Brown, ed. 1990);

- l'effervescence associative des organisations paysannes et rurales, pour encourageante qu'elle soit, ne peut être considérée comme la seule réponse à la crise. Les organisations paysannes ne se renforcent pas du simple fait du retrait de l'Etat par un effet mécanique de vases communicants. Elles peuvent être largement récupérées par les secteurs traditionnels de la société, par des groupes émanant de l'Etat ou par tout autre groupe dominant. Elles souffrent également du mélange en leur sein de fonctions sociales, économiques et politiques tant au niveau local que dans leur insertion régionale et nationale (Jacob et Lavigne Delville 1994, Jacob 1991). En outre, la participation financière ou en travail qui est souvent associée aux projets participatifs peut couvrir un simple transfert de coûts sur les organisations paysannes sans garantir pour autant la durabilité des projets (Mathieu 1992).

Dans ces conditions, 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 des groupes locaux qui sont en mesure de s'appropriier 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 locaux 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.

Les méthodes

Le pessimisme méthodologique

Le groupe de réflexion a volontairement choisi une approche que l'on peut qualifier 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).

Cependant, estimer que "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) est un pari ambitieux et une hypothèse forte auxquels le groupe de réflexion adhérait pleinement.

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 cependant 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 les différents groupes d'acteurs (y compris les agents de développement) attachent 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 d'acteurs qui conditionnent l'interface entre les projets et les différentes catégories de populations locales. Le groupe de réflexion souligne dans cette partie du rapport la nécessité de connaître les "arènes de confrontation" locales et les "règles du jeu" qui s'y déroulent. Il propose à cet effet une grille d'analyse opératoire.

Le second apport important 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). Selon Kleitz (1995), "ces nouvelles approches reflètent plus fidèlement les préceptes socio-anthropologiques selon lesquels il n'existe pas de réalité unique et que tout change constamment, sans linéarité, de façon différente selon les acteurs, et à travers le jeu des interactions sociales". Ainsi, on peut identifier une convergence certaine entre cette approche socio-anthropologique "dynamique" appliquée aux phénomènes de développement (Olivier de Sardan 1991, Elwert et Bierschenk 1988, Bierschenk 1988) et, par exemple, le "suivi et la gestion de processus" (Process Monitoring and Documentation) suscité par D. Korten (1980) ou l'évaluation centrée sur les bénéficiaires formalisée par Salmen (1989).

Une comparaison large pour saisir les enjeux de la "participation cachée"

La réflexion du groupe était fondée : a) sur l'expérience de terrain des participants, tant dans le domaine de la recherche que dans celui de la recherche/développement ; b) sur la prise en compte de la littérature consacrée à d'autres études de cas ou portant sur

des essais de synthèse et de bilan sur les questions de la participation des populations et de l'exclusion sociale.

Bien que les termes de référence portent sur un aspect étroitement défini de l'exclusion (l'exclusion des groupes vulnérables dans les projets de développement participatifs), le groupe a pensé préférable de situer cet aspect dans une problématique plus large. Il a semblé en particulier plus productif, d'une part, de ne pas se limiter au cas des projets participatifs et, d'autre part, de ne pas limiter l'analyse de l'exclusion à des observations qui concerneraient uniquement le niveau local et villageois.

Afin d'améliorer la compréhension des problèmes et la mise en oeuvre des projets participatifs, il faut en effet conserver à l'esprit les caractères communs qu'ils partagent avec les projets non participatifs et ne pas se concentrer uniquement sur les traits qui les en distinguent. En dépit de la spécificité revendiquée par les stratégies participatives de développement, elles partagent en effet avec les stratégies classiques de développement "par le haut" le fait d'être soutenues 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, leur analyse nécessite la prise en considération de contextes beaucoup plus larges à l'échelle régionale et nationale. 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.

Dans cette communication, nous reprenons la dernière partie du rapport FAO intitulée : "Communiquer dans l'affrontement : recommandations pour la connaissance et pour l'action" dans laquelle le groupe de réflexion attire l'attention sur la nécessité d'une communication la plus claire possible entre les intervenants et, pour cela, d'une clarification des concepts, des objectifs des opérateurs des projets eux-mêmes et des règles d'arbitrage entre acteurs.

On examinera les moyens d'orienter les processus engagés par l'approche participative dans un sens plus adéquat aux objectifs. Beaucoup sont déjà mis en oeuvre sur le terrain. Ces moyens (et les principales recommandations du groupe de travail) concernent 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 la temporalité 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 en termes de "projet".

Le concept de Participation

Le groupe de réflexion recommande d'intégrer au concept de Participation deux dimensions essentielles: sa face cachée et sa dimension politique.

La participation cachée

Il ressort clairement des études de cas considérées que les populations participent toujours aux projets en ce sens qu'elles ne restent pas dénuées d'initiative 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 ressources nouvelles ou de minimiser les conséquences défavorables d'un projet vis-à-vis de sa position antérieure dans l'accès aux ressources villageoises. 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.

Les évaluations de projets effectuées à partir d'une connaissance fine du milieu montrent en effet un certain nombre de tendances communes, que les projets soient participatifs ou non :

- les populations ré-interprètent à leur manière les projets, selon les dynamiques sociales et les clivages locaux qui préexistent aux projets;
- elles se livrent nécessairement à une "participation non prévue" à l'égard des projets, soit pour se répartir les ressources nouvelles injectées par les projets, soit pour assurer ou renforcer par le biais de la participation aux projets leur position vis-à-vis de tel ou tel "enjeu" local régulé ou disputé par les différents groupes d'acteurs;
- les populations ont la capacité de se constituer une "marge de manoeuvre" vis-à-vis des objectifs et des moyens des projets et d'élaborer toute une panoplie de stratégies actives qui anticipent sur les effets des projets vis-à-vis des dynamiques locales, soit pour les protéger, soit pour les renforcer, soit pour les transformer;
- les populations intègrent dans leurs stratégies "hors projet" les ressources et les contraintes nouvelles qu'apportent les projets;
- les populations ont la capacité d'influer sur la trajectoire des projets soit en les neutralisant, soit en les marginalisant, soit en les décomposant de manière sélective, soit en les adoptant tout en les détournant de leurs objectifs.

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 dans le milieu local. 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. Parce que les projets participatifs ambitionnent, d'une part, de dépasser les schémas simplistes de l'approche classique et, d'autre part, de déplacer l'équilibre des rapports de force inégalitaires, la prise en compte de la "participation cachée" est particulièrement importante.

Mais l'essentiel de cette participation reste caché aux yeux des opérateurs de développement pour deux raisons. La première est qu'il s'agit de manoeuvres et de

subterfuges qui, pour être efficaces, doivent rester discrètes. 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 effets intentionnels des projets et de l'action de leurs agents.

La dimension politique

Une autre dimension essentielle n'est 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). Or la politique "politicienne" n'est qu'une forme particulière de la compétition pour le pouvoir et pour le contrôle des ressources inhérente aux interactions sociales. L'analyse sociale des projets, qu'ils soient ou non participatifs, démontre 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 sur 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 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

On rappellera simplement ici que la clarification suppose de se départir de la vision standardisée qui prévaut généralement pour définir les groupes les plus pauvres, tout en conservant un point de vue pragmatique.

- La pauvreté est d'abord 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 mais 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 est en outre nécessaire de tenir compte des effets au niveau local 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 de renforcer leur dépendance (tant à l'égard des groupes les plus favorisés qu'à l'égard du projet) si l'intervention n'est pas en mesure de contrôler les "coûts de dérégulation" qu'elle provoque inévitablement vis-à-vis des procédures existantes.

- 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 manoeuvre 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), identifiés à partir de la grille d'analyse. On résumera ainsi les éléments de cette grille :

- 1 - Les visées officielles du projet, l'idéologie qui le soutient, les activités et innovations qu'il propose, les moyens qu'il fournit et les conditions formelles de cette fourniture.
- 2 - Les populations ciblées par le projet, et celles qui en sont exclues (officiellement, tacitement ou par voie de conséquence).
- 3 - La structure de la société hôte, envisagée sous l'angle de la segmentation formelle des groupes sociaux (ethnies, castes, classes d'âges, genres, etc...).
- 4 - Les associations villageoises nées du projet :
 - leur structure formelle :
 - hiérarchie ;
 - conditions d'appartenance ;
 - recrutement des dirigeants ;
 - reproduction sociale (successions, contrôle) ;
 - leur composition effective selon les découpages de la société villageoise (relevés par l'indicateur 3).
- 5 - Les groupes stratégiques villageois (dans et hors projet) et leurs enjeux vis-à-vis du projet.
- 6 - Les groupes stratégiques non-villageois et leurs enjeux vis-à-vis du projet:
 - agences étrangères de développement ;
 - instances ou personnalités politiques régionales ou nationales ;
 - agents locaux d'encadrement : on accordera une attention toute particulière à ces personnages situés à la charnière de deux systèmes de sens.
- 7 - Les conflits nés des enjeux précités, et leurs modalités de négociation.
- 8 - Les manoeuvres non-conflictuelles destinées à accroître le bénéfice politique et/ou économique qu'un agent ou un groupe stratégique peuvent retirer du projet.
- 9 - La marge de tolérance villageoise à propos de ces manoeuvres.
- 10 - L'écart entre les objectifs du projet et ses résultats effectifs du point de vue des différentes catégories d'acteurs et de leur implication dans le projet.

La grille d'analyse peut ainsi 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 peuvent 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. Il en découle des exigences particulières au niveau de l'explicitation des objectifs en amont de la mise en oeuvre du projet.

Un projet est un interface non une entité en soi

On rappellera simplement que si, 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 oeuvre 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, Nguingiri 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 femmes engagées dans un projet "épargne-crédit" n'en continuent pas moins à cotiser dans les tontines habituelles, etc. En outre, l'espace villageois d'un projet est fatalement réinséré dans un espace bien plus large, que les ressources de l'aide contribuent d'ailleurs à réactiver : relations villes-campagne, réseau des migrations, réseaux de clientèle et de "courtage en développement", etc.

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 les objectifs du projet 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 du déroulement des projets. On rappellera les deux principaux points qui doivent être clairement explicités en amont 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 sous-jacent au projet : a) vis-à-vis des politiques agricoles ou rurales gouvernementales, avec lesquelles le projet peut entrer en contradiction : par exemple lorsque l'Etat, en quête d'organes-relais de ses propres décisions, promeut ostensiblement ses réseaux clientélistes (Blundo 1991, Darbon 1988); ou lorsque un objectif productiviste est privilégié par d'autres opérateurs dans la zone d'intervention du projet participatif (par exemple un encadrement contraignant pour le coton, cf. Bako-Arifari 1995); b) vis-à-vis des projets des populations elles-mêmes (que signifie un projet participatif visant à stabiliser les activités agricoles dans des régions particulièrement défavorisées où l'émigration et les projets de sortie de l'agriculture sont très forts?).

Le second point est de *reconnaître que la participation a un coût*, ce qui implique de prendre en compte : a) les contradictions éventuelles avec les politiques économiques et monétaires nationales. Par exemple, on doit se demander si les politiques actuelles d'ajustements structurels et le retrait de l'Etat de ses responsabilités sociales ne changent pas profondément la donne en matière de projets participatifs (Lachenmann, dir., 1990, Mongbo et Floquet 1993); b) la légitimité (ou non) de contreparties dédommageant l'investissement personnel des principaux responsables "participatifs" locaux. Cette contrepartie (matérielle mais aussi en termes de reconnaissance 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.

Ces différents points doivent être explicités en amont de la mise en oeuvre des projets. Mais cela ne signifie pas qu'ils doivent être tranchés à ce stade de manière définitive.

Structurer la diversité dans le temps

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).

b) *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 leur conditions et les modalités de leur mise en oeuvre (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).

c) *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).

Souligner les limites de la métaphore du "marché de l'innovation" conduit à souligner que la demande comme l'offre sont nécessairement "construites" et qu'il convient d'en tirer les conséquences dans la mise en oeuvre 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

La notion de "demande" n'est pas simple. "Les paysans demandent un barrage" : qui? pour quelle finalité? y a-t-il d'autres alternatives, plus efficaces ou moins coûteuses? comment faire si ce n'est pas techniquement faisable? A moins de tomber dans le registre populiste, où toute demande paysanne est sacrée (ce qui aboutit souvent à des petits barrages dans des sites aberrants ou à des proliférations 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, compromis 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 (qui sera 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, la demande d'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. Cela représente un net progrès par rapport au "amène toujours, on verra ensuite" si, toutefois, deux conditions sont respectées :

- Expliciter les termes du contrat dans la demande de participation aux populations locales. C'est différent de dire "nous pouvons vous amener telle réalisation, mais il faut payer tant" (cela revient pour les villageois à "acheter" l'intervention de l'ONG ou du projet, ce qui ne relève pas à proprement parler des interventions participatives) et de dire : "il y a des fonds pour co-financer un projet pour lequel vous n'avez pas assez de moyens propres". La différence peut paraître subtile, mais elle est réelle, en particulier dans l'utilisation de cette contribution et le contrôle qu'en gardent les demandeurs.

- S'assurer que la "mise" exigée correspond aux possibilités réelles des groupes vulnérables visés et que la "participation-contrepartie" n'est ni un simple moyen de transférer les coûts sur les organisations paysannes ni utilisée comme "ticket d'entrée" dans le projet par les groupes prééminents.

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, le groupe de travail estime qu'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, il convient :

- a) de séparer ou, tout au moins, de distinguer des fonctions qui se superposent classiquement (ce qui contribue à cumuler tous les pouvoirs dans les mains des intervenants) afin de clarifier tant les procédures de prise de décision que les relations contractuelles entre les structures du projet et les populations participantes :

- offre d'innovation et offre de financement ;
- fonctions d'animation et de mise en oeuvre opérationnelle ;
- diagnostic technique et diagnostic villageois ;

- b) de diversifier l'offre d'innovation et d'appui en :

- promouvant la concurrence et la coopération entre projets différents ou entre organisations d'origines et de fonctionnement différents (agences gouvernementales, ONG, associations villageoises); pour des demandes qui sortent des thèmes

d'intervention du projet, en aiguillant les demandeurs vers d'autres intervenants (ce qui est à l'opposé du jeu clientéliste habituel des projets) ;

- confrontant les associations nées du projet avec les autres associations d'agriculteurs existantes ;

c) 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."

"Les nécessités d'un paysage institutionnel cohérent exigent que l'on cherche à prolonger positivement les activités d'organisations paysannes (et des structures d'intervention) nombreuses par des entités supérieures intégratrices, fonctionnant comme instances de régulation et d'arbitrage et instaurant les conditions de possibilité du développement local. Pour ce faire, il vaut mieux distinguer entre les institutions et les tâches qu'elles peuvent remplir. Sans cette distinction, on continuera longtemps à osciller entre le rappel des nécessités de la régulation, qui déplore la multiplication des structures, et l'apologie de la liberté, qui l'encourage" (Jacob 1994 : 267-268).

Privilégier l'appui aux processus

Les critiques adressées à "l'approche projet" repose sur le constat que "la mise en oeuvre 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. Elle inspire les "projets d'appui aux processus" qui se définissent par opposition aux projets ayant des objectifs productifs et matériels prédéfinis (Kleitz 1995-a) : approche par les processus d'apprentissage (*learning process approach* : Korten 1980 et 1989); approche du changement technique en termes de "systèmes souples" (Checkland 1981); suivi et gestion de processus (Ackroyd 1992); plaidoyer pour les "tâtonnements constructifs" (Lecomte 1991).

Elaborer 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'intérêts et identifier les groupes stratégiques. Le groupe de travail souligne la nécessité

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

Rappelons pour mémoire ces deux conditions préalables à l'aménagement de l'affrontement et de la négociation. 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 faire prendre en compte les logiques des groupes qui ne s'exprimeraient pas en l'absence de cette démarche. Par exemple, dans l'étude de cas présenté par P. Lavigne Delville (1995), les démarches d'animation ont montré qu'on pouvait, suite à une première réunion générale, constituer des réunions par groupes d'intérêt (hommes, femmes, jeunes, en général), suivies par une restitution en assemblée générale, où le groupe dominant prend la parole en dernier, et où les décisions sont donc prises après avoir écouté les priorités de chacun. 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'Etat (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 manoeuvre, et peuvent donc négocier leur participation aux projets de l'autre.

Parler de négociation oblige de plus :

- à se demander si les protagonistes - et en particulier ceux qui sont en position de domination - ont réellement la volonté de le faire (autrement dit, s'ils sont 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);

- à être attentifs aux conditions concrètes de la négociation, c'est-à-dire à la répartition des pouvoirs : il y a des conditions pour que la négociation puisse se tenir; 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 cela, une bonne connaissance des procédures locales des décisions collectives est indispensable 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 elles, 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).

Un exemple

A la connaissance du groupe de travail, l'expérience la plus avancée en matière de construction d'un dispositif institutionnel négocié est le Fonds d'Investissement Local, à Sikasso (Projet FAC/IRAM, qui travaille en étroite collaboration avec le Projet Gestion de Terroirs/CMDT de Sikasso dans le cadre de Mali-Sud III).

L'idée est de constituer à l'échelle régionale un fonds permettant de cofinancer des actions lancées par des individus, des groupes ou des villages, dans des domaines liés peu ou prou à l'aménagement du terroir et à la gestion des ressources naturelles, à partir de certaines règles du jeu (type d'action, part d'autofinancement, validation technique, etc.). Les règles ont été élaborées avec une "commission paysanne" formée au démarrage du projet avec des leaders paysans (issus en partie du syndicat cotonnier). Le fonds fonctionne par grappes d'une dizaine de villages voisins, qui bénéficient d'un réseau dense d'interconnaissance.

Elaborés avec l'appui d'une petite équipe (le PGT, qui apporte un appui en animation), les projets sont présentés par le représentant du groupe demandeur à un Comité intervillageois d'attribution, constitué à l'échelle de la grappe de villages. Une grille de dépouillement permet de juger le dossier, les délégués paysans questionnant sur les aspects fonciers, organisationnels, etc. L'attribution de financement se traduit par un contrat qui prévoit un suivi technique et une cotisation au fonds intervillageois (pour constituer des fonds propres à l'échelle de la grappe de villages). Le financement n'est débloqué que lorsque les fonds propres du porteur de projet sont versés sur un compte spécial à la caisse locale d'épargne-crédit.

Alors que les villages financent déjà, sur les ressources de la ristourne coton, des centres d'alphabétisation, des magasins de stockage d'intrants, etc., les demandes de financement portent souvent sur les aménagements de bas-fonds, trop complexes techniquement, et trop coûteux pour les moyens d'une Association Villageoise. Mais les contributions financières sont loin d'être négligeables : de l'ordre de 500.000 à 600.000 F pour un aménagement de bas-fond de 3 à 4 millions. De plus, la commission paysanne a proposé que le porteur de projet paie aussi une partie de l'étude technique, de façon à avoir un droit de regard dessus, à inclure une restitution de l'étude au village (avec une synthèse rédigée en bambara... ce que les bureaux d'études maliens ne savaient pas faire!), à disposer d'un exemplaire du dossier. Ils sont aussi associés au choix du prestataire (comparaisons de devis, etc.). L'ensemble du dispositif vise à permettre aux populations

(groupes demandeurs, comités d'attributions, commission paysanne) d'avoir une certaine prise sur tous ces aspects qui échappent habituellement aux paysans.

Sur des bases apparemment voisines, d'autres projets Gestion de terroir mettent en place au Mali des comités paritaires où siègent les techniciens du projet et des délégués paysans. Ils traitent une cinquantaine de dossier par réunion, sur une base géographique plus large, qui ne rend pas possible l'interconnaissance des cas. Mais, dans ces conditions, cela peut-il être autre chose qu'une chambre d'enregistrement ? Une étude comparative permettrait de mieux préciser l'importance de l'enjeu institutionnel.

Intégrer les conditions locales et contextuelles

Reste à évaluer à quelles conditions les démarches d'intervention induisent un changement notable dans la façon dont se jouent 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 et de 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 type de contexte auquel on a affaire. On peut ainsi évaluer les mécanismes d'amplification ou, au contraire, d'atténuation de la marginalisation ou de l'exclusion. Le groupe de travail s'inscrit dans cette approche et ne pense pas pouvoir ajouter des éléments plus pertinents que ceux qui ont été déjà identifiés. Nous renvoyons notamment au document FAO Participation et risques d'exclusion (Bonnal, dir., 1995).

Il convient toutefois de préciser les points suivants, afin de bien se démarquer d'une approche "positiviste" et déterministe du développement (Kleitz 1995-a) :

a) La distinction interne/externe (ou local/global) est certes opératoire mais elle ne correspond pas vraiment au point de vue des acteurs locaux, pour qui les facteurs externes, par exemple, constituent bien un élément de prise de décision à leur échelle (en termes d'exclusion ou d'appartenance à des réseaux socio-politiques, d'accès ou non à des ressources institutionnelles ou économiques, d'existence ou non de surplus locaux, etc.). Si les acteurs locaux n'ont évidemment pas la maîtrise de ces facteurs externes, il ne faut pas exclure l'hypothèse qu'ils ont les capacités d'influer dessus, aussi faible que soit leur marge de manoeuvre (Long 1989). En outre, c'est bien dans cette hypothèse que se situe l'approche participative. De ce point de vue, l'intensité et les formes de la participation politique (et du factionnalisme ethnique ou régional) ainsi que la nature des réseaux de patronage et des mouvements politiques devront être particulièrement pris en considération.

b) Il est possible d'identifier *a priori* comme favorables ou défavorables des éléments pris individuellement (par exemple tel type de régime politique, de conjoncture économique, d'intervention extérieure ou d'organisation sociale locale) mais c'est en fin de compte la configuration d'ensemble qui, par les mécanismes d'interaction et par l'émergence de processus en grande partie imprévisibles, décidera (ou non) de l'existence d'une synergie. Il ne faut pas exclure, par exemple, qu'un renforcement de la participation et des capacités d'initiative puisse naître d'un projet non participatif (cas de certaines zones cotonnières d'Afrique de l'ouest) ou de situation de crise économique ou écologique générant des initiatives de reconversion. Par ailleurs, la situation est très différente selon que le projet est une simple "rente de développement" ou qu'il existe localement une production de surplus et selon que celle-ci est plus ou moins importante.

c) Le dispositif d'intervention (sa structure et son mode d'organisation; ses agents, leurs valeurs, leurs stratégies et leurs comportements) est un élément constitutif de la situation des populations locales. La prise en compte de son fonctionnement (qui évolue aussi dans le cours du déroulement du projet) ne relève pas d'une évaluation spécifique mais doit être intégrée au diagnostic participatif lui-même.

d) Il ne suffit plus de définir localement les conditions locales de succès d'une innovation et les bénéfices qu'elle apporte. Dans le nouveau contexte institutionnel du développement (retrait de l'Etat, décentralisation, démocratisation, substitution des politiques de développement par des politiques économiques), et en tenant compte aussi de la crise à multiples facettes à laquelle sont confrontées les populations rurales africaine, le domaine classique de la recherche-développement est tenu de s'élargir pour passer de l'appui à des actions pilotes locales au renforcement de la cohérence avec les échelles supérieures d'intégration et, en fin de compte, à la formulation de politiques d'intervention.

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 des acteurs locaux (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'Etat, 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, est 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 ces effets inintentionnels que les projets ont un impact positif.

Reconnaître cela oblige à sortir des visions naïves de la "participation" et à relativiser la rupture que les démarches participatives prétendent réaliser avec les démarches d'interventions classiques. Mais cela 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 la pratique des 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 alors à un "pessimisme idéologique", qui consiste à penser 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 manoeuvres opportunistes, etc.) et qui évite d'analyser de près la façon dont se jouent ces interactions. De l'avis du groupe d'étude, une telle rhétorique peut et doit être également évitée car, d'une part, elle sous-estime le changement introduit par la participation (en particulier des plus pauvres) 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

Il convient d'abord de rappeler que de nombreuses observations au sein des collectivités villageoises montrent que les groupes les plus faibles ne sont pas dénués, autant qu'on le croit, 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 manoeuvres 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. Les risques, tout à fait réels 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. Mais d'autres exemples montrent aussi que les groupes les plus vulnérables bénéficient malgré tout des changements introduits par les projets participatifs :

- on ne doit pas sous-estimer le changement introduit par la participation (en particulier des plus pauvres) dans le champ du pouvoir local, surtout s'il ont accès à des ressources propres et si le projet permet d'ouvrir de nouveaux espaces publics (cf., entre autres, les contributions de Lavigne Delville (1995) et Lachenmann (1995) au groupe de travail;

- on ne doit pas sous-estimer non plus les effets de la présence des praticiens de la recherche-développement et des agents des projets dans le sens de ce changement. Ils peuvent jouer un rôle d'outsiders-facilitateurs important, en particulier en ce qui concerne la participation des femmes (Lachenmann 1995).

Le problème n'est donc pas tant que la promotion de la participation des groupes vulnérables entraîne des conflits et des manoeuvres de récupération; cela est inévitable. La question principale est celle du dosage des effets des interventions participatives :

- leurs effets nécessairement conflictuels doivent être assumés, sans pour autant être caricaturés (par exemple, il faut éviter d'opposer de manière trop systématique d'un côté les "bons paysans de base" et, d'un autre côté, les "méchants commerçants" ou les leaders paysans qui ne recherchaient que leurs seuls intérêts : Pesche 1995);

- mais l'extension des conflits doit être contrôlée sous peine de nuire aux capacités de résistance "ordinaire" des groupes les plus pauvres et les vulnérables. Ces capacités, qui pré-existent en général à l'intervention, peuvent en effet se trouver affaiblies par les effets de stigmatisation, d'accroissement des risques et de clientélisme induits par les projets.

Ces observations militent dans le sens de l'importance qu'il convient d'accorder au suivi-évaluation dans les projets participatifs et à la capacité d'auto-régulation des projets eux-mêmes.

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 raffiner 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). 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 pour les agents de développement rural. Ce pragmatisme consiste, à partir de quelques principes simples et d'une grille d'analyse synthétique (telle que celle présentée précédemment), à faire intervenir l'incontournable savoir-faire des experts et opérateurs de développement 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 schématisation 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. Etude 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, fév., 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 KAÏ HONG éd., P.U.F., 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 (réed. 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., BIERSCHEK 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 P.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, *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.
- LAVIGNE DELVILLE, Ph., 1996, *Variations sur des projets de maîtrise de l'eau au Sénégal et au Mali*, document interne au Groupe de réflexion APAD.
- LAVIGNE DELVILLE, Ph., 1996, *Participation, négociation et champ du développement : quelques réflexions*, document interne au Groupe de réflexion APAD.
- 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., I.U.E.D.-P.U.F., 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 Reason 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'Etat au Sénégal et à Madagascar, in : M. Haubert, éd., *Etat 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., BIERSCHEK 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.

AXE 2 : Les ONG comme objet d'étude sociologique

L'AMÉNAGEMENT DES RIZIÈRES PAR LES ONG : CRÉNEAU PORTEUR POUR LES PAYSANS OU POUR ELLES MÊMES ?

Texte d'auteur (version pré-colloque)

Annie CHÉNEAU-LOQUAY
UMR REGARDS CNRS-ORSTOM

En zones de mangrove, le long des régions littorales ouest africaines, pour éviter la salinisation des rizières ou les récupérer, la construction de digues et de barrages dits anti-sel apparaît comme la seule solution relativement efficace. Depuis le début des années quatre-vingt surtout, des intervenants extérieurs d'organismes gouvernementaux ou non gouvernementaux se sont intéressés à ce créneau apparemment porteur puisqu'il s'agit de répondre au critère essentiel de tout développement : améliorer l'autosuffisance alimentaire des populations. Le riz est en effet la denrée alimentaire de base des producteurs mais aussi de l'ensemble des habitants urbains ou ruraux de ces régions densément peuplées et qui plus est situées à proximité des capitales régionales ou nationales.

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 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 :

- 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 et la demande locale pour récupérer les rizières se maintient en Casamance (où on a estimé la perte des superficies liées à la sécheresse à

quelques 150000 hectares -ISRA-), 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. 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. 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 et que les expériences passées devraient inciter à la prudence.

Des interventions délicates.

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'Etat 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 1983 à 1986. 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 conclut sur un échec lié à l'extrême complexité du milieu physique et surtout aux facteurs sociaux. Les conditions à remplir sont donc connues, les difficultés et les échecs analysés.

Les études faites sur la pédogénèse des sols de mangrove depuis vingt cinq ans¹ devraient permettre désormais de bien 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 principes à respecter sont connus. 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 paysans² 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 glaciair côtier jusqu'aux axes de drainage. Dans les parcelles mises en valeur, l'eau peut à la fois être conservée et circuler.

Les principes des travaux, réalisés par les techniciens sur sols de mangrove, devraient être les mêmes que ceux des paysans essentiellement :

¹Viellefond, Marius, Montoroi et al de l'ORSTOM.

²décrit en premier lieu par Pelissier dans les années cinquante

-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, entourer chaque parcelle ou groupe de parcelles de cotes 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 rionier 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 d'un entretien permanent et si l'exutoire reste dégagé. Il faut enfin que l'ensemble soit gérable par les paysans concernés sans perturber de front leurs systèmes fonciers. (MOULON 1984)

Le respect de l'ensemble de ces principes devrait constituer idéalement le cahier des charges de toute entreprise intervenant dans ce milieu. Mais la prise en compte des aspects techniques ne suffit pas.

Deux types de sites sont concernés par de petits barrages écluses; -les petites vallées affluentes du fleuve principal dont il s'agit de barrer le lit pour récupérer et protéger les rizières du sel , -les vallées larges en pourtour de mangrove qu'il faut entourer de digues plus longues.

Des réponses variées

Face à une demande réelle des paysans les réponses varient en fonction des origines et caractéristiques institutionnelles des intervenants.

Tous affichent comme objectif

- de récupérer des rizières
- par de petits ouvrages
- en s'appuyant sur les organisations paysannes
- en utilisant des techniciens étrangers

Mais leurs méthodes philosophies moyens et réalisations, diffèrent

Plusieurs projets de type gouvernemental ou non se partagent aujourd'hui ce créneau :

- les institutionnels à gros budgets vitrine de l'aide publique au développement;
 - type Kapatchez aménagements d'une grande vallée, petits ouvrages en cascade touche une trentaine de villages, financé par FAC et Caisse centrale en Guinée dans une zone particulièrement propice à la culture du riz; gros budget, coopération technique française pour une approche intégrée et contractuelle.
 - type PROGES, concerne toutes les vallées de la région de Ziguinchor, agence d'exécution internationale Louis Berger, financé par l'USAID et le gouvernement sénégalais. Dispose de moyens techniques importants pour réaliser des aménagements durables réalisables par des entreprises de travaux publics.

- les entreprises privées de type financier, le projet alibi; riz palmier en Guinée par une société financière qui a obligation légale de faire du développement.

- les pseudo ONG:

- 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.
- CECI financée par la coopération technique canadienne intervenait au début des années quatre vingt dix en concurrence avec l'AFVP.

-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 qui encadre une douzaine de villages où sont construits des ouvrages et qui base son action sur "un processus de communication et de concertation à la base pour concrétiser l'action participative et globalisante de son action"..

- enfin les petites ONG que l'on peut qualifier d'entreprises individuelles. Elles émanent d'une ou de deux personnes et se développent sur ce créneau au moyen de l'aide décentralisée au développement, celle des régions, des communes des associations caritatives. Elles sont peu nombreuses dans ce domaine très délicat des aménagements hydro-agricoles.

L'une d'elle, française qui intervient depuis 1987 pour récupérer les rizières dans la région de Bignona et a construit une douzaine d'ouvrages et digues qui concernent 27 villages est tout à fait caractéristique du militantisme développementaliste qui anime ce type d'organisation.

L'observation de ce cas situé dans son environnement géographique et institutionnel permet de se poser la question des enjeux réels d'un processus de développement par projet, au delà d'ailleurs du cas considéré en lui même.

Au Nord , la rhétorique du dévouement

Pour créer le projet et trouver les moyens financiers on a fait appel à la solidarité dans la tradition chrétienne et missionnaire de la région d'origine des intervenants, la Vendée particulièrement active dans ce domaine. Appui municipal, d'association de salariés, soutien d'associations spécialisées comme Peuples solidaires, c'est tout le milieu associatif du développement qui est sollicité . Pour convaincre il faut émouvoir et un bulletin d'appel à contribution indique que dans cette zone de Casamance où les deux protagonistes veulent intervenir, *"la moitié des tous petits meurent de faim"* ce qui est tout à fait exagéré. Mais ajoute-on aussitôt, cette population sait *"se prendre par la main"* et *"se mobiliser très fort autour de X et Y"* qui sont jeunes et compétents (socio-ethnologue et ingénieur agronome). Extrême personnalisation, misérabilisme, exaltation de la vertu du travail, condescendance vis à vis des populations dans l'ignorance totale des savoir faire locaux sont des ressorts efficaces des "activistes du développement" comme ils se nomment eux mêmes, pour drainer des ressources. L'opération de développement renvoie ici au même code de bonne conscience 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"*

"Bref l'ONG en question bien ancrée dans la réalité locale a toutes les chances d'atteindre ses objectifs : garantir l'autosuffisance alimentaire des villages pendant de longues années, permettre une évolution douce qui respecte les besoins, les souhaits des villageois, une évolution qui soit leur fait et non imposée ".

Sur le terrain ; neuf ans de fonctionnement

En Casamance pour obtenir la création de petites écluses les paysans s'associent au niveau d'un village ou d'un quartier et participent, sous la direction des techniciens, à la construction de digues de protection plus solides que celles qu'ils peuvent édifier avec leurs seuls moyens techniques traditionnels. 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.

Dans les rapports d'activité du projet l'objectif affiché correspond bien à la demande paysanne : revalorisation des rizières touchées par l'augmentation de la salinité, par la construction de digues et barrages anti-sel villageois et l'aménagement des rizières protégées et récupérées.

De 1988 à 1996 quinze digues en terre dotées d'ouvrages régulateurs et de barrages de bolongs ont bien été effectivement réalisées, la longueur de ces digues, la nature des ouvrages - trop plein, ouverture, barrages avec portes en béton-, sont décrits dans les rapports; par contre ce qui concerne leur devenir, leur état de fonctionnement, leur impact en terme de récupération des rizières et de mise en culture est beaucoup moins bien explicité.

La démarche d'intervention

L'insertion dans le milieu est lié aux réseaux confessionnels, les principes en sont, l'animation, l'exhortation à l'union et au travail mais il n'y a pas ici comme on a pu le constater en Guinée création pour la cause d'une organisation particulière.

Cette ONG s'est implantée dans la région tout d'abord par l'intermédiaire d'une association religieuse catholique; les relations établies avec certains militants ayant facilité l'introduction dans les premiers villages. Ensuite c'est plutôt le "bouche à oreille" qui a fonctionné et l'exemple des réalisations effectuées qui ont incité les paysans à demander l'intervention de l'ONG qui privilégie davantage la motivation des populations que le caractère favorable des sites.

On constate ici comme ailleurs le rôle essentiel joué par les leaders paysans : un homme politique président de communauté rurale, un ancien migrant, un président d'une association caritative, qui trouvent un intérêt plutôt moral que matériel à s'investir dans leurs villages : prestige lié au pouvoir que peut donner la relation avec l'étranger. Mais une forte personnalité peut dissimuler les failles. L'un de ces leader, un responsable politique déplorait par exemple le manque de main-d'œuvre masculine, pour construire et entretenir les digues, l'absence de relève dans le village tout en invoquant un retour des jeunes que la régionalisation ne manquerait pas de provoquer.

La préparation des travaux est assez sommaire.

Deux ou trois réunions préparatoires dites d'animation sont effectuées pour évaluer les besoins réels établir le calendrier des travaux. Ces réunions dit-on tenteraient plutôt de décourager les villageois que de les inciter à travailler; on énonce précisément les conditions, on met l'accent sur l'ampleur des travaux à effectuer, leur pénibilité, la constance nécessaire, l'obligation ensuite d'entretenir sans attendre quoi que ce soit d'autre que l'appui technique du projet.

La réalisation à la main de lourds travaux de construction constitue le point focal de l'intervention, il permet la formation par la pratique et la concrétisation de la vitalité de la communauté. C'est à ce moment là joue l'effet médiatique : le projet peut montrer ce qu'il sait faire : on a reçu les visites des bailleurs de fond et même celle d'un groupe de jeunes français qui viennent aider les paysans de leurs efforts.

Ce sont les villageois qui réalisent les travaux avec l'aide des techniciens : à raison de deux à trois jours par semaine en groupe de dix à quinze personnes pendant la saison sèche de février à mai juin. Les hommes font les fouilles, les terrassements, les constructions, recherchent et transportent le bois, les feuilles de palmier, chargent de sable ou de latérite les camions. Les femmes apportent l'eau et la nourriture, toutes les ressources du village sont mobilisées : outils, moyens de transport, charrettes, brouettes, pirogues. La présence de deux ou trois techniciens, aménagiste maçon et de leurs deux assistants est quasi quotidienne *"tant que les techniques nouvelles ne sont pas bien assimilées et que des animateurs n'ont pas encore fait preuve de*

leur compétence de leur engagement, de leur disponibilité"; c'est le volet formation par le travail qui doit avoir valeur d'exemple et pouvoir se diffuser.

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, 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.

Les résultats

Malgré deux exemples où la production semble avoir augmenté dans l'ensemble les résultats ne sont pas très probants du moins si on les compare avec l'objectif énoncé.

Les choix des sites à aménager apparaissent trop ambitieux. On constate que les aménagements en zone de mangrove sur vallée large et avec digue de ceinture amènent à des travaux colossaux par la longueur des digues. Les plus anciennes réalisations sont endommagées. Il semble que l'on ait privilégié le côté spectaculaire au détriment de la pérennité future car plus la digue est longue plus elle nécessite d'entretien et d'entente pour la gestion de l'eau.

Les aménagements de petites vallées étroites d'amont, semblent plus appropriés aux forces réduites de cette ONG et des paysans surtout là où on trouve du bois pour renforcer les digues.

Dans l'ensemble les digues en terre sont fragiles, les seuls matériaux locaux n'étant pas obligatoirement adaptés. Un entretien constant est nécessaire ainsi qu'un apport de matériaux plus solides en certains points vulnérables or c'est là que les failles sont les plus graves.

Il apparaît que dans la plupart des cas les travaux sont négligés. Pourquoi après avoir fourni un travail considérable pour édifier les ouvrages les paysans les négligent-ils ? Plusieurs raisons à cela :

- les difficultés de la gestion qui repose en principe sur un comité ad hoc mais qui est en fait effectuée par une seule personne, un leader objet de sollicitations divergentes quant aux périodes d'ouverture et de fermeture des barrages. En effet, si cette technique 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. En effet dans cette vision longitudinale de la vallée, chaque parcelle est liée à l'ouverture d'une seule vanne alors que dans le système traditionnel où la vision est transversale, la digue de protection longe le marigot et les barrages sont multiples. Ici par contre, 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 et la concurrence d'autres travaux collectifs à réaliser en saison sèche . C'est le problème le plus grave dans une région qui souffre particulièrement de l'exode rural.

- le manque de matériaux adaptés pour colmater les brèches dans les parties sableuses qui rend les aménagements inutiles puisque les terrains ne sont plus protégés, la compétence de l'intervenant est en cause.

- des problèmes fonciers ouverts ou latents, les nouveaux terrains gagnés pouvant être objet de conflits entre familles ou villages voisins.

- et puis aussi il faut évoquer un certain désintérêt pour la riziculture 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.

La concurrence entre des projets à même finalité est particulièrement nette en Casamance et risque de compromettre la survie des petits projets. En effet dans les neuf villages visités la principale demande adressée à notre ONG concernait un allègement du travail par un apport de moyens plus sophistiqués. Or c'est justement ce que refusent les dirigeants 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 connaissent la philosophie de leur interlocuteur, ils ont fait allusion à un autre projet celui de l'USAID dont la démarche est l'inverse de celle de l'ONG en question.

Le PROGES programme de gestion des eaux du Sud réalise depuis 1992 des aménagements en utilisant des moyens techniques modernes, en faisant appel à des entreprises et en rémunérant les manœuvres paysans qui travaillent sur les sites. L'effet PROGES risque de détourner les paysans des autres projets moins bien dotés si il obtient de nouveaux fonds pour réaliser une nouvelle phase d'aménagements. Ce n'est pas l'objet ici de comparer les avantages et les inconvénients de l'une et de l'autre conception, disons seulement que c'est la première fois que, pour ce type de riziculture, la plus ancienne de toute l'Afrique, des investissements conséquents sont réalisés à la demande des populations locales et non pas en leur imposant des solutions conçues ailleurs et que peut être l'expérience valait d'être tentée à condition qu'un processus d'accompagnement soit mis en place ce qui est le cas du moins en théorie ; il faudra plus de recul pour apprécier les résultats concrets.

Du point de vue d'un bilan interne de notre ONG témoin ses effets positifs sur le milieu cible ne sont pas négligeables bien qu'ils ne soient pas exactement conformes à ce qui est présenté dans les rapports à destination des bailleurs de fonds où il est davantage question de principes d'interventions que des résultats concrets par rapport aux objectifs affichés (mis à part la longueur impressionnante des digues et la teneur des ouvrages). Les paysans concernés apprécient l'engagement personnel dont font preuve leurs interlocuteurs qui travaillent de conserve avec eux. Les villages retenus peuvent être éloignés et difficiles d'accès ce qui rebute en général les intervenants; les habitants apprécient l'intérêt qu'ils suscitent; des liens d'amitié se créent. Construire des digues est valorisant pour une communauté villageoise qui montre ainsi son dynamisme. Un site au moins sur petite vallée étroite montre des résultats positifs; les espaces récupérés sont cultivés.

On est amené cependant à se demander quel est le poids des résultats tangibles et durables sur le terrain par rapport aux savoir-faire en matière de recherche de financements et par conséquent de préservation des emplois créés, sans induire par là un quelconque jugement de valeur.

Cette entreprise n'est elle pas conduite à se perpétuer coûte que coûte dans la mesure où elle contribue aux revenus de sept familles ?

Cette petite ONG fait vivre modestement deux expatriés et leurs familles. L'un s'occupe des relations internationales et de la recherche des financements, l'autre de l'élaboration et du suivi des projets sur le terrain. L'un des cinq employés africain avait perdu son poste d'assistant d'un ingénieur aménagiste au moment de la réduction des postes de la fonction publique; les quatre autres bénéficient de conditions de travail tout à fait favorables dans leur propre milieu plutôt que de se retrouver en ville sans travail.

Conclusion:

Le cas de cette ONG particulièrement typique du milieu militant est-il généralisable au système de développement par projet? 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. Or 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.

A qui servent ces associations sinon d'abord et surtout à ceux qui les créent où y participent ? les promoteurs, les intermédiaires, les employés, les bailleurs de fonds.

Dans le cas de la création de petits barrages simples surtout par ces ONG militantes il semble qu'intervenants et paysans cherchent à retrouver une tradition perdue. Les paysans mythifient un retour en arrière, l'idéologie traditionnaliste des uns et des autres se conjugue car ce ne sont pas des bénéfices matériels, une rente que les paysans peuvent extraire de ce type d'intervention. Par contre dans les cas de projets riches en apports matériels comme le projet riz palmier en Guinée, des détournements se produisent, un recyclage positif peut stimuler d'autres activités - le transport tout particulièrement.

Quels sont les effets plus globaux de ces interventions ?

La multiplication des ONG et leur succession dans le temps et sur les mêmes espaces depuis une vingtaine d'années désormais forme système et crée des effets pervers pour le "développement":

Le système de développement par projet multiplie des interventions à l'échelle locale, dont la plupart ne tiennent pas compte de leur intégration géographique et s'affranchissent de fait de toute tutelle de l'État. C'est particulièrement évident en Guinée où l'environnement administratif est "difficile". Mais même en Casamance où l'État fonctionne les intervenants tiennent peu compte de leur environnement institutionnel. *"ils arrivent ils travaillent sans voir qu'ils se complètent"* dit un responsable. 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 de tutelle sont rarement fluides. Notre ONG est la seule à fournir le rapport régulier auquel toute organisation est légalement astreinte.

Ainsi, des acteurs aux activités peu ou mal coordonnées même avec l'existence d'une planification nationale ont des stratégies particulières qui peuvent ne pas correspondre à celle de l'État ni aux objectifs d'aménagement du territoire quand se créent des espaces privilégiés par rapport à d'autres qui sont délaissées; on connaît ainsi des villages vitrines où se succèdent pendant des années des projets parce qu'un leader plus habile que d'autres a su drainer la manne vers son village.

Désormais après plus de vingt ans de ces pratiques, cette prolifération exponentielle de projets tout azimut 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. Au niveau du territoire se crée des espaces lacunaires avec des oasis bien équipés au milieu d'océans de pénurie.

AXE 2 : Les ONG comme objet d'étude sociologique

ONG ET ASSOCIATIONS SUR LE " MARCHÉ DU SIDA " : CONCURRENCE OU MISE SOUS TUTELLE ? COMPARAISON DES CAS IVOIRIEN ET SÉNÉGALAIS

Texte d'auteur (version pré-colloque)

Katy CISSE-WONE
Politologue, CEAN-CODESRIA, Dakar
Karine DELAUNAY
Historienne, ANRS-ORSTOM, Paris

Cette communication tentera d'analyser le contexte dans lequel les structures non gouvernementales ont pris une place grandissante dans les dispositifs de lutte contre le sida dans deux pays francophones d'Afrique de l'ouest, la Côte-d'Ivoire et le Sénégal. Nous rappellerons d'abord en quoi la pandémie de sida réactualise une idéologie développementaliste dans les relations nord-sud. Le corps de l'étude mettra l'accent sur les relations entre acteurs institutionnels et non institutionnels, tant au niveau international que local. Enfin, une attention particulière sera portée à l'émergence récente d'associations de séropositifs dans la mesure où celle-ci met en évidence les problèmes de légitimité d'intervention qui se posent ici avec acuité. Il convient de préciser qu'à la date de rédaction de ce texte, le travail de terrain auprès des différents acteurs concernés par le sida est seulement en cours de réalisation¹. Nous nous appuierons sur un premier dépouillement bibliographique et recueil des documents émanant des Programmes Nationaux de Lutte contre le sida (encore partiels) ainsi que sur des interviews réalisées auprès de différents acteurs (représentants de bailleurs de fonds, responsables des Programmes Nationaux, membres d'ONG et d'associations de personnes atteintes); mais il s'agit là d'une phase de recherche exploratoire n'ayant pas encore conduit à un véritable suivi de projets permettant une analyse approfondie des stratégies et positionnements des acteurs en situation. En d'autres termes seront présentées ici des hypothèses et pistes de recherche, bien davantage que des résultats.

I. De quelques enjeux globaux de la lutte contre le sida

1. Un incident français révélateur

Le Monde, 1er décembre 1995. Parution d'un article intitulé "Sida : où vont les associations ?" En son sein, diverses interrogations dont les auteurs sont précisément membres d'associations françaises intervenant sur le terrain de cette lutte contre le sida. Tout d'abord, des

¹ Cette recherche s'inscrit dans un programme global intitulé "Organiser la lutte contre le sida. Une étude comparative sur les rapports Etat - 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).

questions sur les associations elles-mêmes. Ainsi, après avoir rappelé leur hétérogénéité, les auteurs posent-ils le problème du rôle de telles structures : “ *Pourquoi le corps social continue-t-il de déléguer la gestion d'une épidémie qui concerne tout le monde à une minorité agissante ?* ” et “ *Pourquoi l'État valorise-t-il le "savoir-faire" des associations si ce n'est pour mieux se désengager de ses responsabilités ?* ”. Sont également énoncées des questions plus générales quant à la gestion du “phénomène sida” : “ *Comment concilier le discours de l'urgence avec celui sur le sida, révélateur de failles sociales et culturelles à combler durablement ?* ”. Soit des angles de questionnement qu'il paraît assez légitime d'adopter plus de dix ans après l'apparition du sida. Rien en tout cas qui ne semble devoir choquer le lecteur du *Monde*, soucieux de réfléchir aux problèmes de société par la lecture des pages “horizons-débats”. Et pourtant...

Dès la publication de cet article, plusieurs des co-signataires se voient exclus de l'association dont ils étaient des membres actifs, en l'occurrence, mis à pied pour faute professionnelle en tant que membres de la rédaction du *Journal du Sida*, émanation de l'une des principales associations françaises (ARCAT-SIDA); et ce alors même qu'ils avaient signé en leur nom propre et sans référence à la dite association. Certes, cet épisode pourrait-il finalement paraître quelque peu anecdotique dans la mesure où les signataires en cause seront ensuite réintégrés, après que diverses protestations, d'ailleurs extérieures au milieu des associations, aient été adressées à la direction d'ARCAT-SIDA.

Pour autant, la disproportion apparente d'une réaction aussi immédiate mérite quelques explications. Sans entrer dans le détail des luttes d'influence et de positionnement entre les principales associations françaises (ARCAT, ACTUP, AIDES, et autres), un tel épisode permet d'éclairer certains aspects de la structuration de la lutte contre le sida et de présenter certains de ces enjeux internationaux, enjeux dont l'Afrique n'est pas absente.

2. L'intervention en matière de sida, une idéologie normative

Tout d'abord la date de publication de l'article n'est pas sans incidence quant à sa résonance : le 1er décembre, c'est la “Journée mondiale du sida”, Journée érigée comme telle depuis 1988 à l'initiative du Programme global sur le sida, le GPA (Global Program on Aids), constitué deux ans auparavant au sein de l'OMS (Organisation Mondiale de la Santé). De fait, le GPA a été l'un des principaux coordinateur de la lutte contre le sida à l'échelle internationale, prenant notamment l'initiative de la création, selon ses propres directives, des Comités et des Programmes Nationaux de Lutte contre le Sida (CNLS et PNLS) dans la plupart des pays, en particulier dans les différents pays africains.

On conçoit dès lors que la page “débats” du *Monde* ait été consacrée au sida en ce 1er décembre 1995. Et l'on comprend également qu'à l'article sur les associations dont il vient d'être question fasse suite un texte signé par Jonathan M. Mann, alors professeur à l'Ecole de Santé Publique de l'Université de Harvard, mais antérieurement directeur du GPA. Que ce texte soit lui-même critique quant à l'action entreprise jusqu'ici en matière de prévention² ne semble pas cependant avoir heurté les esprits au même titre que celui qui le précède.

De fait, la publication de ce dernier texte intervient au moment même où doit succéder au GPA, émanation de l'OMS, une nouvelle structure, l'ONUSIDA ou programme conjoint des Nations Unies sur le sida (regroupant OMS, UNICEF, PNUD, UNESCO et FNUAP auxquels s'ajoute la Banque Mondiale). La création d'ONUSIDA constitue une réponse institutionnelle à une évolution tangible depuis la fin des années 80 où les réalisations du GPA, notamment les

2 Soulignant notamment que : “ *En fait, depuis la fin des années 80, ceux qui travaillent sur le sida savent que la simple poursuite - ou même l'amplification - des actions et activités en cours ne sera en aucune manière capable d'enrayer la pandémie* ”. Rappelons que c'est précisément en 1990 que J. Mann a démissionné du GPA à la tête duquel il se trouvait depuis sa création en 1986.

Programmes Nationaux de Lutte contre le Sida font de plus en plus l'objet de jugements négatifs de la part de la communauté internationale : ces structures se voient particulièrement reprocher leur verticalité et leur insuffisante intégration aux systèmes de santé nationaux (cf. Fassin, 1994b). Dans ce contexte, ONUSIDA entend promouvoir une réponse "intégrée" et "multisectorielle" et affirme nettement vouloir renforcer les initiatives communautaires et les actions de proximité, en premier lieu par un soutien aux associations et ONG et non plus seulement aux structures gouvernementales.

En replaçant les articles considérés et les réactions suscitées dans une telle conjoncture, il apparaît donc qu'une Journée mondiale de Lutte contre le Sida ne saurait tolérer l'expression d'un débat que dans la mesure où celui-ci s'inscrit dans une réflexion dont la globalité n'a d'égal que son caractère consensuel, caractère qui ne va pas sans confiner parfois à un certain dogmatisme. On touche là à une caractéristique générale des discours et actions engagés face au sida : le sida tend à amplifier le caractère normatif et à renforcer les références morales des discours traitant de la santé, sachant que, jusqu'ici incurable et mettant donc très directement en jeu la vie, il touche au plus intime de l'individu (sang et sexe) tout en réactualisant la dimension collective de la maladie et en s'inscrivant dans tous les lieux de la vie sociale (cf. Adam et Herzlich, 1994 : 120).

Ainsi, parmi les réactions suscitées par l'article sur les associations paru dans le *Monde* peut-on citer les termes employés pour en dénoncer le contenu par un journaliste de *Libération* (29.12.95) : " *parler en termes de "gestion" de la lutte contre le sida ou "d'expertise", au regard de ces deuils à répétition, est, sinon obscène, du moins déplacé; on ne gère pas la mort* ". Et ce journaliste de valoriser la "proximité" de la "réponse communautaire", celle des associations, en faisant référence à "l'histoire récente". Mais il apporte alors un autre élément d'appréciation de cette histoire récente, qui n'est pas indifférent, lui non plus, au contenu de la page du *Monde* parue le 1er décembre 1995 permettant d'introduire notre propos. Ayant rappelé que " *près de 90% des victimes se trouvent dans les pays en voie de développement* ", le journaliste souligne : " *Au cours de la Conférence internationale sur le sida en Afrique qui vient de se tenir à Kampala, une réponse à émergé. Toujours la même. La riposte que dessinent ces liens nouveaux entre associations africaines et françaises, entre ces femmes d'Ouganda et ces homosexuels français* ".

Pour autant, force est de constater que l'intérêt des associations du nord, et notamment des associations françaises, pour les pays africains est récent; ainsi, à l'époque de la création du GPA " *peu de groupes activistes occidentaux concernés par le sida ont élevé la voix pour inciter leurs gouvernements respectifs à engager une action internationale sur le sida* ", se montrant indifférents à l'action ou, au contraire, à l'inertie développée par ces gouvernements bailleurs de fonds (Tarantola, 1996 : 113). Beaucoup plus récemment, rappelons que les prises de position des associations françaises au sujet de l'accès aux trithérapies ont pris une tournure strictement nationale. Bien qu'ils ne soient donc pas dénués de toute ambiguïté (et ce, en fait, de part et d'autre), des liens tendent bien aujourd'hui à être tissés entre associations françaises et africaines. Il est vrai que l'implication directe des personnes atteintes est récente en Afrique, du moins dans les pays francophones. De plus, comme le souligne à sa façon le journaliste de *Libération* en parlant de " *femmes ougandaises* " et d' " *homosexuels français* ", les associations dont il est question ne reposent pas sur les mêmes processus identitaires ni d'ailleurs sur les mêmes traditions de militantisme (voir Pollack, 1988 pour le cas français), renvoyant à la construction locale et internationale de ce que l'on pourrait appeler le "phénomène sida". En particulier, en Afrique, 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.

3. Le sida en Afrique, une approche développementaliste

Précisons donc, pour terminer, que la page du *Monde* consacrée au sida le 1er décembre 1995, à la veille de la IXème Conférence internationale sur le sida en Afrique tenue à Kampala, comprenait précisément un papier sur l'Afrique dont le contenu est, dans ce cadre, assez

révélateur. Ecrit par une femme de terrain (Conseillère technique du ministère français de la Coopération auprès du PNLS de Côte-d'Ivoire), ce texte, tout en abordant la question de l'annonce de la séropositivité au VIH³, est en fait intitulé "Les Africaines ont le droit de savoir" et en vient dès lors à parler de tout autre chose : de " *la condition de la femme africaine* ", femmes " *trop souvent analphabètes, dans une société inégalitaire où elles maîtrisent à peine les questions de cuisine et de maternité* "; aussi, l'auteur considère-t-il comme prioritaire de " *mener des actions qui contribuent à leur émancipation* ", sachant qu'en l'absence de médicaments " *nous avons d'autres armes pour prévenir l'infection à VIH et limiter l'impact de l'épidémie : les sortir de l'ignorance et de leur aliénation* " ⁴.

Soit des propos qui, occultant tout ce qui, dans les sociétés africaines, constitue des facteurs de changement social, facteurs auxquels la pandémie de sida participe effectivement, et en faisant des dites sociétés des tout figés, en viennent à véhiculer des généralisations stéréotypées qui constituent l'une des caractéristiques des discours et actions relatifs au sida en Afrique : leur caractère normatif, déjà souligné plus haut, est ici amplifié par leur enchaînement au sein de deux modèles *a priori* contradictoires et pourtant singulièrement complémentaires quant à leur ethnocentrisme, le culturalisme d'un côté et ce que J.P. Dozon (1996) appelle un " *universalisme abstrait* " de l'autre. Et c'est dans la mesure où les recherches en sciences sociales tendent aujourd'hui à s'extraire de plus en plus nettement de ces deux modèles, vus désormais comme autant d' " *écueils* ", que cet article sur les femmes africaines a pu susciter quelques réactions au sein du milieu africaniste engagé dans des études sur le sida; mais celles-ci sont sans commune mesure avec celles entraînées par la publication de l'article sur les associations françaises.

C'est que, d'une part, la pandémie de sida a contribué à réactiver dans l'opinion internationale l'image d'une Afrique primitive : les premières hypothèses quant à l'origine du virus et les schémas culturalistes élaborés pour rendre compte de sa diffusion, largement relayés par les médias, ont établi entre sida et Afrique " *des liens privilégiés, presque électifs* " (cf. Dozon et Fassin, 1989; Dozon, 1991); dès lors il s'agissait bien, globalement, de "combattre le sida " au nom de la civilisation "" (Turshen et Thébaud-Mony, 1991).

C'est aussi, d'autre part, qu'en l'absence de traitement curatif, les actions entreprises pour endiguer la diffusion du VIH ont mis l'accent sur la prévention, c'est-à-dire sur la sensibilisation des populations en vue de promouvoir des changements de comportements. Cette dimension a été particulièrement prégnante en Afrique où l'accès aux médicaments de base est déjà lui-même problématique. Et si les systèmes sanitaires africains ont peu de tradition préventive, ce type d'approche s'accorde somme toute assez bien à cette " *méta-idéologie du développement* " analysée par J.P. Olivier de Sardan (1993) où les développeurs entendent travailler, par le biais de leurs projets, tout à la fois en faveur du " *bien* " et du " *progrès* ". Ne parle-t-on pas d'ailleurs au sujet du sida de " *maladie de la pauvreté* " ou de " *maladie du développement* " ? De la sorte, la promotion de changements de comportements individuels, touchant à la sphère la plus intime, trouve aisément à s'inscrire dans le cadre d'une action socio-économique plus globale, face à une pandémie qui, de fait, affecte l'ensemble des relations sociales, en premier lieu entre les sexes.

3 Y est notamment souligné qu'il n'y a pas de prévention efficace du sida sans connaissance du statut sérologique. Pour autant, la question même de l'annonce n'est pas traitée en tant que telle, l'auteur se contentant de dénoncer le peu de respect de " *la déontologie médicale* " et des " *questions éthiques en général* " de la part de " *nos collègues africains* "; et s'il y a bien là des problèmes à soulever quant à la pratique de dépistages à l'insu, au respect de la confidentialité de l'annonce, etc., d'autres analyses ont montré qu'ils étaient d'une complexité bien plus grande que ne le laisse transparaître cette simple condamnation (voir Collignon *et al.*, 1994).

4 Rappelons également que les discours traitant de la pandémie de sida ont produit, spécialement au sujet de l'Afrique, cette catégorie spécifique que sont les " *orphelins du sida* " : les références morales à la notion de victimes trouvent ici leur pleine expression.

Dès lors, la question du sida en Afrique tend à réactiver l'approche développementaliste dominant les relations nord-sud et met au premier plan le rôle de la coopération internationale dans des contextes africains d'ajustement structurel fragilisant l'Etat alors même que la prise de parole de la société civile est encore problématique.

II. En quoi les dispositifs de lutte contre le sida offrent-ils des opportunités aux acteurs non institutionnels ?

Comme l'ont souligné J.P. Dozon et D. Fassin (1989 : 34), l'apparition du sida a représenté “ *incontestablement une épreuve politique* ” pour des États africains qui se dévoilaient là tels qu'ils étaient, à savoir “ *ni États providence ni États démocratiques* ”. C'est notamment en référence à cette situation que doit être comprise l'attitude de déni de l'existence de cas de sida sur leur territoire qu'ont adoptée nombre d'États africains jusqu'aux années 1986/7.

1. Mise en place des Programmes Nationaux de Lutte contre le Sida et positionnements ivoirien et sénégalais

Une telle attitude de déni, la Côte-d'Ivoire et le Sénégal n'y ont pas échappé : les autorités politiques de ces deux “modèles” en crise de l'ouest africain francophone ont refusé que l'on parle de sida jusqu'au milieu des années 80; seuls quelques acteurs, notamment parmi les professionnels des milieux médicaux, se sont permis de tenter d'attirer l'attention sur le problème.

A partir des années 1986/7, la situation commence à changer dans la mesure où le GPA, qui vient alors d'être créé au sein de l'OMS, fait pression sur les Etats en conditionnant son appui et l'allocation de ressources aux pays à la déclaration officielle des cas de sida. Il est de fait incontestable que la lutte contre le sida est “ *très nettement associée, dans les représentations comme dans les faits, à l'intervention des bailleurs de fonds et des organismes de coopération des pays riches* ” (Fassin, 1994b : 3). Dès lors, des Comités (consultatifs) et des Programmes (exécutifs) Nationaux de Lutte contre le Sida sont mis en place, en 1986 à Dakar, l'année suivante en Côte-d'Ivoire. Arguant de l'urgence, ce sont des structures verticales qui ont ainsi vu le jour, des “ *structures spécifiquement dédiées à la lutte contre l'épidémie, développées en parallèle du système de santé et rattachées directement au gouvernement* ” (id. : 2), qui plus est, des structures uniformisées répondant aux directives de l'OMS que des experts envoyés de Genève se sont chargés de faire appliquer, s'appuyant sur des documents précis élaborés au siège (cf. Fassin, 1994b; Tarantola, 1996).

Les positionnements internationaux de ces deux États n'en ont pas moins été profondément différents : alors que le Sénégal se revendique comme peu affecté tout en insistant sur le rôle joué par le professeur Mboup dans la découverte du VIH2, la Côte-d'Ivoire s'affirme comme le pays le plus touché d'Afrique de l'ouest. Il ne s'agit évidemment pas de nier les réalités épidémiologiques sur lesquelles ces positionnements prennent appui : le taux de séroprévalence est officiellement demeuré inférieur à 1% de la population générale au Sénégal depuis 1986, alors qu'il a connu une véritable explosion en terre ivoirienne, le sida étant aujourd'hui la première cause de mortalité des hommes adultes à Abidjan et la deuxième pour les femmes.

Force est néanmoins de reconnaître que les déclarations publiques des dirigeants politiques de ces deux pays semblent avoir été fortement conditionnées par les images nationales que ces mêmes dirigeants entendent défendre, tant vis-à-vis de la communauté internationale et des bailleurs de fonds qu'envers les populations qu'ils dirigent.

Ainsi l'engagement personnel d'A. Diouf, président du Sénégal, prend-il corps autour d'une certaine valorisation nationale. En effet, le faible de taux de prévalence du Sénégal est

notamment référé à l'efficacité technique de son Programme National de Lutte, considéré de fait comme une référence régionale, mais aussi à la culture sénégalaise; celle-ci se distinguerait tout particulièrement des sociétés forestières par la pratique de l'Islam, il est vrai assez généralement perçue comme une sorte de "rempart moral" contre le sida (y compris par nombre d'experts internationaux). Affirmer son engagement dans la lutte contre le sida tend dès lors à conforter le statut de leader régional du Sénégal (contesté sur d'autres plans).

Quant à la situation en Côte-d'Ivoire, si l'implantation du projet américain Retro-Ci à Abidjan dès 1988 a certainement contribué à attirer l'attention des pouvoirs publics sur le problème du sida, il n'en reste pas moins que l'engagement des dirigeants (y compris du point de vue financier) a essentiellement été le fait de H. Konan Bédié, alors que F. Houphouët-Boigny avait toujours montré quelque réticence en la matière, redoutant de ternir l'image d'un pays dont il avait incarné le "miracle" économique. L'implication personnelle du nouveau président dans la lutte contre le sida a pu dès lors apparaître comme un signe de reprise en main plus générale d'un pays en crise qui pouvait ainsi conserver la confiance des bailleurs de fonds. Qui plus est, on peut penser que cette implication, prenant appui sur un discours établissant systématiquement le lien entre une "*Côte-d'Ivoire, terre de rencontre et de brassage*" et le fait qu'elle soit "*sérieusement touchée par la pandémie*" (Fraternité Matin, 1994 : 4), prend plus largement sens au sein de l'idéologie identitaire développée autour de l'ivoirité. Toujours est-il qu'un tel positionnement explique qu'aujourd'hui la représentation régionale d'ONUSIDA soit établie à Abidjan et que ce pays attire de nombreux projets.

Pour autant, l'engagement public de ces deux dirigeants politiques a été relativement tardif (pas avant le début des années 90), comme s'il avait fallu un temps "d'intégration" du sida après sa "révélation", y compris après la création d'institutions spécifiquement consacrées à cette maladie et directement rattachées au gouvernement : "intégration" au discours politique ayant de fortes connotations culturalistes en vue d'une valorisation nationale. Et il faut aussi remarquer qu'au delà de quelques grandes déclarations de principe des autorités, le sida n'a guère fait l'objet d'un débat public, comme l'a également observé D. Fassin (1994a) dans le cas du Congo; tout se passe comme si, par la création des PNLS, les débats sur le sida avaient tendu à être neutralisés par leur enfermement dans des considérations strictement techniques et médicales : la question du sida était en quelque sorte abandonnée au pouvoir des médecins (cf. *id.*). De fait, le fonctionnement des PNLS renvoie à des caractéristiques assez générales des systèmes sanitaires africains : médicalisation (jusqu'au plus haut niveau, on rencontre peu d'acteurs formés à la pratique de la santé publique) et centralisation (*ibid.*).

Mais, de la même façon que la situation ainsi créée n'a pas empêché un certain investissement politique de la part des dirigeants, elle n'a pas pour autant figé les réponses à la pandémie dans des cadres pré-conçus : au sein même des PNLS, comme au sein des structures de soins, le sida a participé à la dynamique des positionnements au sein du champ thérapeutique, offrant des opportunités d'intervention à des acteurs qui, jusque là, occupaient des positions marginales du point de vue strictement médical.

2. Ouverture du champ thérapeutique en temps de sida

On ne peut manquer de remarquer qu'au Sénégal comme en Côte-d'Ivoire, les Professeurs, qui relèvent des structures hospitalo-universitaires et occupent le haut de la hiérarchie du système sanitaire et souvent les principaux postes de responsabilité en matière de santé publique, ont été plus ou moins rapidement écartés du poste de coordinateur du PNLS; cela au profit de Docteurs, et alors même que les dits Professeurs avaient joué, pour certains, un rôle actif dans la "révélation" du sida. Au Sénégal, c'est celui qui était jusqu'alors appelé péjorativement "le docteur des prostituées" qui occupe ce poste depuis la création du Programme, et il n'est pas indifférent qu'il ait pris pour bras droit, à partir de 1989, un autre docteur, ayant pour sa part travaillé auparavant au sein d'une ONG. Le cas ivoirien est certes un peu plus complexe dans la mesure où la coordination du Programme a bien été confiée d'abord à un Professeur avant qu'elle ne lui soit retirée par le ministre de la Santé, en 1990, au profit de

l'un de ceux appelés, non sans condescendance, " *médecins africains* " (cf. *Fraternité Matin*, 1990) puis, successivement, de deux jeunes docteurs, qui, l'un et l'autre, ont participé au projet américain Rétro-Ci. Plusieurs ordres de facteurs ont pu intervenir dans une telle évolution : en premier lieu des considérations d'ordre technique (dont la proximité au terrain, la capacité de programmation et de négociation et la disponibilité vue comme incompatible avec des fonctions universitaires), ainsi que certains conflits de pouvoir entre responsables nationaux et experts de l'OMS placés à leur côté, mais aussi des considérations plus strictement politiques (en vue d'un engagement de plus en plus net en faveur du pouvoir en place).

Pour autant, cette évolution nous paraît également révélatrice d'un mouvement plus global lié aux problèmes posés par une pandémie face à laquelle la bio-médecine se révèle durablement impuissante. De même que le sida tend à remettre en cause le primat du paradigme scientifique sur lequel repose la légitimité d'intervention des professionnels des structures hospitalo-universitaires, il révèle les limites des réponses strictement techniques apportées par les systèmes sanitaires existants comme par les PNLS tels qu'ils ont été conçus; le sida contribue ainsi à renforcer d'autres paradigmes sur lesquels reposent les activités de soins, et, en premier lieu, le paradigme relationnel⁵. Ainsi, le problème du conseil et de l'annonce de la séropositivité a-t-il contribué à renforcer le rôle des assistants sociaux au sein des structures de soins, non sans provoquer certains conflits de pouvoir et de compétence.

Cette situation n'est nullement spécifique au contexte africain mais n'en prend pas moins des configurations particulières en Afrique, sachant qu'il s'inscrit dans des contextes où, comme l'a montré D. Fassin (1992) à partir du cas du Sénégal, le champ médical est en cours de structuration et encore instable. Ainsi les réponses apportées au développement de la pandémie de sida peuvent-elles être à même d'infléchir ce processus de structuration en rendant particulièrement évidente la diversité des registres et des légitimités d'intervention des différents acteurs.

Ainsi, l'apparition du sida rend-elle plus complexes et aussi plus ambiguës les relations de la bio-médecine à la médecine dite traditionnelle : ce ne sont plus seulement des éléments de pharmacopées que la seconde pourrait révéler à la première, laquelle se montre particulièrement démunie en matière de traitement, mais c'est aussi dans le domaine de la prise en charge des malades que les "tradipraticiens" peuvent se montrer actifs (cf. Dozon dans Dozon et Vidal, 1995). Et c'est plus largement la question du sens qui est ici en jeu; la dette de sens créée par la survenue du sida, les réponses médicales sont incapables de la combler entièrement et c'est dès lors la dimension religieuse, dans ses aspects sociaux et symboliques, qui devient prépondérante, celle-là même sur laquelle portait " *l'opération de réduction* " des représentants de la bio-médecine à l'endroit des médecines traditionnelles lorsqu'elles entendaient prôner leur " *valorisation* " (cf. Dozon, 1987). En l'occurrence, ce ne sont pas seulement des référents traditionnels qui sont mobilisés mais l'ensemble des recours religieux qui, aujourd'hui, se multiplient (cf. Péducasse, 1996). Porteuses d'une idéologie normative, les réponses à la pandémie trouvent ainsi un cadre d'expression privilégié dans les religions dont les discours, précisément, entendent définir le Bien et le Mal jusqu'au plus intime des conduites individuelles.

Bien que son organisation institutionnelle ait été conçue selon un modèle vertical et centralisé, la lutte contre le sida constitue donc un champ d'interventions largement ouvert. La complexité des itinéraires thérapeutiques des malades du sida à Abidjan témoignent de la pluralité des recours mobilisés (cf. Vidal, 1992).

3. Émergence d'un "marché du sida"

Les éléments qui viennent d'être avancés laissent à penser que la lutte contre le sida relève bien d'une analyse en termes de "marché", "marché du sida" disposant d'une certaine autonomie

⁵ Sur ces paradigmes, voir, plus particulièrement pour le cas français, Aïch et Fassin, 1994.

au sein du “ *marché de la santé* ” tel qu'il a été défini par D Fassin (1992 : 339-340) à propos du Sénégal.

D'une part, si les politiques sanitaires des Etats africains reposent de plus en plus sur les ressources tirées de l'aide internationale, les organismes internationaux ont joué un rôle plus fondamental encore face au sida; de plus, les sources de financement ont tendu à se diversifier : “ *alors qu'en 1987 [date de création du GPA], 75% des ressources internationales [consacrées à la lutte contre le sida] transitaient par l'OMS, moins d'un tiers empruntaient toujours cette voie en 1993* ” (Tarantola, 1996 : 114), les canaux alternatifs d'acheminement de cette aide se multipliant (aide bilatérale, agences des Nations Unies mais aussi ONG). Or, dans le contexte d'Etats africains soumis à ajustement structurel, une telle situation a contribué à faire des fonds destinés à la prévention du sida une ressource particulièrement disputée. Pour autant, ces ressources internationales n'ont pas connu une croissance régulière et tendent à stagner dans les années 90, les Etats africains ayant à augmenter leur propre contribution financière, souvent en ayant recours aux prêts de la Banque Mondiale (institution financière dont l'intégration à ONUSIDA est, de ce point de vue, significative).

D'autre part, la lutte contre le sida déborde largement le cadre strictement sanitaire; problème de santé face auquel la bio-médecine se révèle impuissante et qui requiert une prévention en terme de changements de comportement, le sida offre des opportunités d'interventions à de multiples acteurs qui peuvent asseoir leur légitimité sur des considérations bien extérieures au registre médical. Et, en un temps où est prôné le “moins d'Etat” et où, de fait, les problèmes croissants de prise en charge des malades nécessitent la mise en oeuvre de réponses extra-hospitalières, les réorientations récentes de l'aide internationale en faveur de l'appui aux “initiatives communautaires” et du développement des financements sur projets (réorientations très nettement affichées par ONUSIDA) fournissent de nouvelles opportunités d'intervention à ce qu'il est convenu d'appeler les représentants de la “société civile” tout en ne pouvant qu'accentuer la concurrence entre eux comme avec les dispositifs institutionnels placés sous le contrôle des gouvernements.

Dans ce cadre, nous voudrions insister sur le fait que la participation des ONG et associations à la lutte contre le sida renvoie à des processus où les niveaux locaux et internationaux sont fortement imbriqués. En d'autres termes, nous soutenons l'hypothèse que l'analyse des stratégies des acteurs au sein des dispositifs et projets mis en oeuvre concernant le sida relève incontestablement d'une approche du “ *développement local comme arène politique* ” (Olivier de Sardan, 1993 12), mais aussi d'une approche de l'intervention en terme de marché où se posent à la fois le problème des ordres de légitimités dont peuvent se revendiquer les acteurs et celui de l'accès aux ressources dans le cadre des relations nord-sud et des relations Etat-société civile; c'est dans le double registre des enjeux locaux *et* internationaux que nous semble pouvoir être comprises les logiques et conditions d'intervention des différents acteurs qui, précisément, composent eux-mêmes avec ces deux registres.

III. L'intervention des ONG et associations : du nord au sud ?

Favorisée aujourd'hui par les organismes internationaux, l'intervention des ONG et associations a, de fait, été progressivement incluse dans les programmations des PNLS : c'est par elles que les actions entreprises pouvaient acquérir une assise locale. Dès lors sont posés le problème des réseaux sur lesquels se construit cette assise et celui des relations entretenues par ces ONG et associations tant avec les PNLS qu'avec les bailleurs de fonds internationaux.

Il est clair que les intervenants non gouvernementaux se sont multipliés sur le terrain de la lutte contre le sida, notamment au cours des années 90 : en 1995, une quarantaine de tels intervenants ont pu être recensés à Abidjan (cf. Avoaka, 1995); au Sénégal, ils étaient environ soixante-dix à être reconnus comme tels par le PNLS, ces chiffres étant à considérer comme des minimum. Cette implication massive dans la lutte contre le sida est le fait d'organisations

diverses quant à leurs objectifs même si leurs actions en matière de lutte contre le sida ont été assez uniformes, ayant été principalement axées sur la délivrance de message de prévention jusqu'à ces toutes dernières années.

1. La prévention à mi-chemin entre action de développement et oeuvre caritative : le sida comme nouvel espace d'intervention pour les ONG

Dans le cadre des actions de prévention et de sensibilisation auprès de la population, ont pu se manifester diverses organisations, et notamment des organisations déjà structurées et actives dans d'autres domaines de la vie sociale et économique. Certaines d'entre elles ont dès lors été en mesure de tirer parti de savoir-faire antérieurement acquis dans les actions humanitaires et/ou de développement⁶ comme de leurs réseaux de relations (tant au sein des communautés urbaines ou villageoises qu'avec les bailleurs de fonds) pour apparaître comme des acteurs incontournables de la lutte contre le sida, voire se constituer en leader de celle-ci.

C'est l'un des angles d'analyse à partir desquels on peut rendre compte de la position acquise par ENDA-Tiers Monde au Sénégal. Créée en 1972, ENDA était une ONG internationale bien implantée au Sénégal lorsque l'on a commencé à parler de sida. De fait, dans ce pays, ENDA a été l'un des premiers acteurs à s'engager publiquement en faveur de la mise en oeuvre d'actions visant à prévenir l'extension du sida, jouant là le rôle d'"agitateur" (Ouazani, 1996) qu'elle revendique comme sien et qui correspondait, en l'occurrence, à une certaine réalité face au déni des autorités sanitaires et politiques nationales. Plaçant son action sous le double crédo de l'urgence et de la lutte contre une "maladie de la pauvreté", ENDA s'est orienté vers une "sensibilisation de proximité" (pour reprendre la terminologie employée au sein de cette ONG), ce par le biais de ses "relais communautaires" ruraux et urbains au sein desquels les "leaders" ont été formés. La précocité de l'engagement de ENDA a contribué à en faire une référence incontournable dans le domaine de la lutte contre le sida. De fait, cette ONG tend à se positionner comme un agent structurant des dispositifs de lutte contre le sida; ainsi ENDA est-il à l'origine de la constitution, en 1992, du réseau africain des ONG de lutte contre le sida, AFRICASO, dont il a pris la tête. Et si ce réseau ne paraît pas avoir eu de rôle réel à l'échelle régionale, sa formation est considérée par ses initiateurs comme ayant représenté un moyen de pression sur le PNLS sénégalais pour l'intégration d'un représentant des organisations non gouvernementales au sein du Comité; de plus, elle a de toute évidence contribué à renforcer l'audience de ENDA auprès des bailleurs et organismes du nord, en tant que représentant des organisations locales en matière de lutte contre le sida.

Le savoir-faire revendiqué à ce sujet par ENDA s'est appuyé en fait sur les réseaux de liens que cette ONG avait antérieurement construits avec des associations et groupements villageois ou de quartiers, dans le cadre des actions de développement dites communautaires dans lesquelles elle s'était jusqu'alors spécialisée : c'est par ce biais qu'ENDA a pu très tôt se prévaloir d'une action "de proximité", de plus en plus valorisée par les bailleurs de fonds. Une telle situation pose le problème, qui demeure à étudier dans le cadre de cette recherche, des modalités par lesquelles des groupements formés dans le cadre de projets de développement (au sens large) ont pris part à des projets liés à la prévention du sida; en particulier la position de "leader communautaire" acquiert ici de nouveaux contenus, sachant qu'il est alors question de diffuser des messages portant à la fois sur les comportements intimes et la gestion des relations sociales. Si l'idéologie développementaliste que la lutte contre le sida est venue soutenir prend ici sa pleine ampleur, elle n'en pose pas moins problème quant à ses réalisations concrètes, d'autant qu'un même message préventif, du fait même de son caractère normatif, peut tout aussi bien donner lieu à un discours de préservation des moeurs que de promotion du changement social⁶.

6 D'autant que les recherches déjà menées ont souligné qu'on pouvait difficilement rendre compte de "l'appropriation" des informations relatives au sida en référence à des "groupes" sociaux constitués (contrairement à ce que la notion de "groupes-cibles" mobilisée par les actions prévention voudrait faire croire, celle-ci renvoyant sans doute davantage aux modes de partage du marché du sida) mais plutôt en

De fait, ENDA n'est pas la seule organisation à avoir eu recours à ce type d'accès "au terrain". On peut par exemple citer le cas du projet sénégalais-américain FORED de "Formation, éducation des femmes et des jeunes dans la lutte contre les MST, VIH et sida" mené durant deux ans dans trois villes sénégalaises et qui vient tout juste de s'achever; si ce projet a procédé au recrutement d'animatrices-formatrices rémunérées (ayant généralement participé à des projets antérieurs), celles-ci ont entrepris le travail de sensibilisation en s'appuyant sur des groupements féminins constitués dans le cadre des activités de l'ONG FDEA (Femmes, Développement, Entreprises en Afrique), groupements au sein desquels ont été formées des "facilitatrices".

Cela étant, des projets liés à la prévention du sida ont aussi eu recours à d'autres réseaux d'intervention sur le terrain. C'est ainsi que certains représentants du milieu médical ont pu prendre appui sur les structures scolaires et universitaires en vue d'élargir leurs activités de prévention : c'est le cas, par exemple, de l'ONG ivoirienne CRISE (Cellule de Recherche et d'Information sur le Sida en milieu Estudiantin), constituée en 1992, à l'initiative du Pr. Dosso de l'Institut Pasteur et du Dr. Gnaoré, alors coordinateur du PNLS.

Le projet de marketing social des préservatifs mené depuis 1991 en Côte-d'Ivoire par l'ONG américaine PSI (Population Service International) a pour sa part conduit PSI à s'associer à une ONG ivoirienne, ECODEV, avec laquelle a été lancée l'opération "kiosques" : dans les différentes communes d'Abidjan, ont été établis des "kiosques Information sida" dont les "animateurs" sont chargés de diffuser des connaissances sur la prévention du sida et de vendre des préservatifs mis sur le marché par PSI (après reconditionnement local) sous la marque Prudence (vente grâce à laquelle l'animateur reçoit sa rémunération par le biais d'une commission); ces "animateurs" sont des jeunes, recrutés avec l'appui des autorités municipales qui exercent ainsi un contrôle (symbolisé par la remise des clés de chaque nouveau kiosque au maire de la commune lors de son inauguration).

Cette implication des autorités politiques locales paraît cependant assez exceptionnelle, bien plus en tout cas que ne semble l'être celle des autorités religieuses : en Côte-d'Ivoire, les bailleurs de fonds ne cachent pas qu'ils favorisent nettement cette dernière, considérant que les paroisses fournissent, du moins dans les zones urbaines, un maillage de base dont bien peu d'autres organisations peuvent se prévaloir.

De fait, l'implication des ONG en matière de sida se place dans des contextes bien différents en Côte-d'Ivoire et au Sénégal. Alors que dans ce dernier pays, divers ordres de facteurs historiques ont favorisé la multiplication des acteurs non gouvernementaux intervenant dans différents domaines de la vie socio-économique, une telle effervescence associative était quasiment inexistante en Côte-d'Ivoire avant l'avènement du sida. Dès lors, l'exemple ivoirien pose très directement la question de savoir sur quelle "société civile" prennent appui les "initiatives locales" ou "communautaires" que l'on entend désormais soutenir dans le cadre de la lutte contre le sida.

Force est de constater que l'implication religieuse a été très précoce et prononcée en Côte-d'Ivoire : outre le rôle pionnier de l'hôpital protestant de Dabou en matière de dépistage puis de conseil, il est notable qu'ait été constitué, dès 1988, un Comité Chrétien de Lutte contre le Sida; afin de ne pas laisser se développer une structure indépendante, le PNLS dû rapidement intégrer ce Comité en son sein sous la forme d'une cellule inter-confessionnelle, laquelle a fourni un soutien important à ses activités de prévention, notamment du point de vue logistique. Il est vrai que les Eglises d'inspiration chrétienne ont une tradition d'oeuvres caritatives que la pandémie de sida actualise. De plus, T. Berche (1985) a déjà souligné le rôle de relais qu'ont pu jouer les Eglises catholiques et protestantes pour acheminer l'aide internationale en matière de soins de santé primaire en Afrique. Dans ce cadre, les Eglises ont elles aussi acquis un savoir-faire qu'elles peuvent valoriser, conciliant proximité vis-à-vis des populations, et notamment des

groupes les plus démunis, assistance morale et préservation d'un modèle sanitaire bio-médical. Ainsi, un tiers des ONG faisant de la prévention à Abidjan au milieu des années 90 sont des ONG confessionnelles catholiques ou œcuméniques; près de la moitié entretiennent des liens plus ou moins étroits avec différents courants religieux (cf. Péducasse, 1995).

Il est un fait que les ONG médicales intervenant, en Côte-d'Ivoire, dans le domaine du sida ont de fortes connotations religieuses, qu'il s'agisse de l'ASAPSU (Association de soutien à l'autopromotion sanitaire et urbaine), constituée en 1989 et intégrant une cellule sida depuis 1992, ou de ESPOIR-CI (Entraide, soins et soutien aux personnes malades ou infectées par le rétro-virus en Côte-d'Ivoire), créée en 1990 : dans l'un et l'autre cas, des soeurs infirmières ont pris une part active à leur création et leurs actions de sensibilisation se sont notamment appuyées sur le réseau paroissial⁷; de plus, leur personnel d'encadrement ne cache pas le soutien procuré par leur pratique de la prière, sans pour autant revendiquer la délivrance d'un message proprement religieux en matière de prévention du sida mais en cherchant bien, dans les faits, à concilier exigence morale d'inspiration religieuse et obligation médicale d'information.

En Côte-d'Ivoire comme au Sénégal, les Programmes Nationaux ont bien eu à composer avec les leaders religieux, pris comme autant de leaders d'opinion pouvant jouer le rôle de relais dans la diffusion des messages de prévention (dont le contenu devenait dès lors objet de négociation). Il n'en reste pas moins que si, en Côte-d'Ivoire, la collaboration avec les Eglises chrétiennes est notamment justifiée, dans les discours, par un accès au terrain grâce au quadrillage paroissial, l'implication de l'Islam au Sénégal est plus diffuse et, surtout, prend appui sur les Imam et non sur les réseaux confrériques dont le rôle social, économique et politique est pourtant prégnant, y compris au sein du marché de la santé. Il est permis de penser qu'il s'agit là, aussi bien pour les responsables des PNLS que pour les bailleurs de fonds, de gérer au mieux de leurs intérêts une situation de fait en palliant aux carences du système sanitaire bio-médical tout en préservant son rôle dans la légitimation des interventions⁸.

Certes, au Sénégal, une ONG musulmane telle que JAMRA, créée en 1982, a-t-elle effectivement acquis une certaine audience en tant qu'acteur de la lutte contre le sida; mais cela est très probablement lié, au moins en partie, au soutien qu'ENDA a accordé, un temps, à cette petite ONG jusqu'alors relativement disqualifiée par les instances sanitaires reçue. Ainsi, c'est en tant que représentant du réseau ICASO au Sénégal (réseau créé en 1992 et dirigé par ENDA) que le Président de JAMRA a fait son entrée au sein du CNLS sénégalais. Sans doute s'agissait-il, en plaçant cette ONG musulmane à la tête d'ICASO-Sénégal, de faire ressortir une certaine spécificité sénégalaise, celle d'une société fortement islamisée (et où, on l'a vu, la pratique de l'Islam est valorisée face au sida); mais force est aussi de prendre en considération le fait que l'action de l'une n'empiétait guère sur le terrain de l'autre et l'on serait tenté de dire qu'il y a bien eu là un certain "partage du marché" : pour schématiser, à JAMRA la promotion du "préservatif moral" (pour reprendre l'expression de son responsable), en intervenant plus particulièrement auprès des Imam, pris comme relais de diffusion des messages, et à ENDA la promotion et la distribution des préservatifs dans les quartiers, notamment auprès des jeunes.

Dans ces différents cas, se pose en effet le problème de l'accès aux financements et des réseaux par lesquels les ONG peuvent acquérir une représentativité justifiant qu'elles soient soutenues comme des acteurs à part entière de la lutte contre le sida. C'est bien souvent par le

7 Parallèlement, la présidente d'ASAPSU est également secrétaire du CICIAMS (Comité international catholique des infirmiers et assistants médicaux sociaux), créé en 1968 avec l'appui des pères jésuites de l'INADES (Institut africain pour le développement économique et social); ESPOIR-CI entretient quant à elle des liens avec la Pastorale des malades émanant de l'Eglise catholique de Côte-d'Ivoire et reçoit des dons de l'Ordre de Malte. Précisons en outre que de telles ONG ont reçu l'appui, pour leur formation, de médecins de la Coopération française et qu'ESPOIR-CI a fait appel, pour son lancement, au soutien des épouses d'ambassadeurs et des experts internationaux qui ont trouvé là matière à leurs oeuvres de charité.

8 On notera à ce sujet que si le PNLS ivoirien a intégré à son Comité des représentants des religions instituées, cela n'est pas le cas vis-à-vis des "nouvelles églises", désignées généralement comme des sectes et dont les activités sont assez soigneusement ignorées comme le souligne V. Péducasse (1995).

biais d'organisations internationales que sont drainés les financements, ces organisations internationales s'associant à des organisations locales, parfois créées et généralement promues par elles, comme on l'a vu au sujet des relations de JAMRA avec ENDA au Sénégal. D'autres cas peuvent être cités : celui, toujours au Sénégal, du projet Fored, déjà évoqué, financé, avec l'appui de l'USAID, par le biais du CRWCR (comité américain de l'Eglise réformée, dont le bureau régional est basé à Dakar, jouant le rôle "d'agence de développement" selon sa représentante) tout en impliquant localement deux ONG, l'émanation sénégalaise de la SWAA (Association des femmes africaines face au sida, apportant une compétence technique et médicale) et FDEA (Femmes, Développement, Entreprises en Afrique, apportant pour sa part les éléments de structuration de l'activité de prévention, en l'occurrence par la constitution antérieure de groupements de femmes et l'identification de leaders en leur sein); mentionnons également le cas de l'ONG ASAPSU, en Côte-d'Ivoire, financée par le biais de Medicus Mundi et drainant aussi des fonds du CCFD (Comité contre la faim).

Il existe cependant une autre possibilité : l'établissement de relations directes avec les bailleurs de fonds, cette fois en constituant (ou en s'intégrant à) des réseaux internationaux d'ONG (par exemple la SWAA, le Réseau Africain de Recherche sur le Sida, etc.). Et si AFRICASO ne paraît pas être parvenu à tenir ce rôle, il a fourni à ENDA l'assise lui permettant d'établir, en 1994, à Dakar une représentation de l'ONG internationale Alliance contre le sida (basée à Londres) dont il a pris la tête, ONG qui vise à être elle-même un relais vis-à-vis des bailleurs de fonds pour l'obtention de financement sur projets.

En d'autres termes, les PNLS sont loin d'être les seuls recours pour l'accès aux ressources internationales consacrées à la lutte contre le sida; en effet, ils ne sont en mesure de gérer que les ressources transitant par l'Etat via les agences des Nations Unies et les coopérations bilatérales et ne peuvent donc qu'en partie assurer un rôle de coordination des activités et de programmation à l'échelle nationale; mais, y compris par ces canaux, des conventions peuvent être signées impliquant explicitement telle ONG pour la réalisation de tel projet, convention que le PNLS ne peut qu'avaliser via son ministère de tutelle sans pour autant l'avoir lui-même suscitée. Or on observe une nette concordance entre l'appui direct des bailleurs aux ONG et la multiplication de celles-ci sur le terrain du sida : les deux phénomènes prennent leur plein développement au cours des années 90.

Le terrain de la lutte contre le sida a donc été largement investi par des ONG d'orientations diverses : depuis l'ONG de développement prenant appui sur ses liens antérieurs avec divers groupements villageois ou de quartiers, qui apparaît comme un cas-type au Sénégal, jusqu'à l'ONG confessionnelle (ou médico-confessionnelle) s'appuyant quant à elle sur le réseau paroissial, qui semble représentatif de la situation ivoirienne. Pour autant, si, dans l'ordre des discours officiels, l'implication des ONG est présentée comme un soutien aux initiatives locales, on voit que le niveau local est en fait fortement encadré par des organisations internationales, encadrement dont le contrôle peut ainsi échapper en partie aux institutions nationales, les PNLS.

Comment, dans un contexte où une multiplicité d'intervenants sont déjà établis, des associations de personnes atteintes ont-elles pu émerger et quel rôle sont-elles amenées à jouer ? Introduisent-elles une nouvelle donne dans la structuration de la lutte contre le sida telle qu'on vient de l'évoquer ?

2. Emergence d'associations de personnes atteintes : un phénomène récent à la confluence des problèmes de légitimité sociale et de légitimation médicale

Tant en Côte-d'Ivoire qu'au Sénégal, les associations de personnes atteintes n'ont émergé que récemment (à partir de 1991) et leur présence est encore bien timide, sachant qu'elles ne sont que deux dans chacun des deux pays.

Cette situation renvoie au contexte dans lequel elles ont pu être créées, contexte marqué notamment par le problème de la reconnaissance du statut de séropositif en liaison avec la

question des dépistages à l'insu, celle des résistances à l'annonce de la séropositivité au sein même des milieux médicaux et de la prescription de tests le plus souvent à des personnes présentant les signes cliniques de la maladie (voir Collignon *et al.*, 1994); cependant, la création en 1993, par ESPOIR-CI (avec l'appui de l'USAID), d'un centre de dépistage volontaire, anonyme et gratuit à Abidjan, le premier en Afrique de l'ouest, montre que les choses sont actuellement en train de changer. Parallèlement, les structures sanitaires ont à faire face à des problèmes croissants de prise en charge et de soutien aux séropositifs et aux malades du sida dont le taux d'occupation des lits d'hôpitaux est l'aspect le plus manifeste; l'existence de centres de soins ambulatoires, tel que l'USAC (Unité de soins ambulatoires et de conseil, créée en 1990 en Côte-d'Ivoire sur des fonds de la Coopération française et avec laquelle ESPOIR-CI travaille en étroite collaboration), est elle-même récente et encore peu développée.

En effet, si les problèmes de soutien et de prise en charge des séropositifs et malades du sida, qui révèlent dans toute leur ampleur les carences des systèmes sanitaires existants, ont de longue date été évoqués par les PNLS, ces derniers n'ont guère produit de solutions concrètes. Ainsi peut-on dire avec D. Esmel et T. Berche (1996 : 2) à propos de la Côte-d'Ivoire que du *“ depuis dix ans on a privilégié la prévention au détriment de la prise en charge ”*.

En d'autres termes, ce sont essentiellement des préoccupations d'ordre médical qui dominent la formation des associations de personnes atteintes; un tel contexte ne peut que renforcer la spécificité des conditions d'émergence, de fonctionnement et de reconnaissance de telles associations par rapport à la situation prévalant dans les pays du nord.

Significativement, au Sénégal comme en Côte-d'Ivoire, 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 quasi-absolue tant en matière financière que du point de vue de la conduite de leurs activités. Ainsi, l'ASASSFA (Association sénégalaise d'aide aux séropositifs, aux sidéens et aux familles) a-t-elle été constituée en 1991 au sein du service des maladies infectieuses du CHU de Fann, à Dakar, tandis que le Club des Amis voyait le jour, la même année, au sein du CASM (Centre d'assistance socio-médicale spécialisé dans les soins aux séropositifs) à Abidjan. Dans les deux cas, il semble que les personnes séropositives ou malades du sida fréquentant ces centres aient été d'office enregistrées comme membres de telles associations, contrôlées de fait par les centres de soins eux-mêmes bien qu'elles disposent en théorie d'un bureau de coordination élu par les membres.

Et quand ces associations ne sont pas des émanations directes des structures sanitaires, elles sont établies dans les locaux des organismes dont elles émanent. C'est le cas de OASIS-solidarité créé à Dakar en 1994 à l'initiative de ENDA et celui de Lumière-Action constituée la même année à Abidjan à l'initiative, cette fois, du PNLS ivoirien, avec l'appui de la Coopération française. Ce sont là les secondes associations à avoir vu le jour au sein des pays considérés. Celles-ci ont été constituées dans le contexte de la Conférence de Mombasa, tenue précisément en 1994 pour donner naissance au Réseau Africain des Personnes vivant avec le VIH (RAP) financé par le PNUD, concrétisant la nouvelle attitude des bailleurs de fonds à l'égard des séropositifs et malades en Afrique dont les conditions de vie n'avaient guère retenu l'attention jusque là. A la différence des premières associations, elles reposent sur des adhésions volontaires bien qu'elles aient été elles aussi associées à des structures de soins (interne pour ENDA, mais dont le fonctionnement est quasiment interrompu aujourd'hui; USAC pour Lumière Action); elles bénéficient dès lors d'un fonctionnement relativement indépendant (qui se traduit aujourd'hui par l'obtention de locaux propres) même si, financièrement, elles demeurent étroitement liées aux organismes qui leur ont donné naissance, lesquels conservent, de fait, un droit de regard sur les projets mis en oeuvre. Significativement, les membres actuels de ces associations ont pu, antérieurement, appartenir aux premières créées (voire, à un moment donné, aux deux en même temps) et parmi ces membres, certains ont pu ainsi acquérir et capitaliser des expériences qui pourraient donner lieu à la création de nouvelles associations (perspective en voie de réalisation en Côte-d'Ivoire).

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 très différents dans ces deux contextes.

Tout d'abord, l'existence sociale de telles associations, la légitimité reconnue aux séropositifs de parler et d'agir est fortement conditionnée par la construction nationale du phénomène sida, telle qu'on l'a évoquée plus haut à partir des interventions des dirigeants des deux pays. La référence à la "préservation morale" de l'Islam n'a pas permis, au Sénégal, une prise de parole à visage découvert de la part des séropositifs, ceux-ci ne pouvant être identifiés que comme des "déviant". Dès lors, ceux que l'on retrouve au sein des associations sénégalaises sont, de fait, des individus qui poursuivent là un itinéraire dominé par la marginalisation sociale. En Côte-d'Ivoire, par contre, quelques séropositifs ont pu accepter de prendre publiquement la parole, étant soutenus par différents acteurs institutionnels et non institutionnels de la lutte contre le sida qui voient aujourd'hui en eux " *une force potentielle majeure dans la lutte* " et entendent faire en sorte que les personnes atteintes soient non seulement " *acceptées* " mais " *valorisées par la société* " (Williams *et al.*, 1995 : 14). Dans ce contexte, les associations ivoiriennes ont été en mesure d'intégrer des personnes des classes moyennes (certes relativement jeunes et souvent en situation difficile lors de leur entrée).

Mais l'existence et le fonctionnement des associations est également fonction de leurs relations aux structures sanitaires : ces relations apparaissent indispensables, on l'a vu, mais posent aussi de nombreux problèmes; surtout elles soulignent l'ambiguïté de la légitimation médicale dont ces associations bénéficient. Il est clair que pour les membres, l'appartenance à une association de séropositifs est d'abord perçue comme un moyen d'accès privilégié à l'information ainsi qu'aux médicaments et aux soins. Mais, de ce fait même, les structures délivrant soins et médicaments aux séropositifs et malades entendent impliquer les membres de ces associations; c'est en particulier le cas pour les activités de conseil et de visites aux malades que les médecins éprouvent des difficultés certaines à assumer seuls. Dès lors, ne peuvent que se développer des tensions avec les assistants sociaux : si en Côte-d'Ivoire, une situation de concurrence tend à apparaître (cf. Esmel et Berche, 1996), au Sénégal, les assistants sociaux entendent préserver une position d'encadrement; de fait, alors qu'en Côte-d'Ivoire les assistants sociaux ont dénoncé la charge de travail que leur déléguaient les médecins, auxquels ils devaient parfois se substituer pour l'annonce de la séropositivité elle-même, au Sénégal, les assistants sociaux entendent faire reconnaître au sein des associations de séropositifs, dont ils sont membres à part entière, une compétence en matière de conseil qui leur a longtemps été refusée par les médecins.

Les associations de personnes atteintes apparaissent ainsi davantage comme des structures d'aide aux séropositifs et aux malades que comme des lieux de défense d'intérêts propres vis-à-vis des autorités sanitaires et politiques. Dans ce cadre deux principaux problèmes surgissent : d'une part, celui d'une certaine "professionnalisation" du statut de séropositifs au sein de ces structures, les membres actifs en tirant quelques moyens de subsistance et les professionnels du système sanitaire en faisant d'eux des assistants (y compris dans le cadre de la réalisation de projets de recherche); d'autre part, le problème du contenu réel des liens que cherchent à créer aujourd'hui les associations françaises avec les associations sénégalaises et ivoiriennes, dont on peut craindre qu'elles ne s'arrogent le droit de parler en leur nom plutôt que de favoriser leur mutation interne par la transmission d'un savoir-faire en matière de défense des personnes atteintes.

Plus généralement, on retrouve là les différents points évoqués plus haut, en premier lieu desquels la tension permanente entre la situation effective d'un système sanitaire défaillant et mis en difficulté par la survenue du sida et la volonté de celui-ci de préserver son rôle de référence comme pôle de structuration du champ thérapeutique, quitte à se soumettre à quelques réaménagements. Mais on rejoint aussi un problème plus global : comment les séropositifs pourraient-ils s'attacher à la défense de leurs droits en tant que personnes alors même qu'ils sont très directement confrontés au problème de leur survie, souvent en situation de chômage et

surtout privés de l'accès aux médicaments de base, tels que les antiviraux ? C'est bien aussi en ces termes que se pose aujourd'hui la question du développement, à la croisée des mesures d'ajustement structurel et des processus de transition démocratique. La diversité des ONG impliquées dans la lutte contre le sida paraît ici significative.

Cependant, ce qui apparaît comme une double mise sous tutelle des initiatives locales en matière de lutte contre le sida, de la part des structures de soins et des organisations internationales, ne saurait être considérée comme une situation figée; le développement d'une association telle que Lumière Action en Côte-d'Ivoire, qui tend notamment à s'extraire des références religieuses dans lesquelles le Club de Amis se trouve enfermé du fait de son rattachement au CASM (financé par Hope Worldwide Ltd, émanation de l'Eglise du Christ basée aux Etats Unis), témoigne que les acteurs ne demeurent pas inertes. Et c'est probablement au sein d'une association comme celle-ci que pourraient émerger de nouveaux "courtiers", ceux de la lutte contre le sida.

Références bibliographiques citées

- ADAM P. et HERZLICH C. (1994) - *Sociologie de la maladie et de la médecine*, Paris, Nathan.
- AÏACH P. et FASSIN D. (dir) (1994) - *Les métiers de la santé. Enjeux de pouvoir et quête de légitimité*, Paris, Anthropos-Economica.
- 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) : 85-103.
- COLLIGNON R., GRUÉNAIS M.E. ET VIDAL L. (dir.) (1994) - "L'annonce de la séropositivité au VIH en Afrique", numéro spécial de *Psychopathologie Africaine*, XXVI(2).
- DOZON J.P. (1987) - "Ce que valoriser la médecine traditionnelle veut dire", *Politique Africaine*, 28 : 9-20.
 (1991) - "D'un tombeau l'autre", *Cahiers d'Etudes Africaines*, 121-122 : 135-157.
 (1996) - "A propos de la réunion " sciences sociales et sida en Afrique """, *ANRS Information*, 17 : 56-58.
- 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) : 21-36.
- DOZON J.P. et VIDAL L. (ed.) (1995) - *Les Sciences Sociales face au sida. Cas africains autour de l'exemple ivoirien*, Paris, Ed. ORSTOM (1ère ed., 1993, Abidjan, GIDISCI-ORSTOM).
- 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), 11p. dactyl.
- FASSIN D. (1992) - *Pouvoir et maladie en Afrique*, Paris, PUF.
 (1994a) - "Le domaine privé de la santé publique. Pouvoir, politique et sida au Congo", *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 49(4) : 745-775.
 (1994b) - "La mémoire courte. Coopération internationale et lutte contre le sida en Afrique", *Sociétés d'Afrique et Sida*, 5 : 4-5.
- FASSIN D. et FASSIN E. (1988) - "De la quête de légitimation à la question de la légitimité : les thérapeutiques "traditionnelles" au Sénégal", *Cahiers d'Etudes Africaines*, XXVIII(2) : 207-231.

FAY C *et al.* (1994) - *Révélation du sida et pratiques du changement social au Mali*, Rapport final dans le cadre de l'Action Incitative ORSTOM "Sciences sociales et sida" (dactyl.).

Fraternité Matin (articles paru dans)

(1990) - "Comité National de Lutte contre le Sida. Le Dr. N'Da Konan, nouveau patron", par L.F. Lebry, 3.10.90 : 2.

(1994) - "Journée mondiale du sida. Le Premier ministre à son départ pour le sommet mondial : " Nous avons une dossier à défendre """, par Elvis Kodjo, 1.12.94 : 4.

Le Monde (articles parus dans)

(1995) - "Sida : où vont les associations ?", par M. Ahouanto *et al.*, 1.12.95 : 14

(1995) - ""Que communiquer ?", par J.M. Mann, 1.12.95 : 14.

(1995) - "Les Africaines ont le droit de savoir", par D. Kérouédan, 1.12.95 : 14.

Libération (article paru dans)

(1995) - "" Gérer " la lutte antisida ?", par E. Favereau, 29.12.95.

OLIVIER DE SARDAN J.P. (1993) - "Le développement comme champ politique local", *Bulletin de l'APAD*, 6 : 11-18.

OUAZANI C. (1996) - "ENDA, agitateur depuis 1972", *Jeune Afrique*, 1849 : 21-23.

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, CEAN, Université de Bordeaux IV.

POLLACK M. (1988) - *Les homosexuels et le sida. Sociologie d'une épidémie*, Paris, Métailié.

TARANTOLA D. (1996) - "Grandes et petites histoires des programmes sida", *Le Journal du Sida*, 86-87 (n° spécial Afrique) : 109-116.

TURSHEN M. et THÉBAUD-MONY A. (1991) - "Combattre le sida " au nom de la civilisation """, *Le Monde Diplomatique*, 24.04.91 : 24.

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) : 83-98.

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).

AXE 2 : Les ONG comme objet d'étude sociologique

LES COURTIERIS DE DEVELOPPEMENT DANS LES RAPPORTS ENTRE ONG ET ORGANISATIONS PAYSANNES EN CASAMANCE (SENEGAL)

Texte d'auteur (version pré-colloque)

*Hassane DRAMÉ
Centre d'Etude d'Afrique Noire*

La Casamance naturelle est un ensemble formé de trois sous-espaces qui se différencient chacun par sa situation géographique. D'Ouest en Est on passe successivement de la basse, à la moyenne, puis à la haute Casamance. A cette division géographique correspond une différenciation de peuplement qui fait qu'on assimile couramment chaque zone à un groupe ethnique dominant. Les diolas se retrouvent en majorité en basse Casamance, les manding peuplent en grande partie la moyenne Casamance et la haute Casamance est à dominante peulh.

Depuis 1984, la Casamance n'existe plus officiellement dans le nouveau découpage administratif du Sénégal ⁽¹⁾. Désormais cette partie du Sénégal se partage en deux entités administratives distinctes. A la basse Casamance correspond la région de Ziguinchor, alors que la région de Kolda englobe la moyenne et la haute Casamance. Ce partage repose en grande partie sur des considérations d'ordre politique, et cela a de réelles incidences économiques et sociales.

La Casamance s'étend sur 28.000 km² soit 15% du territoire national. La région de Ziguinchor avec ses trois départements (Bignona, Oussouye, Ziguinchor) a une superficie de 7.000 km² et une population de 350.000 habitants. Celle de Kolda, avec également trois départements (Kolda, Sédhiou, Vélingara), est néanmoins plus étendue (21.000 km²) et plus peuplée (450.000 habitants). Le contraste des conditions climatiques est très important entre d'une part la Casamance et les autres régions du Sénégal, et d'autre part à l'intérieur même de la région.

Depuis quelques décennies, la Casamance se révèle comme un terrain privilégié en ce qui concerne les actions menées par les ONG locales et étrangères. Cette présence continue des ONG a démarré au milieu des années soixante-dix et l'inventaire de leurs différentes actions fait apparaître des fortunes diverses. Certaines ont connu un relatif succès car leurs actions répondaient aux attentes des populations; d'autres en revanche ont subi un échec attribuable à leurs moyens limités ou à des stratégies d'intervention inadaptées.

¹ Projet de loi du 8-2 1984, mis en application le 1-7-1984.

L'importance de l'intervention des ONG en milieu rural casamançais a créé des rapports intéressés entre les O.P et leurs bailleurs de fonds. Les responsables paysans élaborent pour le compte de leurs organisations, et parfois pour des ambitions personnelles, des stratégies de captation de financement pour leurs projets de développement. La concurrence que se livrent les ONG en Casamance émane de l'importance et du rôle prépondérant des O.P dans le processus du développement local et dans les stratégies de survie des ONG. Les profondes transformations intervenues dans leurs rapports témoignent de la complexité de leurs relations. Par ailleurs, l'instabilité politique, économique et sociale de l'espace rural casamançais n'est pas étrangère à ces transformations.

Cette communication s'appuie sur une enquête empirique effectuée en 1994-1995 en basse et moyenne Casamance auprès de diverses O.P. Elle s'inscrit dans une recherche plus large sur les stratégies d'acteurs dans les O.P casamançaises.

Dans la première partie, nous verrons quels sont les éléments qui ont contribué à asseoir le mythe de la "verte" Casamance. Dans la deuxième partie, nous nous interrogerons sur les conditions d'émergence des courtiers de développement et sur la concurrence qu'ils génèrent entre les différentes instances locales de développement. Enfin dans une troisième partie, nous tenterons de cerner la problématique du courtage dans les relations entre ONG et O.P, avant d'en analyser les stratégies et les enjeux du courtage au niveau local.

Le "paradis" vert du Sénégal: un espace rural en mutation

La réputation de la Casamance repose en grande partie sur la position privilégiée de son agriculture par rapport au reste du pays. La pluviométrie relativement élevée et l'ardeur reconnue des paysans casamançais ⁽²⁾ ont suffi à amplifier le mythe de la verte Casamance au point d'en faire, de manière hâtive, le grenier du Sénégal.

Le grenier potentiel

L'économie de la Casamance repose sur ses ressources agricoles. L'agriculture casamançaise présente à la fois un aspect traditionnel en rapport avec les cultures d'auto-subsistance, et un aspect moderne imposé par les cultures de rentes. L'agriculture traditionnelle d'autosubsistance se consacre à la culture du riz, notamment dans les sociétés diola pour qui le riz est à la fois une culture symbolique et exclusive. Le mil et l'arachide sont deux cultures qui se pratiquent de manière intense en pays manding et Peulh. L'expansion de la culture arachidière et la monétarisation de l'économie ont entraîné le recul de l'agriculture vivrière, ce qui a favorisé en milieu rural une soudure de plus en plus prononcée.

Malgré les conditions climatiques favorables, la Casamance reste tributaire des importations nationales de céréales et notamment de riz. L'intervention de plusieurs sociétés de développement et l'abondance de projets de développement, n'ont pas suffi à améliorer, de façon satisfaisante et durable, les rendements agricoles. Ces dernières années, le secteur en nette expansion dans l'économie casamançaise est celui de la pêche ⁽³⁾. Avec plus de 750.000 hectares de terres cultivables et fertiles, la Casamance était de loin la région la mieux lotie pour amorcer ce qui aurait dû être une véritable révolution agricole. En effet l'inventaire du potentiel agricole de la Casamance montre la position relativement privilégiée de cette région sur le reste du pays.

2 P. Péliissier, *Les paysans du Sénégal du Cayor à la Casamance*, Saint-Yriex, 1966.

3 M.-C. Cormier-Salem, *Gestion et évolution des espaces aquatiques: la Casamance*, Paris, Orstom, 1992, 573p.

Mais aussi paradoxal que cela puisse paraître, cette région qui se voulait le grenier du Sénégal ne domine aucune filière agricole. Seule, la filière coton y est prépondérante avec une production de 26.000 tonnes soit la moitié de la production nationale. Ce paradoxe s'explique à la fois par des facteurs structurels et conjoncturels. Les facteurs structurels sont liés à l'absence de véritable politique de mise en valeur agricole de la Casamance, au relais inefficace sur le terrain de la politique étatique, et aux retombées nuisibles pour les paysans de la NPA. Les facteurs conjoncturels sont relatifs au rude conflit politique qui règne en Casamance depuis 1982. Ce conflit a accéléré l'exode des villageois déjà important dans cette région et affaibli la production agricole locale. La baisse de la pluviométrie et les contraintes hydrologiques ont concouru également à la chute de cette production.

L'associationnisme rural casamançais: entre tradition et modernité

L'ouverture et l'intégration des sociétés casamançaises dans les circuits commerciaux par le biais de l'économie de traite ont modifié les structures socio-économiques traditionnelles en donnant naissance à des structures hybrides dans lesquelles s'affrontent tradition et modernité. Le phénomène associatif paysan est plus important en basse et moyenne Casamance - c'est à dire en milieu diola et manding - qu'en haute Casamance. Cela ne signifie pas que l'exclusivité de regroupement soit l'apanage de ces deux composantes ethniques et qu'il serait inexistant chez les Peulh ou dans les autres minorités ethniques. Pour aborder et tenter de trouver des solutions aux problèmes économiques et sociaux qui se posent à elles, les populations vont constituer des groupements de manière spontanée, concertée, ou même suscitée. La forme de groupement la répandue est celle du GIE dont la forme juridique a été consacrée par une loi ⁽⁴⁾. D'autres groupements, notamment ceux des jeunes, exercent des activités de production afin de financer des activités récréatives dans leur village. Ces activités se déroulent dans le cadre d'associations ou de groupes de travail d'une même classe d'âge. En milieu Diola, d'autres formes d'associations existent et elles sont du ressort du sacré et concernent toutes les composantes de la société aussi bien les hommes que les femmes, jeunes et vieux.

La prolifération des groupements a eu pour conséquence l'élargissement de la taille des organisations paysannes. On assiste de plus en plus à la naissance d'organisations dont la caractéristique principale est la forte hiérarchisation de leur centre de décision et de gestion. Ces organisations se singularisent également par le nombre de leurs adhérents (plusieurs milliers), par leur extension dans l'espace (plusieurs dizaines de villages). Ce mouvement est à la base de dynamiques inter-villageoises de grande ampleur. L'organisation pionnière dans la région est l'AJAC créée en 1975. Lors de sa création, l'influence de cette organisation était présente sur toute l'étendue de la région au point de devenir le partenaire et l'interlocuteur privilégié dans toute intervention contribuant au développement économique et social de la Casamance ⁽⁵⁾. Mais les conflits internes ont accéléré l'écatement de cette structure qui reste néanmoins opérationnelle dans la région de Ziguinchor, et partiellement dans celle de Kolda. Depuis, d'autres organisations ont fait leur apparition sur la scène perpétuant ainsi la dynamique organisationnelle des paysans casamançais. C'est le cas de l'AAJAC/COLUFIFA très influente dans le département de Sédhiou, le CADEF et la CORD qui opèrent dans le département de Bignona. Toutes ces organisations renferment des groupements paysans de base dont plusieurs sont affiliés à des unions ou à des fédérations de groupements.

Les " intellectuels " casamançais sont à l'origine de la constitution d'organisations fédératives. Le licenciement économique, le chômage, ou les départs volontaires de la fonction publique expliquent le repli de ces " ruraux urbanisés " vers leurs terres. Les groupements de base relèvent d'initiatives spontanées des populations et ils présentent des traits d'une culture paysanne dynamique (solidarité, sens pratique, fidélité au groupement).

4 C'est la loi 84-37 du 11-5-1984 qui consacre cette entité juridique.

5 D. Descendre, *L'autodétermination paysanne en Afrique. Solidarité ou tutelle des O.N.G partenaires?*, Paris, L'Harmattan, 1991, 230p.

Les coopératives que les pouvoirs publics sénégalais avaient érigées en modèle d'organisation rurale ⁽⁶⁾, ont été exclues des structures associatives rurales par la réforme des coopératives de 1983. Elles n'avaient plus qu'une fonction restrictive d'encadrement de la production arachidière et de la pêche. Les sections villageoises ont pour mission d'assurer l'intégration globale des activités économiques et sociales menées dans les localités où elles sont implantées. Dotées de l'autonomie financière, elles constituent une structure privilégiée pour l'accès au crédit (les structures sociales offertes par le village, les liens familiaux, les classes d'âge existantes en sont une garantie). Il existe plus de 700 sections villageoises en Casamance, les trois-quarts sont dans la région de Kolda.

Les conditions d'émergence des courtiers de développement

L'Etat sénégalais, dans sa "quête de l'acteur économique légitime" ⁽⁷⁾, a misé sur les institutions locales 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 ⁽⁸⁾. Mais la diversité des institutions locales de développement ne simplifie pas les relations et elle renforcerait même la concurrence entre acteurs du développement.

Le dysfonctionnement des instances locales de développement

Les communautés rurales sont régies par la loi 72-25 du 19 avril 1972 et juridiquement elles disposent de la personnalité morale avec autonomie financière. Ses organes représentatifs sont le conseil rural et le président du conseil rural ⁽⁹⁾. La création de cette institution locale officialise la politique de décentralisation. Mais cette décentralisation ne se conçoit pas sans une autonomie laissée aux populations locales ⁽¹⁰⁾. Il existe 336 communautés rurales au Sénégal dont 68 en Casamance. Parmi ses 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. Elles sont également compétentes sur les petits projets locaux et la participation de la collectivité locale aux dits projets. 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 ses 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 ⁽¹¹⁾. Au niveau des arrondissements ce sont les CER-P qui coordonnent l'organisation et la vulgarisation de la

6 P. Laville, Les associations paysannes du type mutualiste et coopératives au Sénégal, Thèse de 3^e cycle, Université de Toulouse, 1967, 678p.

7 C. Girard, "Politiques publiques de coopération au développement et organisations paysannes africaines: l'exemple des Communautés européennes", in J.-P. Jacob, P. Lavigne-Delville, Les Organisations paysannes en Afrique. Organisation et dynamiques, Paris, Karthala, p.235-253.

8 Ministère du Développement Rural, Nouvelle Politique Agricole, Dakar, 1984, 106p.

9 Secrétariat d'Etat à la Promotion Humaine, La réforme de l'administration régionale et locale, 104P.

10 M. Magassouba, "La participation en milieu rural dans un pays en voie de développement: les communautés rurales au Sénégal", in Annuaire du Tiers-Monde, 1982-1983, p225-234.

11 D. Darbon, L'administration et le paysan en Casamance. Essai d'anthropologie administrative, Paris, Pédone, 222p.

politique agricole. 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 SOMIVAC pour la région Casamance. Le désengagement de l'Etat 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 PIDAC, du PRS 1 et PRS 2, de la MAC ou de ILACO. Seules deux sociétés de développement restent opérationnelles: la SODEFITEX et la SODAGRI (en voie de privatisation) qui ont des missions spécifiques en haute Casamance respectivement pour la production du coton et du riz. En 1990 deux projets à caractère régional avaient succédé à la SOMIVAC: il s'agit du DERBAC implanté à Ziguinchor qui est financé par le Fad et l'Etat sénégalais, et du 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.

Modalités d'intervention des ONG et logique de compétition entre instances locales de développement

Jusqu'en 1989, il n'existait aucune réglementation relative aux modalités d'intervention des ONG au Sénégal. La volonté de contrôler ces "*précieux auxiliaires*" ⁽¹²⁾ de l'Etat et d'en tirer un profit maximum a conduit l'Etat 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 oeuvre 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'Etat 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 ONGs peuvent faire l'objet de visites.

12 Ce sont les termes mêmes du rapport officiel sur les ONG.

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 ⁽¹³⁾. Mieux, le Ministère de l'Economie des Finances et du Plan a élaboré un nouveau protocole comportant des 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'Etat 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 ⁽¹⁴⁾.

Les collectivités de base en charge du développement, dans leurs relations avec les populations, essaient de prendre en compte de manière globale 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 O.P se tournent vers les ONG dont les conditions de financement sont relativement plus souples. La duplication 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 ⁽¹⁵⁾. La Casamance est une des régions du Sénégal dans laquelle intervient un grand nombre d'ONG. Le bilan des ONG agréées au Sénégal fait apparaître pour l'année 1993-1994 soixante-quatre ONG de huit nationalités différentes ⁽¹⁶⁾.

Les stratégies d'action des courtiers de développement et la consolidation des réseaux

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'Etat " c'est à dire dans les espaces que l'Etat libère en raison de son incapacité croissante à contrôler sa population et son territoire " ⁽¹⁷⁾.

13 Jeune Afrique n° 1719, décembre 1993.

14 Le Soleil du 30-3-1995

15 G. Blundo, " 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, p 73-99;

16 Voir tableau en annexe

17 J.-F. Médard, " Le " big man " en Afrique: esquisse d'analyse du politicien entrepreneur ", in L'Année sociologique, 1992, n° 42, p 167-192. Voir également à ce sujet l'article de N. Bako-Arifari " Courtiers locaux du développement au col blanc dans les interstices de l'Etat: cadres ressortissants et développement local à Kandi (Nord-Bénin) ".

Le courtage en développement: une constante dans les rapports ONG et O.P

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" (18). 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*" (19). 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 au profit des groupes, des structures et des 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*" (20).

En Casamance, le courtage est pour l'essentiel effectué par les leaders paysans. Dans les faits, l'échantillon des courtiers comporte d'anciens fonctionnaires, des "déflatés" de diverses entreprises, de quelques retraités et enfin 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 exigus noués avec les bailleurs de fonds. En outre, la disparition ou la restructuration d'institutions étatiques de développement a entamé la présence de l'Etat dans l'environnement économique local et provoqué un chômage important des agents de ces institutions(21). Enfin, il y a des courtiers appartenant aux réseaux confessionnels et qui sont très actifs dans les villages dirigés par des familles de marabouts comme à Médina Elhadj Souané ou à Banghère en moyenne Casamance.

Stratégies de mobilisation et d'utilisation des ressources

La recherche de l'aide et de différents financements poussent les courtiers à élaborer des stratégies qui vont leur permettre de maximiser leur rente (22). 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 O.P pour légitimer la réussite de leurs actions ou de leur mission auprès des instances gouvernementales de leur

18 J. Boissevain, *Friends of friends. Networks, manipulators and coalitions*, Oxford, Basil Blackwell, 1974.

19 J.-P. Olivier de Sardan, T. Bierschenk, "Les courtiers locaux du développement", in *Bulletin de l'APAD* n°5, 1993, p 71-76.

20 G. Blundo, op.cit.

21 Notamment parmi le personnel de la SOMIVAC et du PIDAC.

22 H. Dramé, "Analyse et stratégies des courtiers de développement dans les organisations paysannes de la moyenne Casamance", Colloque APAD, Stuttgart, 5-8 juin 1996

pays d'origine ou du pays d'accueil. Ainsi, il apparaît clairement que les rapports entre ONG et O.P sont établis sur la base d'intérêts réciproques.

L'instrumentalisation des O.P

Les leaders paysans utilisent la couverture de leur organisation pour entreprendre l'activité de courtage. L'organisation est alors présentée comme un cadre où 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'AAJAC/COLUFIFA cette stratégie est très visible et elle 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 ⁽²³⁾. Par ailleurs, la recherche effrénée de subventions extérieures est en parfaite adéquation avec la stratégie du leader de l'organisation. Ce dernier considère ses tournées des capitales européennes (avec l'aide d'ONG), comme des éléments vitaux pour la survie et la pérennité de l'organisation. D'ailleurs dans cette entreprise de séduction de l'étranger, l'organisation est parvenue à obtenir le prix international américain "Hunger project" qui récompense une personnalité ou une association luttant contre la faim. Mais malgré son importance, l'AAJAC/COLUFIFA ne participe à aucune des deux grandes structures de coordination des ONG (CONGAD et FONGS) existant au Sénégal dans lesquelles les organisations paysannes sont acceptées. 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*" ⁽²⁴⁾. L'idée sous-jacente est que les OP sont indirectement exclues de ces instances par le langage, les connaissances techniques et les réalités des ONG.

La 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 revendique 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..*" ⁽²⁵⁾. 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 leurs reprochent-ils? S'ils reconnaissent aux ONG l'utilité de leur entreprises, ils leurs reprochent en général leur propension "*à vouloir impulser une dynamique plutôt que d'intégrer une dynamique déjà existante*" ⁽²⁶⁾. Cette critique semble être justifiée par le choix fait par les ONG d'une politique favorable aux structures paysannes fédératives. Or, traiter avec les organisations fédératives implique de fait une compétition, une lutte d'influence entre courtiers qui se retrouvent dans

23 Il s'agit des francs CFA avant la dévaluation de 1994, soit 1ff = 50fCfa.

24 Propos cités dans l'ouvrage de D. Descendre op.cit.

25 Wal Fadjri 4-5 mai 1996.

26 Entretien le 5-4 1994 à Niadiène avec un agent de promotion.

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 ⁽²⁷⁾.

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

Dans sa localité, le profil politique d'un courtier de développement 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. 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 ⁽²⁸⁾. La création et la participation d'un parti paysan (MPAS) aux élections de 1993 confirment l'hypothèse de 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 ⁽²⁹⁾.

L'enjeu du développement économique est tel que les interférences avec le politique au plan local et même national est inévitable. Le Sénégal est un des Etats africains, où le schéma de décentralisation est en cours d'achèvement avec la mise en application le 1-1-1997 de la dernière réforme institutionnelle qui concerne les dix régions du pays ⁽³⁰⁾. Or les collectivités locales de base -notamment les communautés rurales- ont en leur sein des leaders d'organisations paysannes courtiers ou pas. En évoquant, avec les dirigeants ou les membres, les relations qu'entretiennent leurs O.P avec la politique, ils écartent d'emblée toute intrusion de la politique dans leurs organisations mais reconnaissent une accointance avec les politiciens locaux de tous les partis. L'idée la plus répandue consiste à présenter l'organisation comme une entité apolitique, dans laquelle figurent des adhérents de divers partis politiques. Cela n'empêche pas les courtiers de patronner et d'entretenir des rapports clientélistes dans leurs organisations, et avec la base sociale dont ils tirent en grande partie leur légitimité. Dans sa logique de "big man" ils doivent redistribuer à leur clientèle les ressources glanées au cours de leur activité. Un membre du bureau de la CORD me 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 débloquent les choses. C'est un ex du PAI qui sur le conseil de ses parents est passé au PS*" ⁽³¹⁾. Ce qui ressort de ces propos c'est d'abord la volonté de légitimer le courtier par son image de politicien et de développeur ⁽³²⁾. C'est ensuite que la possibilité de pouvoir

27 Certains courtiers n'ont pas eu besoin de mener cette activité, leur statut social et leur influence étaient déjà reconnus.

28 J.-F. Médard, op. cit.

29 D. Gentil, M.-R. Mercoiret, "Y a-t-il un mouvement paysan en Afrique noire?", *Revue Tiers-Monde*, t.XXXII, n°128, 1991, p 867-886.

30 La loi sur la régionalisation a été votée le 7 février 1996 à l'unanimité de l'Assemblée Nationale.

31 Entretien le 17-3-1994 à la Maison du Paysan de Bignona avec un membre de CORD.

32 Sur l'importance des images chez les courtiers voir J. Coll, "Animateurs et coordinateurs: les courtiers du développement de Malem-Hodar (Sénégal)", Colloque APAD, Stuttgart 5-8 juin 1996, 20p.

“ débloquer les choses ” semble plus facile lorsqu’on appartient au P.S c’est à dire le parti au pouvoir.

L’insertion des courtiers dans l’arène politique présente un intérêt aussi bien pour les O.P que pour les ONG. Les O.P ont besoin de l’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* ” (33). 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 O.P à des fins politiques est une pratique très courante en milieu rural sénégalais (34). Lors des campagnes électorales et des rituelles visites de terrain des personnalités (ministres, députés, et bailleurs de fonds) les O.P sont sollicitées en permanence pour renforcer la mobilisation. Les ONG, pour être opérationnelles ont besoin dans certaines circonstances de l’intervention du politique, surtout si le projet qu’il subventionne se trouve dans la circonscription d’élection de l’homme politique. A l’échelon local, les courtiers servent d’interface entre différents réseaux de financement et les politiciens locaux. Lors des manifestations évoquées plus haut, ces derniers récupèrent à leur compte les opérations conclues par les courtiers. L’attribution de certaines faveurs aux ONG est faite de contreparties. Les élus locaux ou certains représentants de l’Etat 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 oppose l’Etat sénégalais aux séparatistes du MFDC qui souhaitent l’indépendance de la Casamance (35). 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 (36). Or, certaines ONG ont été utilisées comme intermédiaires entre le pouvoir et les rebelles pour la recherche d’une issue du conflit.

Enfin la régionalisation va renforcer les rapports de courtage entre les ONG et le politique. 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. 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 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 isolée, que représente la Casamance, et le centre traduit bien la difficulté pour l’Etat d’assurer territorialement un développement égal pour tous. De surcroît, cette crise révèle l’échec des politiques de développement menées en Casamance depuis les indépendances. C’est dans cet esprit qu’il faut comprendre 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.

33 Wal fadjri, op.cit.

34 M.-C. Diop, M. Diouf, Le Sénégal sous Abdou Diouf. Etat et société, Paris Karthala, 1990, 436p.

35 H. Dramé, Interprétation d’une crise centre-périphérie. Le cas du conflit casamançais, Mémoire Dea, Iep/Cean, 93p.

36 J.-C. Marut, “ Guerre et paix en Casamance. Répères pour un conflit 1990-1993 ”, in F.-G. Barbier-Wiesser Comprendre la Casamance, Paris, Karthala, 1995, 503p.

Les organisations paysannes de la Casamance tentent depuis le début des années quatre-vingts de pallier l'absence de l'Etat. 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. En effet, avec le renforcement de la coopération décentralisée et la mise en place des organes de gestion des régions, les courtiers disposent de sources potentiels de financement. C'est aux bailleurs de fonds de veiller et surtout d'éviter que la rente constituée par le courtier ne serve à son ascension sociale ou à son entreprise politique.

LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES

AJAC: Association des jeunes agriculteurs de Casamance

AAJAC/COLUFIFA: Association africaine de la jeunesse agricole et culturelle/ Comité pour la lutte de la fin de la faim

AFVP: Association française des volontaires du progrès

CADEF: Comité d'action pour le développement du Fogny

CER-P: Centre d'expansion rural polyvalent

CORD: Coordination des organisations rurales du département de Bignona

DERBAC: Projet de développement rural de la basse Casamance

FECAPS: Fédération communautaire des agro-pasteurs de Sansamba

GIE: Groupement d'intérêt économique

GRDR: Groupe de recherche pour le développement rural

MAC: Mission agricole chinoise O.P: Organisation paysanne

MFDC: Mouvement des forces démocratiques de Casamance

MPAS: Mouvement des paysans du Sénégal

NPA: Nouvelle politique agricole

PIDAC: Projet intégré pour le développement agricole de la Casamance

PRIMOCA: Projet intégré de la moyenne Casamance

PRS: Projet rizicole de Sédhiou

ONG: Organisation non gouvernementale

O.P: Organisation paysanne

SODAGRI: Société pour le développement agricole et rizicole

SODEFITEX: Société de développement de fibres textiles

SOMIVAC: Société de mise en valeur agricole de la Casamance

Annexe 1: Carte de la Casamance

•

Annexe 2**Liste des ONG intervenant en Casamance**

ONG	Nationalité	Région d'intervention	Objet
7 A	Sénégalaise	Kolda	Autopromotion des collectivités rurales.
AA	Française	Kolda, Ziguinchor	Education
ABACED	Sénégalaise	Kolda, Ziguinchor	Réinsertion sociale
ABF	Française	Kolda, Ziguinchor	Environnement
ACAPES	Sénégalaise	Ziguinchor	Appui aux initiatives rurales à la base.
ACICOP	Française	Kolda, Ziguinchor	Actions de préservation du patrimoine.
ACT	Française	Ziguinchor	Recherche/Développement, formation.
ADMUR	Sénégalaise	Ziguinchor	Appui aux initiatives de développement.
ADRA/Sénégal	Américaine	Ziguinchor	Réalisation de projets ruraux.
AFOTEC	Sénégalaise	Kolda, Ziguinchor	Aide aux groupements paysans.
AFRICARE, INC.	Américaine	Ziguinchor	Amélioration des conditions de vie des ruraux.
AFVP	Française	Kolda, Ziguinchor	Participation aux efforts de développement.
AJED	Sénégalaise	Kolda, Ziguinchor	Promotion du développement endogène.
AMAAVE	Française	Ziguinchor	Assistance médicale.
ANATAD	Sénégalaise	Kolda, Ziguinchor	Participation au développement agricole.
ANFAR AL ISLAM	Sénégalaise	Kolda, Ziguinchor	Lutte contre l'ignorance, la drogue
ANMFR	Sénégalaise	Kolda, Ziguinchor	Formation professionnelle en milieu rural.
APROSOR	Sénégalaise	Kolda, Ziguinchor	Promotion sociale en milieu rural.
APSPCS	Sénégalaise	Kolda, Ziguinchor	Organisation, coordination des actions de santé.
ASBEF	Sénégalaise	Kolda, Ziguinchor	Politique de population et planning familial.
ASI	Sénégalaise	Kolda, Ziguinchor	Promotion de la culture islamique.
ASNAV/Sénégal	Française	Ziguinchor	Amélioration des conditions de vie des populations.
ASRADEC	Sénégalaise	Ziguinchor	Etudes et initiation des projets agricoles.
ATD/QM	Française	Kolda, Ziguinchor	Lutte contre la misère et l'ignorance.
CAEC	Sénégalaise	Kolda, Ziguinchor	Promotion de la culture, du livre.
CARITAS Sénégal	Sénégalaise	Kolda, Ziguinchor	Réhabilitation et auto-promotion des populations.
CECI	Canadienne	Ziguinchor	Soutien aux projets de développement.
CIEPAC	Française	Ziguinchor	Formation, et information adaptées.
CONACAP	Sénégalaise	Ziguinchor	Promotion des caisses d'épargne, de crédit.
CONGAD	Sénégalaise	Kolda, Ziguinchor	Coordination et concertation entre ONG.
COSPE	Italienne	Ziguinchor	Appui à l'autopromotion paysanne.
CRPSSMHA	Sénégalaise	Kolda, Ziguinchor	Sauvegarde des sites et des monuments.
CRS	Américaine	Kolda, Ziguinchor	Assistance technique et financière aux institutions locales.
CWS	Américaine	Ziguinchor	Financement des projets intégrés.
DAHW	Allemande	Kolda, Ziguinchor	Réinsertion de lépreux.
DELIPRO	Belge	Kolda, Ziguinchor	Financement de projets agricoles, et sociaux.

DJAMRA	Sénégalaise	Kolda, Ziguinchor	Aide à l'enfance déshéritée, lutte contre les fléaux sociaux.
EDS	Sénégalaise	Kolda, Ziguinchor	Aide à l'épanouissement économique et humain.
EGEAN	Sénégalaise	Kolda, Ziguinchor	Promotion de l'emploi et des activités économiques
EMI	Française	Ziguinchor	Soutien du plan d'action sanitaire du gouvernement.
ENDA/T.M	Sénégalaise	Ziguinchor	Promotion du développement à la base.
FCCS	Sénégalaise	Kolda, Ziguinchor	Formation religieuse, soutien aux nécessiteux.
FNASS	Sénégalaise	Kolda, Ziguinchor	Aide aux projets
FONGS	Sénégalaise	Kolda, Ziguinchor	Promotion des projets de développement.
FNGPF	Sénégalaise	Kolda, Ziguinchor	Promotion du développement de la femme en milieu rural.
FORMES	Sénégalaise	Ziguinchor	Planification du développement à la base.
FOSEDES	Sénégalaise	Kolda, Ziguinchor	Lutte contre l'exode rural par la formation, et actions économiques.
GRDR	Française	Kolda, Ziguinchor	Contribution au développement en zone rurale.
ME/NTM	Américaine	Kolda, Ziguinchor	Formation en alphabétisation des populations.
MSH	Américaine	Kolda, Ziguinchor	Assistance technique dans le domaine de la santé.
MB-SBC	Américaine	Ziguinchor	Appui en matière d'éducation, de l'agriculture.
OEF-I	Américaine	Kolda, Ziguinchor	Promotion de la femme en milieu rural.
OMS	Belge	Kolda, Ziguinchor	Réalisation de projets de développement.
PACT	Américaine	Ziguinchor	Actions dans le développement, aide aux ONG.
PADEC	Sénégalaise	Kolda	Appui aux groupements villageois.
SCEH	Suisse	Ziguinchor	Promotion du développement en zones rurales.
SIL	Américaine	Ziguinchor	Alphabétisation des populations.
SANFAM	Sénégalaise	Ziguinchor	Assistance aux structures sanitaires.
SIX " S "	Suisse	Kolda, Ziguinchor	Appui aux groupements paysans.
T d H/France	Française	Kolda, Ziguinchor	Appui aux organisations de base.
UCJGS/YMCA	Sénégalaise	Ziguinchor	Aide aux jeunes par le biais de petits projets.
UEPA	Sénégalaise	Kolda, Ziguinchor	Collaboration en matière de démographie.
VE-IDP	Belge	Kolda	Appui aux initiatives de base (santé, agriculture).
WFD	Allemande	Kolda, Ziguinchor	Assistance matérielle et financière à l'AJAC

Source: Ministère de la Femme, de l'Enfant et de la Famille. Répertoire des ONG agréées au Sénégal, Novembre 1993.

AXE 2 : Les ONG comme objet d'étude sociologique

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

Texte d'auteur (version pré-colloque)

Bernard HOURS
ORSTOM

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

“d’initiatives populaires” mais de sujets victimes passives de conflits dont ils ne seraient pas responsables, ni où ils seraient engagés, en quelque sorte “hors champ”. Cette représentation médicale dominante d’hommes victimes a supplanté dans les médias celle du 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. Le propos, ici, n’est pas de mesurer la qualité respective de différents types d’interventions mais de souligner la distance qui les sépare.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliographie

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

AXE 2 : Les ONG comme objet d'étude sociologique

"MOUVEMENT SOCIAL OU ONG? CONCEPTIONS DU DÉVELOPPEMENT DES GENRES EN AFRIQUE"

Texte d'auteur (version pré-colloque)

*Gudrun LACHENMANN
Centre de Sociologie du Développement*

Introduction et Résumé

Je place le thème dans une analyse en sociologie du développement des processus de transformation ayant lieu actuellement en Afrique de l'Ouest en forme de démocratisation, libéralisation du marché accompagnée des mesures politiques telles que programmes d'ajustement structurel ainsi qu'un désengagement de l'Etat concernant la politique du développement. Au centre de l'intérêt se trouve les forces sociales, à étudier suivant la situation spéciales des genres, en train de formation telles que mouvements paysans, organisations et groupements de femmes etc., en ce qui concerne leur pouvoir de structuration et de créativité en vue d'une société civile qui pourrait dépasser la crise fondamentale de la société.

Au Sénégal, il y existe depuis déjà quelques années un mouvement paysan qui de plus en plus devient force social au niveau national, et qui essaie, surtout dans l'actuel situation difficile, d'influencer la politique économique et surtout agricole, ainsi que de jouer un rôle à la base dans le cadre de la décentralisation du pouvoir politique. Pendant longtemps, les confréries islamiques avaient influencé la production agraire ainsi que l'organisation sociale de la population rurale. Il se pose la question de savoir s'il y a une certaine sécularisation à travers les ONG ou sous leur couvert, ou si, dans une réalité derrière celle de la démocratisation et la coopération y inclus les ONG, l'islamisation croissante doit être analysé d'une manière nouvelle dans le contexte de la démocratisation et constitution ou non d'une société civile.

En ce qui concerne l'état de la recherche, généralement, on plaint dans les sciences sociales le manque d'une théorie de transformation en vue des processus de changement et rupture ayant lieu mondialement. Dans la plupart des cas, on ne tient pas lieu de l'Afrique qui est perçu souvent uniquement en ce qui concerne la crise économique et les conflits armés. Dans les dernières années, il y a eu pas mal d'études empiriques, aussi des approches théoriques intéressants concernant l'Etat et les formation sociales. Cependant, et spécialement en ce qui concerne la recherche sur les genres, jusqu'à présent il n'y a pratiquement pas eu de lien avec les processus généraux de transformation. Cela malgré le fait que les femmes, telle est la thèse, peuvent être considérées comme force sociale importantes dans ces processus.

Egalement, il n'y a pas eu de liens avec le débat en cours sur les organisations islamistes, de femmes et paysans ainsi que les processus de renforcement de l'importance de mouvements religieux ainsi que les mouvements sociaux et de démocratisation.

En général, on part de l'hypothèse que la modernisation socio-économique désavantage fortement les femmes dans quelques domaines, cependant, il y a pratiquement pas de recherche sur l'évolution de leur pouvoir politique et dans la société. En ce qui concerne le sujet de l'importance de mouvements sociaux et société civile, spécialement dans une méthodologie de genres, il y a lieu maintenant de rassembler les différents débats.

Comme perspective de recherche, il sera nécessaire d'approfondir les implications des changements politiques, telles que l'accès au pouvoir des femmes, ainsi que l'interrelation entre décentralisation et formation de la société civile et le symbolisme et la mise en scène de nouvelles relations de pouvoirs, p.ex. par les nouveaux leaders paysans et les ONG.

Sur la base empirique d'études faites surtout au Sénégal, ainsi que d'autres matériaux élaborés à l'université de Bielefeld, Centre de Sociologie du Développement, seront discutées - suivant l'axe 3 les ONG comme objet d'étude sociologique, avec quelques références aux axes 4 et 5 - des questions méthodologiques de catégorie en opposant ONG et mouvement social (tout en faisant référence à des concepts tels que "modes populaires d'action politique; politique par le bas" (Bayart). Il peut être argumenté sur la base d'un diagnostic des sociétés africaines manquant la structuration (Giddens) ou la cohésion sociale qu'il y a toujours eu des initiatives associatives tels que sociétés culturelles, comités de développement, qui, cependant, n'ont pu assumer des fonctions de société civile pour combattre les modes autoritaires de gouvernance (A. Membe).

Le concept de ONG, provenant de la bureaucratie internationale du développement, a permis beaucoup d'actions comparables à celles d'un mouvement social. Mais le trait principal de celui-ci doit être considéré comme redéfinir les problèmes d'une société, y inclus parvenir à une vision de société et les négociations sur les concepts de développement. Dans le processus, et renforcé par les demandes de l'extérieur concernant des ONG suivant les critères de coopération, il se pose de plus en plus des problèmes de légitimation et de professionnalisation (p.ex. pour les Eglises, les organisations paysannes, les anciennes organisations unitaires des femmes). Les Gouvernements ainsi que la Communauté des Bailleurs de Fonds ont toujours utilisé le concept d'ONG pour cacher le caractère politique et social.

En suivant une sociologie des agents (et des logiques sociales) on discutera l'exemple des ONG de femmes dont l'image représente de plus en plus le développement à la base. Est-ce qu'elles remplissent les conditions de mouvement sociale suivant leur formes d'action, quelle est leur interaction avec l'Etat, quelles sont les relations de genre qu'elles proposent, quelles sont les modes économiques envisagés par elles. Organisent-elles seulement les "groupes vulnérables" (comme conçus par les technocrates des Programmes d'Ajustement Structurel), ou est-ce qu'elles créent les bases de solutions créatives nouvelles concernant p.ex. des nouvelles formes intermédiaires de sécurité sociale etc.

Sur la base des débats menés à la conférences des ONG des femmes à Pékin en 1995, il sera argumenté comme les membres voient d'un côté pas de différence entre ONG et mouvement social, d'autre côté elles constatent les problèmes des relations de genre dans les ONG, leur possible abus pour trouver des votes et les risques d'exclusion dans les processus de démocratisation surtout au niveau local. Des problèmes soulevés concernant la manipulation sur la base des ressources et privilèges des fonds accordés avec préférence à des ONG pour femmes (pas des femmes) seront discutées de manière plus générale.

Mouvement social ou ONG?

Suivant des théories des mouvements sociaux (Japp 1984, Lachenmann 1994), le trait principal d'un mouvement social doit être considéré comme redéfinir les problèmes d'une société, y inclus parvenir à une vision de société et les négociations sur les concepts de développement.

Par contre, les ONG doivent être considérées comme répondant à des besoins de services, pour remplir des lacunes, que l'Etat et la société ne peuvent pas remplir. Cependant, étant donné le fait que les frontières ne sont pas claires envers les mouvements sociaux (et politiques, démocratiques, de droits humains entretemps), il n'a pas lieu de suivre une théorie de "déficit" pour expliquer leurs actions.

Dans certains pays, tel les Philippines (Gregorio-Medel 1992), on parle même d'un mouvement des ONG, ce qui en effet veut dire qu'une certaine couche de professionnels et intellectuels essaie de monter des structures et formaliser des espaces, y inclus créer des nouveaux modèles pour certaines sphères de politique (sociale etc.), dans le sens d'une force professionnelle dirigée contre l'Etat bureaucrate et répressif (cette thèse a été soulevé pour les Etats Unis). Ici, il y a des connections avec les considérations d'autopromotion (Seibel 1982), même d'autogestion.

Il se présente donc une situation très ambivalente et complexe qu'il faut soigneusement étudier cas par cas, sans tomber dans le piège, comme c'est souvent le cas, de considérer les ONG uniquement comme modes considérés illégitimes (pourquoi) de créer des emplois pour les responsables et d'avoir accès à des ressources de développement (pour soi-même, pour certains groupes etc.).

Il est absolument important d'analyser l'interface des responsables et initiateurs avec la société, les "grass-roots" qu'il prétendent ou sont supposés d'atteindre (mieux que la Coopération et l'Etat), l'Etat ainsi que les bailleurs de fond, et de formuler des dimensions et typologies.

A part la légitimité de créer des emplois ainsi que des institutions pouvant offrir des services à la population et d'organiser le savoir professionnel dans la société, il est vrai que la dépendance des bailleurs de fonds et de leurs concepts est énorme. Une étude intéressante (Gnägi 1995)) montre pour le Mali l'extrême d'apprendre des "codes", ou des jargons, de développement.

Aussi on parle d'institutions de support aux organisations d'autopromotion qui constituent en effet un secteur de services et ou il n'y a, à mon avis, pas lieu de critiquer le manque de légitimation démocratique ou de représentativité sociale. Ici il se présente un développement intéressant avec, comme au Cameroun (SAED; Lachenmann 1992)), l'aspect service / analyse / advocacy / lobbying la séparation entre organisation d'appui, ONG, guidant en même temps un mouvement social/organisation paysanne. Cela n'est pas sans conflit, et, il est vrai, est en partie facilité par les modes de financement de l'extérieur, pouvant commander des études, organisation de séminaires, formation etc. à l'ONG.

En même temps, cette organisation peut faire du lobbying, tout en jouissant d'une certaine protection par une forme légale (droit suisse) et en déclarant le rôle de bureau-conseil en matière de mouvement social.

Il y a cependant des cas, tel que le Malawi ou le Mozambique (Glagow et al. 1993a, b), où il semble clair qu'il n'y a pratiquement pas de base sociale des professionnels (il serait typique pour un mouvement social que le politique, le savoir technique, et le social soient présents en même temps). Au contraire, les responsables semblent tout faire pour ne pas être concernés par des questions politiques. (Donc, d'un côté, il y a une relation directe politique, de l'autre côté, les organisations ont intérêt à ne pas risquer les fluctuations politiques.)

Interaction avec l'Etat - aspects de société civile

Deuxièmement, concernant la relation avec l'Etat il y a plusieurs aspects (exemple Sénégal Lachenmann 1991, et al. 1995). Les représentants de l'Etat sont souvent jaloux des moyens financiers transactionnés à travers ces structures, ils les considèrent comme devant en principe aller à l'Etat, et les structures de l'Etat sont souvent évitées. La question est de savoir si cela peut présenter une incitation pour ces structures de changer (exemples: négociation sur les frais à payer pour des services de l'Etat par les organisations paysannes au Sénégal), ou, et cela est sûrement souvent le cas, si les représentants de l'Etat essaient de capturer et contrôler les ressources et activités. Au début, ils ont ignoré leur caractère de mouvement social et leur force transformatrice possible, avec une rhétorique que les ONG font des bonnes choses sociales, pour les femmes etc.

En même temps, cela a permis à beaucoup d'organisations de se développer, il y a eu l'intervention de l'Etat dès qu'elles ont constitué des vraies provocations, mais en général et malgré les efforts de contrôle, la coopération socio-technocrate a fourni un cadre et un espace protecteur. Spécialement, malgré leurs limites, les Eglises ont offert ces espaces, surtout dans les temps politiquement très denses (ex. NO Cameroun). En même temps, il est vrai, il y a le danger qu'il se construise une structure uniquement orientée vers l'extérieur et non pas ancrée dans la société, mais qui offre des ressources d'appropriation. Cela veut dire, qu'en effet il ne se puisse toujours pas créer un forum public, critique, dans lequel e.g. les universités peuvent être dedans.

Entre-temps, il y a une certaine érosion des structures de l'Etat étant donné que les relations p.ex. ville - campagnes sont utilisées maintenant pour essayer de capturer des ressources pour son propre village (comité de développement et autre), ce qui en principe est un facteur de cohésion de la société.

Mais souvent, il est vrai, la rhétorique des ONG évite donc les structures pesantes de la bureaucratie, choisit des éléments dynamiques, construit le consensus des autorités locales etc. en utilisant des personnes appelées ONG qui, eux-mêmes ou des proches, sont en union personnelle avec l'Etat. Cela est certainement un mécanisme des bailleurs de fonds pour faciliter le "passage" de certaines mesures dures e.g. dans le cadre des programmes d'ajustement structurel.

Avant, les organisations paysannes au Sénégal (Lachenmann 1991, 1994) disaient qu'il leur fallait des complices ..., avec le temps, elles ont cherché le discours libre et public à tous les niveaux, même utilisant la mode des ONG auprès des bailleurs de fonds pour forcer leur gouvernement de les insérer à certaines négociations.

Le lien des femmes responsables ONG avec des hommes d'Etat politiciens est bien sûr un thème encore plus délicat qu'en général. D'un côté, on peut affirmer que les femmes sont moins concernées par les relations de clientélisme etc. Mais il est devenu clair, que dès que les ONG féminines gagnent d'envergure, surtout en ressources, les prises d'influences

respectivement la nécessité de s'arranger sont énormes. E.g. dans le cas sénégalais, il semble même possible que pour la première fois il y est une sanction politique directe, à travers des personnalités femmes dont les maris font la politique politicienne (la politique du ventre!?).

En ce qui concerne la décentralisation, les Conseils Ruraux devront en principe être réactivés. Dans quelques-uns, les groupements paysans sont déjà représentés ensemble avec ou à la place des coopératives/sections villageoises. En général; la dynamique et l'intérêt pour le développement en général ne sont pas jugés comme étant très excellents; il semble qu'à il y a beaucoup de membres **Erreur! Source du renvoi introuvable.**; et d'influence politique (voir recherche Blundo 1994, 1995). Un handicap très important - à part le fait que la formation doit toujours recommencer en cas de nouvelles élections - est la quasi-absence de conseillères femmes par **Erreur! Source du renvoi introuvable.** Il semble que c'est quelques fois même pas connu qu'elles peuvent y être représentées.

ONG / mouvements sociaux - nucléus d'un troisième secteur de solidarité

Dans tous les cas, je suis convaincue qu'il y a lieu d'étudier les structures des ONG pas seulement d'un point de vue de charnière de dépendance des fonds de développement et par là soit de transmission de modèles soit d'allègement des conséquences néfastes de la nouvelle libéralisation économique. Aussi, l'aspect de contribution (ou freinage) de la constitution d'une société civile par les mouvements sociaux ou l'élément de mouvement social, de caractère transformateur, n'est pas suffisant.

Comme troisième dimension, il y lieu de regarder les ONG comme nucléus d'un troisième secteur, si l'on veut associatif, à but non-lucratif, d'économie communautaire, de communautarisme si l'on veut. Cela beaucoup au delà de remplir les lacunes laissés par l'Etat (pour Cameroun voir Lachenmann 1992). D'un côté, les théories d'autopromotion et de la critique des actions sociales bureaucrate de l'Etat partout dans le monde ont initié ce mouvement de conception de services sociales alternatives, économie régionalisé, et, surtout, de non-profitabilité. Dans la théorie de la politique sociale (Kaufmann, Neubert), le mode de gouvernance de ce secteur est la "solidarité", contrairement à celui de hiérarchie (Etat) et d'argent (Marché). Bien sur, toutes les formes d'articulation, de subvention mutuelle etc. sont concevables. Par cette conception, il faut contre-agir des analyses favorisées par le monde de développement influencé par la Banque Mondiale, de distinguer uniquement entre Etat et Privé, ce qui donne aucune chance de contrôler des espaces vastes de la société pour ne pas les livrer totalement au nouvel ordre global.

D'autant plus, que malgré les critiques possibles, on peut constater les débuts de structuration internationale, réseaux etc. - dans le sens d'une société civile globale - qui se sont souvent constitué avec ou contre les conférences internationales (telles des femmes 1995), ou en effet on négocie et développe des nouvelles conceptions et contre-paradigmes, soit on commence à concevoir des actions de 3ème secteur par des Fondations, Coopératives de Crédits Internationales etc. etc.

Bases sociales du savoir

Un bon exemple est aussi toute la discussion sur l'endigenisation de l'expertise dans la coopération. Après avoir critiqué le transfert de savoir non-situé de l'extérieur, on n'a pas créé une communauté critique scientifique locale, au contraire (on évite les universités qui ne donnent que des problèmes), mais on utilise comme consultants des personnes souvent

employés même dans des structures publiques ou très proches. Il est vrai que beaucoup d'ONG ont été fondées par des anciens fonctionnaires déflatés qui peuvent maintenant faire ce qu'ils auraient dû faire avant.

L'idée de regarder de prêt s'il s'agit seulement de courtiers du développement (Bierschenk, Olivier de Sardan 1993; Blundo 1995) dans le sens étroit de devenir des vrais entrepreneurs, est sûrement fascinant. Mais je considère dangereux de considérer ce phénomène comme néfaste ou parasitique, même entreprise privée ne serait peut-être pas totalement à critiquer.

Mais, bien sûr, il y a beaucoup d'aspects de regarder qui sont les personnes qui forgent ce lien dans la structuration de la société et, bien sûr, quelles sont les contraintes qui pourraient mener à ce que les ONG soit un big business et renforcent tous les réseaux de clientélisme, de patronage, bien qu'il doit sûrement avoir des changements.

Il est à la mode de critiquer les structures d'organisation créées à l'initiative d'interventions externes, spécialement des groupements soi-disant d'autopromotion, qui sont promus par des "organisations de promotion de l'autopromotion" comme étant allochtones et par conséquent ne pas ancrées dans la société, nées uniquement pour avoir accès aux ressources offertes, ne tenant comptes de la stratification du village, de l'histoire, etc. etc., avec comme conséquence immédiate la dissolution dès que "le projet" et le flux de ressources s'arrêtent, c-à-d que ces organisations et avec elles les innovations techniques ne mènent pas à un développement soutenable.

Souvent on parle de mise en scène de groupements paysans (Elwert) afin de construire un monde artificiel uniquement à l'intention des projets. Par la même voie, on pense pouvoir critiquer de principe les ONG naissant, dit-on, uniquement pour canaliser "la rente de développement" par des cadres voulant un emploi (pourquoi pas) et cherchant à participer dans les pots qui avant avaient été monopolisés par les appareils de l'Etat.

Aussi dit-on qu'il n'existe p.ex. pas un mouvement paysan au Sénégal, en montrant que les "leaders paysans" ne cherchent qu'à se privilégier...

Je pense qu'il est nécessaire de différencier, que cela n'est qu'à moitié vrai. Des études ont montré (Epp-Nalivajo, organisations féminines Uganda, et autres) que les groupements puissent disparaître, mais aussi resurger avec un autre titre (comme par ex. au Nord du Ghana, ainsi qu'en Sambie, des groupements de femmes avant Chrétiens, après de l'organisation nationale, et après redevenu Chrétiens ...).

Bien sûr, dans chaque cas il faut vérifier quels sont les changements structurels provoqués, mais aussi les possibilités ouvertes par cet effort d'association, de structuration de société (A. Giddens) qui pourront se développer, stabiliser pour atteindre une force et constituer une arène capable de négocier avec les instances de l'Etat et du marché, conditions préalables à un projet de société. Donc je considère ces groupements toujours comme étant (entre autre) un potentiel de négociation.

Bien sûr, par le support extérieur et le renforcement (non-voulu ou inconscient) de certains groupes et rapports de force, il se peut que la direction soit prédéterminé en défavorisant un groupe de manière permanente. Souvent cela est le cas même avec la réponse des personnes concernées.

Par exemple, des groupements de femmes sont souvent les seules à avoir accès à la terre suivant un module nouveau, qui ne soit pas celui de lignages et maris. Bien sûr, il est vrai, que

c'est souvent les mauvaises terres plus éloignées etc., mais quand même, c'est une forme 'moderne'. De cette manière, les projets peuvent même éviter les transformations biaisées contre les femmes.

D'autre part, les projets ne poussent pas assez les résistances "naturelles" contre ces nouvelles formes, p.ex. dans des projets d'irrigation, concrètement au Fleuve / Sénégal, Podor (CE), ou on avait offert un périmètre assez important à un groupement de femmes qui, cependant, est de l'opinion que les femmes ne peuvent pas payer l'apport exigée, souvent on dit les femmes ne peuvent pas s'endetter. Un calcul que j'ai fait ensemble avec les femmes responsables de la promotion féminine à la FONGS (Fédération des ONG du Sénégal) (sept. 1993) a montré que cet apport en comptant (exigée par le bailleur à cause de la philosophie de participation, apport propre) n'était pas très élevé en comparaison avec les possibilités de gain, ni avec les sommes normalement traitées par les femmes dans d'autres activités. Elles ont insisté à vouloir un appui pour "faire le petit commerce". Bien sûr, il se peut qu'elles ont seulement pressenti les conflits avec les hommes, mais ..

Aussi, souvent les femmes considèrent que pour elles c'est une bonne chose de travailler comme groupe pour des tâches déterminées dans ces périmètres, plantations (Cameroun) etc. Elles ne voient pas que c'est une prolétarianisation, ne leur donnant pas les chances d'accumuler. Mais socialement c'est mieux accepté.

Professionnalisation et institutionnalisation

Animateurs dans les villages, volontaires, coordinateurs, attendaient des salaires, pas possible. Roll-back. Par contre, un groupe de leaders paysans, un partie vieux ..., en partie professionnels alternatifs du développement. Il est clair que la population considère qu'eux ont l'accès privilégié aux avantages du monde de développement. Extrême, toujours les mêmes invités ... dernièrement à la table ronde Banque Mondiale.

Cependant, des graves problèmes techniques, enthousiasme naïf dans les ONG du Nord, e.g. programme de crédit. Les vieux commencent à changer. Les leaders paysans - qui ne touchent que des indemnités ... quelques changements de positions mais ... Les soi-disant techniciens pas de critique technique

Le mouvement paysan au Sénégal est actuellement en réorganisation en vue d'un renforcement du niveau intermédiaire. La FONGS - dont toutes les associations concernées par notre étude sont membres, notamment ADAK - est en train de mettre en place une **Erreur! Source du renvoi introuvable.**; avec intention de ramener la compétence professionnelle au niveau intermédiaire; et de programmation tel une **Erreur! Source du renvoi introuvable.** ainsi qu'un comité de coordination sont installés dans la zone de Kaolack (regroupant ADAK, Maisons Familiales, Entente Kounghoul). Ainsi il y a une coordinatrice de promotion féminine. Il serait très opportun que le projet renforce la capacité professionnelle en matière de gestion de l'environnement à ce niveau.

Le problème organisationnel concerne la rémunération financière de ces ressources humaines. Il est probable qu'elle devra être assurée par des programmes exécutés avec financement extérieur, étant donné que la capacité d'autofinancement s'est avérée très insuffisante, ce qui risque de mettre en question beaucoup d'acquis. Un exemple est le programme d'alphabétisation dans le cadre du Programme de Vulgarisation Agricole (PVA), ainsi que le projet GTZ **Erreur! Source du renvoi introuvable.**

Pour PAGERNA, il semble essentiel d'arriver à coordonner les approches et de renforcer - comme appui organisationnel et pour le développement des ressources humaines dans le cadre d'un développement durable - cet échelon par la dimension Protection des Ressources Naturelles; dans le but d'arriver à un effort soutenable et durable qui ne serait pas assuré par une approche qui limiterait l'intervention au niveau village.

Pouvoir et relations de genre

De même, il se pose la question d'étudier les relations avec les phénomènes de décentralisation et de démocratisation. Je soutiens la thèse que dans le cas des femmes, elles ont été très actives dans des groupements de base et aussi des mouvements sociaux et une partie des ONG (partie sociale, fonctions d'en bas), tandis que elle sont exclues encore plus dans les structures formelles des (nouveaux) parties et des communes. Il semble même, que ce phénomène soit légitimisé par l'image que les groupements sont pour les femmes, les activités des ONG, tandis que la vraie politique et les postes de direction sont pour les hommes

En Afrique de l'Ouest, un aspect à mon avis crucial est la structure dualiste du pouvoir féminin classique qui se répète dans les organisations paysannes, mais qui est une des raisons par lesquelles il est si difficile pour les femmes de s'insérer dans les canaux ordinaires de la politique. Il est très important pour elles d'avoir leurs espaces féminins, et malgré toutes les désavantages, les groupements et ONG leur donne la possibilité, mais l'interface, la connexion ne marche pas bien.

Dans la société africaine, il y a des structures "parallèles" d'hommes et de femmes, il y a une représentante des femmes et des points d'interface ou négociation entre monde féminin et monde masculin/mainstream. Mais par les projets de ce type, censés d'être participative et dirigés vers la base, ces voies d'expression et de négociation sont perdues. Les anciennes institutions deviennent obsolètes, sans que les nouvelles aient les mêmes fonctions et sens sociale.

Dernièrement, il est clair que les ONG recevant de l'argent surtout pour des activités de groupements de femmes, utilisent cette ligne pour établir des privilèges pour hommes. En même temps, soit intentionnellement ou pas, les bailleurs de fonds semblent favoriser des ONG où la direction est dans la main d'hommes: "Il faut aider aux femmes" (directeur d'une ONG au Bénin, ancien fonctionnaire). Cela est une capture et un renforcement de l'ordre biaisé de genre.

Dans la politique, il y a des cas où ces courtiers masculins semblent utiliser leurs projets pour avoir des votes pour certaines parties politiques - cela a été reproché publiquement à Pékin par la présidente des groupements de femmes du Bénin à la personne mentionnée ci-dessous. Elle même était sûrement pas membre de la société civile - dont les ONG et, dans ce cas les mouvements sont éléments constitutifs - mais de la classe politique lié directement à l'Etat.

Effets sur les rapports de force et sur les structures sociales en place

Je pense que les théories sur les mouvements sociaux (Lachenmann dans Jacob, Lavigne Delville 1994) sont intéressantes en ce qui concerne les questions de rationalités collectives, leur négociations dans les groupes et envers d'autres acteurs, la nouvelle définition de problèmes de la société (les enjeux) y compris le symbolique. Par ex. qu'est ce qu'un agent villageois de santé.

Ex. Zone Lacustre au Mali: un petit périmètre, avec la conception de participation, la coopération avait proposé de former des groupes d'utilisateurs responsables eux-mêmes de la répartition. Notre recherche a montré qu'il n'y avait dans le périmètre que des personnes de l'une des deux fractions politiques. En plus, le projet officiellement ne savait pas qu'une grande partie des parcelles étaient cultivées par des métayers. Le bailleur de fonds a interdit cela, ce qui a conduit à un refus de coopération du côté local.

Spécialement dans le cas des rapports de genre, je suis de l'avis qu'il faut regarder de plus près, et je ne partage par ex. pas l'opinion exprimée souvent, soutenant que les activités des groupements ne sont acceptées par les hommes que dans un cadre renforçant et confirmant l'ancien ordre de genre.

Je pense qu'on peut quand même prouver que dans beaucoup de cas, il est vrai, il y a des fatalités de toujours la même chose, mais dans d'autres il y a des vecteurs très différenciés de changement de pouvoir, des ouvertures d'espaces publiques (il y a des nouvelles formes de négociation dans les villages concernant p.ex. les femmes, voir plus loin).

Aussi y a-t-il des nouvelles relations de genre, qui, si les projets sont flexibles, peuvent être positives. P.ex., au Mali (communication d'Anne Keita), des presses de carité ont profité pour les femmes si elles pouvaient - comme c'est normal - engager un jeune homme, fils etc., de leur confiance pour faire le lien au marché. Ou, aussi au Mali, un groupement de femmes aidé par une ONG, n'utilisait pas la pompe qui leur avait été donnée par celui-ci, parce qu'on leur n'avait pas permis (!) d'intégrer soit un homme, soit "les jeunes" (i.e. de l'école, avec le maître) pour la faire marcher.

Dès qu'il n'y a pas solution unimodale, i.e. "innovation administrée" (Elwert), et les ONG en principe ont plus de flexibilité, il peut avoir des nouvelles formes qui ne nuisent pas aux groupes faibles. Si, cependant, le projet n'est pas assez flexible, il y a des conséquences néfastes. Par ex., en Casamence, un projet GTZ d'autopromotion, très ouvert en principe, a compris que la commercialisation des produits de maraîchage est très difficile (tous les groupements avait été incités à faire le maraîchage par les ONG étrangers). Maintenant on forme des gens pour "améliorer" la commercialisation. Mais qui participe aux séminaires?, que des hommes! J'ai demandé pourquoi, on m'a dit les femmes sont pas assez éduquées, elles n'ont pas le temps ..

Cela veut dire, qu'on n'attaque pas les problèmes profonds, sous-jacents, i.e. il faudrait tenir compte de tout le système de production de riz et de sa logique, contrôlé par les femmes, qui ne peuvent faire le maraîchage qu'en plus, c'est-à-dire de manière additive. Cette rationalité n'est pas celle des hommes. Donc le problème que les produits sont toujours offerts en même moment sur le marché pourra pas être résolu et le risque est grand qu'à la longue les femmes vont perdre. (Elles le font déjà en maintenant la production de riz sur des rizières ayant perdu beaucoup de fertilité.)

Cependant, il y a aussi des cas où les femmes jouent sur les deux rationalités et n'acceptent pas une innovation unimodale. P.ex. dans le mouvement paysan au Sénégal, avec financement d'un grand projet de crédit par des ONG étrangères, pour programme "épargne / crédit" les hommes critiquent les femmes parce qu'elles continuent à distribuer / cotiser pour les tontines, les baptêmes etc. En même temps, elles participent au programme épargne/crédit, mais des sommes plus réduites. Elles mêmes m'ont dit qu'il s'agit là de deux choses (logiques) différentes, avantage individuel et collective, mais consciemment elles gardent les deux approches (stratégie de sécurité).

Les avantages des projets sont souvent répartis par des systèmes de clientèle, mais qui peuvent être dérangés par les projets (avec blocage possible). Aussi souvent les responsables (p.ex. leaders paysans) sont poussés par la population dans une position de patron, au Sénégal le groupement dans un village s'appelle "le projet", tout en utilisant la même logique de traiter avec le monde extérieur. Aussi, dans le cadre de l'autopromotion, avec travail non-rémunéré d'animateur/agent de santé/matronne, des nouveaux systèmes de clientélisme sont créés à cause de l'idéologie voulant que 'les villageois prennent en charge' la personne concernée, ce qui ne peut être fait que par des patrons déjà sur place qui renforcent leur position et obtiennent accès au projet.

Les groupements villageois au Sénégal, avec des programmes élaborés avec des "partenaires" (ONG) étrangers, représentent depuis une bonne dizaine d'années en moyenne l'élément dynamique dans les villages, en assumant souvent des fonctions sociales et d'ordre publique.

Cependant, dans le cas des grands nombres d'adhérents, il se pose le problème d'immobilité; tandis que dans d'autres le nombre de membres n'a pas augmenté depuis sa fondation, ce qui est signe de tensions sociales, politiques, économiques et même ethniques dans les villages; et concernant les relations avec l'administration locale dans le cadre de la décentralisation.

Le problème du populisme ou l'idéologie développementaliste adopté par les ONG

D'un côté, les ONG offrent plus de flexibilité et de solutions simples, d'autre cote elle risquent de produire une certaine exclusion. Il peut être important d'avoir un modèle de développement pour les femmes comme montre l'exemple de la ligne de crédit double à la FONGS, ou les femmes peuvent poursuivre deux rationalités comme dans les tontines ... D'autre côté les femmes responsables ont tant internalisé le développementalisme pour les femmes qu'elles n'acceptent pas les possibilités e.g. des terres irriguées au Fleuve. En même temps, leurs background de l'animation, du développement des travaux ménagères ... etc. est très prononcé, plus que dans le cas des responsables (animateurs, coordinateurs etc.) masculins. "Il faut éduquer vos femmes" a dit une responsable au Sénégal aux hommes présents (inofficiellement ...) quand la séance ne marchait pas comme elle l'avait voulu.

Souvent, les méthodes suivies par les responsables des ONG sont des artefacts complètes, seulement des leaders charismatiques peuvent s'opposer à la pression énorme exercée par les méthodes participatives etc. tout en promouvant la réflexion: "d'où venons nous, où allons nous" (leader paysan sénégalais, face aux méthodes participatives).

Le concept de 'groupes vulnérables' est très populiste et à réfuter en tant qu'il s'agit de 'labelling', c-à-d. de stigmatiser/étiqueter certains groupes en les déclarant incapables d'agir comme sujets autonomes de développement et de les déclarer objets de mesures paternalistes. Il s'agit de préférences de femmes, souvent insinuant que l'approche genre ou la promotion féminine consiste en s'occupant de quelques pauvres femmes. En même temps, les exigences politiques, le manque de 'projet de société' restent dehors des considérations.

Typiquement, ce concept est utilisé dans le discours en politique de développement de lutte contre la pauvreté, discours qui est renforcé mais mené séparément des discussions sur la libéralisation de l'économie, l'ajustement structurel etc., à l'exception du discours de remédier aux soi-disant conséquences néfastes (présumées être de caractère non-permanent) de

l'ajustement structurel. Il n'y a pas une discussion cohérente ni sur l'économie et son embeddedness/enchassement social, ni sur les implications structurelles.

Pour mettre le discours 'de la tête aux pieds', on doit bien sûr faire remarquer quelles mesures de politique (agricole et autre) et quels développements socio-économiques conduisent à une "déstabilisation des systèmes sociaux et de production" (G. Lachenmann) ainsi qu'à des biais dans les relations de genre ou l'économie de femmes par ex. (G.L.), en tenant compte de la marge de manoeuvre ainsi que la "rationalité d'action" des populations en question (femmes, groupes ethniques, pasteurs etc.)

Par les activités des ONG il peut s'agir donc d'exclusion, ce qui signifie souvent aujourd'hui étiqueter des groupes/catégories comme groupes-cibles de mesures spéciales, et par là ne pas réfléchir sur les mécanismes conduisant à la marginalisation non seulement dans des projets mais par le changement socio-économique et les transformations en cours.

Un exemple pour les instruments participatives sont les ateliers villageois. Nous en avons observé au Sénégal (Sine Saloum, 1994, Lachenmann et al. 1995) quelques-uns. Je pense qu'il peut avoir certains succès de cette "recherche-action", et qu'il doivent être regardés comme instruments d'animation. Mais il faut juger ces instruments avec le même oeil critique que tous les autres. Ils ne peuvent ni remplacer la recherche (participative toujours, étant donné qu'il s'agit des interprétations des acteurs) ni la planification technique et la politique démocratique.

Ces ateliers remplacent en principe les mécanismes démocratiques et la légitimation n'est pas claire. Egalement, la coopération a beaucoup de problème (épistémologiques en réalité) d'utiliser les résultats de ces recherches pour une image d'ensemble, une argumentation structurée sur la région etc. Et cela est d'autant plus bizarre, étant donné leurs idées de représentativité de recherche etc. Il n'y a donc pas de réflexion sur la validité scientifique des résultats obtenus, ni sur la légitimité politique.

L'idéologie avait prévu de voir les points de vue / besoins / priorités des hommes et des femmes. Cependant, étant donné que les femmes d'âge moyenne (surtout les femmes responsables, telles que présidentes) était occupées pour faire la cuisine - événement important de ces rencontres, et souvent seul moyen d'accès à des moyens, c'étaient surtout les vieilles et quelques actives entre elles qui menait un discours avec l'agente nationale (qui avait des idées toutes faites sur les groupements féminines). De toute manière, les résultats des femmes arrivaient trop tard pour être vraiment inclus dans la réflexion des problèmes globaux faite dans un discours publique (donc comme souvent, les 'besoins' des femmes sont ajoutés, mais les problèmes globaux ne sont pas discutés de manière à inclure les groupes et sexes différents).

En plus, les animateurs étant des professionnels africains, mais pas des locaux (par nécessité), l'exercice était très socio-technocrate, permettant sûrement à se taire sur les clivages profonds. Par contre, des représentants (en différentes fonctions) de diverses associations paysannes étaient présents, mais sans voix, soi-disant par hasard, étant donné la conception du projet sur le caractère parasite de ces leaders paysans.

Etant donné que ces ateliers sont des événements très spéciaux pour les villages, il n'y a pratiquement pas de possibilité d'observation participative pour valider les résultats. Dans le cas cité, une étudiante qui restait après dans ce village avec son homologue/traductrice sénégalaise, nous a interprété les faits de manière tout à fait différente.

Interface / codes de communication / négociation

L'interaction est clairement structurée sur la base, bien sûr plus profondément par des idéologies, mais surtout des discours développementalistes, i.e. populistes etc. Gnägi (1995), a étudié un cas de très proche. Il s'agissait d'un projet participative de technologie approprié (coopération allemande), ainsi que de décentralisation (coopération Suisse) au Sud-Ouest du Mali. Sur les différents niveaux et acteurs/agents de la coopération, il y a une terminologie, un discours dominant qu'il faut apprendre et utiliser dans toute interaction. Les acteurs essentiels dans ce processus étant les ONG nationales au niveau opérationnel. Bien sûr, tout en suivant ces changements p. ex. en ce qui concerne la participation, actuellement ce n'est pas l'aide ou l'assistance, c'est l'autopromotion et l'appui, la décentralisation afin de pouvoir prendre en main son propre destin (empowerment), ainsi que la lutte contre la pauvreté.

Gnägi montre que ce discours dominant est enseigné systématiquement par les agents nationaux employés ("travailler pour les blancs") dans les projets et accepté sur la base des règles de communication culturellement valables, à savoir que celui qui ouvre le discours détermine/définie les termes. Par conséquent, le discours officiel occidental de développement devient la "seule vérité publique". Par conséquent, toutes les parties instrumentalisent certains concepts et il y a une négociation implicite dans l'interaction. Dans ce processus de négociation, dans les années passées, il s'est produit le renforcement d'une conception de monde (Weltsicht) locale radicale, qui légitimise l'utilisation de la force et préstructure l'ethnisation de conflits (voir point 7).

Ce discours devient dominant parce qu'il correspond au discours de participation pratiqué par l'Etat post-colonial, il y a des récompenses, et il correspond aux règles de communication décrites ci-dessus.

Je préfère donc poursuivre une approche d'analyse d'interaction /interface / négociation / logiques différentes de mondes sociales / milieux / construction sociale etc. etc. Je préfère celui-là à une approche de conflit.

Il est clair qu'il y a un manque de démocratie et de discours et négociation politique énorme concernant le développement. Il y a sûrement une certaine opposition entre actions d'ONG, même avec fédération e.g. dans un Conseil pouvant prendre des décisions financières, et le développement à la base.

Pour les modalités de négociation et de solution, il y a cependant des nouvelles formes créées par des projets d'ONG, par ex. je crois en effet que le discours public change en ce qui concerne la participation des femmes. Et aussi que la présence de chercheur, coopérant, tout en pouvant renforcer les clivages et en créer des nouveaux, sert aussi dans quelques cas comme facilitateur, dans le sens d'une nouvelle qualité de négociation entre groupes.

Dans le cas du périmètre irrigué en ZL au Mali, cependant, l'instrument de vote imposé et le type de réunion n'aurait jamais pu créer des nouvelles formes de négociation.

Mais, bien sûr, tout ne se joue pas au niveau des villages. Les projets d'ONG ne devraient pas être conçus comme des systèmes autonomes. Le mouvement paysan au Sénégal essaie maintenant de négocier à tous les niveaux, y compris le niveau national, sur les modalités de la politique agricole/programme AS. De cette manière, on touche au tabou.. concernant la différenciation sociale de la société. De l'autre côté, les démarches de formation des organisations paysannes sont extrêmement conservateurs et mainstream, e.g. au Sénégal dernièrement sur la farming systems research etc.

En principe je pense qu'il est tacitement accepté que le développement agricole aura et a lieu sur la base d'une différenciation sociale très accentuée dans toute la région de l'Afrique de l'Ouest / Sahel.

Les projets et politiques agricoles renforcent cette tendance, par ex. par des systèmes de retraite anticipée et la dissolution d'opérations de développement, en privilégiant les employés pour s'installer comme "paysans modernes" (ex. Bénin, encadreurs Cader Atlantique) et très souvent forment des ONG (au lieu de se lancer sur le marché libéralisé). Donc, les ONG protègent-ils les anciens Etatistes du marché libre??

Aussi est-il que les membres des groupements paysans faisant partie du mouvement paysan, sont conscients qu'ils doivent accepter que les 'big men' 'participent' aux projets, afin d'éviter leur boycott total. Aussi, de plus en plus ils sont dépendants du travail salarié y compris.

Les populations-cibles des projets: projets ONG contre économie libéralisée

Typiquement les projets d'ONG s'adressent aux 'women-headed households', les ménages dirigés, en apparence, par une femme. Cela signifie la construction sociale d'une image de femme, qui, il est vrai, existe comme type dans les régions de migration, dans des villes. Et qui en effet peut être preuve de l'affectation prioritaire des femmes par la pauvreté (dans des pays comme le Malawi on y compte des chiffres de 45 % environ). Mais ce concept est très problématique, ne tient pas compte de la critique du concept de ménage, c'est à dire des relations d'échange, de réciprocité, d'association etc. au delà du niveau de base, et non plus de la critique formulée par l'anthropologie sociale féministe concernant la nécessité d'analyser les relations de genre et des mondes (plus ou moins autonomes), espaces etc. dans les unités de base.

Cela veut dire que soit on adresse le ménage/farming system comme unité, soit comme dirigé par une femme, mais toujours comme bloque monolithique, black box, et on ne regarde pratiquement jamais, ou seulement concernant des "activités féminines", "l'économie féminine" (G.L.). Ce concept intègre la perspective des femmes, avec toutes les divisions de travail, logiques d'action, embeddedness dans des réseaux particulières, relations entre femmes p.ex. dans une maison polygame etc. etc. Donc il y a labelling des femmes comme groupe vulnérable, women-headed households, femme de ménage (activités ...) mais jamais dans leur propre logique.

Une autre contradiction: on parle souvent du potentiel économique des femmes qu'il faut faire utiliser. Mais il n'y a pas de relation avec le discours de pauvreté, vulnérabilité, etc. bien que beaucoup de projets soi-disant génératrices de revenus réalisés par les ONG échouent faute de l'enchâssement dans l'économie mainstream d'un côté et le système de subsistance, logiques sociales etc. d'autre côté.

Par contre, le discours de "lutte contre la pauvreté" conduit à des situations absurdes de tenir compte seulement de ce groupe étiqueté, sans avoir une vision / un projet de société /développement rural par ex. Souvent les professionnels nationaux ne 'comprennent' pas, pourquoi le développement rural ne serait que pour les pauvres. Il y a manque de transparence et de rendre les conditions (à négocier) ouvertes. Par ex. je n'ai jamais vu un projet où les conditions d'accès (p. ex. prix d'intrants, taux de crédit) varient avec le statut socio-économique du 'client', chose qui est absolument normale dans la politique économique et sociale des pays industrialisés. Donc il y a contradiction entre discours de pauvreté et de participation à travers

les ONG et discours d'économie de marché. C'est méthodologiquement très intéressant étudier l'interaction entre les deux.

Dans le projet Zone Lacustre au Mali (Lachenmann), on a insisté à ce qu'il doit être rentable, donc pas de 'subvention' à la production comme principe. Par conséquent, il y a biais entre aide alimentaire et de catastrophe d'un côté, et production (prétendu être) rentable de l'autre.

Un autre exemple connu est un projet (GTZ) au NO du Cameroun, consistant dans l'introduction de la traction bovine dans un système d'agriculture où ce ne sont que les femmes qui font les cultures non-peréennes. Après de longues protestations, des groupements de femmes ont été accordé l'accès, par groupe et par couple, avec un certain succès qui ne semble pas avoir duré. Au Cameroun les femmes sont perdantes dès que la commercialisation de cultures vivrières est appropriée par les hommes, parce que les produits de vente traditionnels - café, cacao - n'offrent plus de chance économique.

Pour l'économie des femmes, c'est les groupements, c'est l'action des ONG, tandis que pour les hommes c'est le marché libre.

Concernant l'accès à la technologie: on adresse en général aux hommes, sans considération de la division du travail suivant les sexes. Les moulins céréaliers sont des projets favorisés des ONG pour l'allègement des travaux des femmes. D'abord il y a la conséquence d'exclure les femmes pauvres (Bellah au Mali, Serer au Sénégal) qui gagnent pour le battage, après il y a souvent appropriation privée par des personnes ayant une position plus aisée (commerçantes, hommes etc.). Etant donné qu'il s'agit de services pour la subsistance, les femmes doivent trouver ailleurs l'argent pour payer, ce que les hommes donnent rarement, elles sont souvent obligées de vendre une partie de leur production pour payer le service, ce qui aggrave la crise alimentaire / disponibilité d'aliments.

En effet, il y a souvent contradiction entre les aspirations de la population et les conditions structurelles et principes politiques poursuivies actuellement en politique de développement (ajustement structurel, libéralisation etc.) et elle attend des ONG qu'elles remplacent l'Etat.

Les ONG en effet fournissent un cadre d'orientation en vue du brusque changement du modèle économique dirigiste de l'Etat colonial et post-colonial. Cela est le cas, bien que en général les ONG ont aucune orientation économique, et souvent sont considérées à remplacer l'Etat en fournissant quelques conditions économiques, tels qu'intrants. Il est intéressant d'observer les modèles "d'économie sociale" développés par les ONG, e.g. échanges (carrefour) pour aller contre le marché anonyme etc. En même temps, ils sont un endroit de charnière entre concepts d'économie différents, entre mode d'accumulation différents etc.

Par ex., pendant mes recherches au Sénégal, je m'intéresse toujours à savoir si, ou pourquoi pas, les gens agissent pas comme prévu d'entrer avec une production forcée de cultures alimentaires pour le marché nationale. L'argument le plus souvent mentionné est que les prix sont pas sûrs, i.e. ils ont l'idée, comme introduit dans la production de cash crop, que l'Etat doit proposer un prix déterminé. Dans le cadre d'instruments typiques des ONG, comme les banques céréaliers, il semble se produire des concepts mixtes, des nouvelles formes d'accumulation, qui pourraient conduire à des nouveaux dynamismes.

Bibliographie

- Anheier, Helmut K., Wolfgang Seibel, Hrsg., 1990, *The third sector: comparative studies of nonprofit organizations*, Berlin, New York: Walter de Gruyter
- Bayart, Jean-François, 1989, *L'état en Afrique. La politique du ventre*, Paris: Fayard
- Bayart, Jean-François, Achille Mbembe, Comi Toulabor, 1992, *Le politique par le bas en Afrique noire. Contributions à une problématique de la démocratie*, Paris: Karthala
- Bierschenk, Thomas, 1994, "Demokratische Erneuerung" (renouveau démocratique) und "Politik von unten" in der Republik Benin, in: Brandstetter, A.-M., G. Grohs, D. Neubert, éd., pp. 177 - 187
- Bierschenk, Thomas, Georg Elwert, Hrsg., 1993, *Entwicklungshilfe und ihre Folgen. Ergebnisse empirischer Untersuchungen in Afrika*, Frankfurt/M.: Campus
- Bierschenk, Thomas, Georg Elwert, Dirk Kohnert, 1993, Einleitung: Entwicklungshilfe und ihre Folgen, in: Th. Bierschenk, G. Elwert, éd., S. 7 - 40
- ✕ Bierschenk, Thomas, Jean-Pierre Olivier de Sardan, 1993, Les courtiers locaux du développement, in: APAD Bulletin, no. 5, S. 71 - 76
- ✕ Blundo, Giorgio, 1994, Le conflit dans l'Entente. Coopération et compétition dans les associations paysannes du bassin arachidier sénégalais, in: J.-P. Jacob, Ph. Lavigne Delville, Hrsg., S. 99 - 120
- ✕ Blundo, Giorgio, 1995, Les courtiers du développement en milieu rural sénégalais, in: Cahiers d'Etudes Africaines, La démocratie déclinée, vol. 24-1, no. 137, pp. 73 - 99
- Brandstetter, Anna Maria, Gerhard Grohs, Dieter Neubert, Hrsg., 1994, *Afrika hilft sich selbst. Prozesse und Institutionen der Selbstorganisation*, Münster: Lit
- [Bratton, M., 1989, Beyond the state: civil society and associational life in Africa, in: World Politics XLI, 3, S. 407 - 430
- Elwert, Georg, 1983b, Aufbruch und Krise. Überlegungen zur Dynamik sozialer Bewegungen (mit Beispielen bäuerlicher Bewegungen in Süd-Bénin), in: R. Hanisch, Hrsg., S. 75-98
- Elwert, Georg, 1991, Gemeinschaftsbildung und Aufbau einer "civil society", in: D. Neubert, Hrsg., S. 83 - 90
- ENDA, 1985, Initiatives paysannes au sahel. S'organiser et lutter contre la "fatalité". Série Etudes et Recherches no. 97-98-85
nov.-déc., Dakar: environnement et développement du tiers monde
- FONGS, 1993a, Fédération des Organisations non-gouvernementales du Sénégal, Analyse de la crise, Thiers: ms.multi.
- FONGS, 1993b, Fédération des Organisations non-gouvernementales su Sénégal, Quelle avenir pour le paysan africain?, Thies: ms.multi.
- [Fox, Jonathan, 1992, Democratic rural development: leadership accountability in regional peasant organizations, in: Development and Change, vol. 23, no. 2, 1992
- [Fuentes, Marta, Andé Gunder Frank, 1989, Ten theses on social movements, World Development, Vol. 17, No. 2, S. 179-191

Gentil Dominique, Marie-Rose Mercoiret, 1991, Y a-t-il un mouvement paysan en Afrique noire?, in: Revue Tiers Monde, t. XXXII, no. 128, S. 868 - 886

Geschiere, Peter, Jos Van der Klei, 1987, La relation Etat-paysans et ses ambivalences: modes populaires d'action politiques chez les Maka (Cameroun) et les Diola (Casamance), in: E. Terray (sous la direction de), S. 297-340

Giddens, Anthony, 1984, The constitution of society: outline of the theory of structuration, Berkeley u.a.: Univ. of Calif. Pr.

Glagow, Manfred, Anita Engels, Saskia Siefert, 1993, Demokratisierung und Entwicklung in Mosambik - Gesellschaftliche Selbstorganisation und die Rolle von Nicht-Regierungsorganisationen in Mosambik, Forschungsprogramm Entwicklungspolitik: Handlungsbedingungen und -spielräume für Entwicklungspolitik, Bielefeld: Universität, Fak. f. Soziologie

Glagow, Manfred, Michael Ruffert, in Zus.arb. Ronald Rodney Chokani, 1993, Non-governmental organizations in Malawi. Societal self-guidance in the process of democratization and development, Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GTZ

Gnägi von Bellmund, Adrian, 1995, Entwicklungszusammenarbeit und sozialer Wandel im Südwesten Malis. Überlegungen zur Struktur und den Auswirkungen der populistischen Interventionspraxis, Bern: Inauguraldissertation der Philos.-histor. Fak. Univ. Bern, Inst. f. Ethnologie

Gormsen, Erdmann, Andreas Thimm, Hrsg., 1992, Zivilgesellschaft und Staat in der Dritten Welt, Joh. Gutenberg-Universität, Interdisz. Arbeitskreis Dritte Welt Bd. 6, Mainz

Gregorio-Medel, Angelita, 1992, Development Non-governmental organizations (NGOs) and the democratization of Philippine society, Bielefeld: unveröff. Dissertation Fak. f. Soziologie

Kwan Kai Hong, sous la dir. de, 1991, Jeux et enjeux de l'auto-promotion. Vers d'autres formes de coopération au développement, Paris, Genf: Presses Univ. de France, Cahiers de l'Institut Univ. d'Etudes du Développement

Hanisch, Rolf, Hrsg., 1983, Soziale Bewegungen in Entwicklungsländern, Institut für internationale Angelegenheiten der Universität Hamburg, Baden-Baden: Nomos

Hyden, Goran, 1990, The changing context of institutional development in Sub-Saharan Africa: Creating an enabling environment, in: The World Bank, Hrsg., 1990b, S. 43-80

Japp, Klaus E., 1984, Selbsterzeugung oder Fremdverschulden. Thesen zum Rationalismus in den Theorien sozialer Bewegungen, Soziale Welt, 35. Jg., Nr. 3, S. 313-329

Jacob, Jean-Pierre, Philippe Lavigne Delville, éd., Les associations paysannes en Afrique. Organisations et dynamiques, Paris: Karthala

Lachenmann, Gudrun, 1986, Rural Development in Mali - Destabilisation and Social Organisation, in: Zeitschrift für ausländische Landwirtschaft/Quarterly Journal of International Agriculture (Berlin), vol. 25, no. 3, 1986, pp. 217- 233

Lachenmann, Gudrun, 1991a, Handlungsrationalität in bürokratischen Organisationen und sozialen Bewegungen in Afrika. Analyseansätze, in: D. Neubert, éd., pp. 65 - 82

Lachenmann, Gudrun, 1991b, Soziale Bewegungen als gesellschaftliche Kraft im Demokratisierungsprozeß in Afrika? Bauernorganisation in Senegal angesichts des Rückzugs des Staates und der Strukturanpassung, in: afrika spectrum, vol. 26, no. 1, pp. 73 - 98

Lachenmann, Gudrun, 1992a, Frauen als gesellschaftliche Kraft im sozialen Wandel in Afrika, Peripherie, vol. 12, no. 47/48, pp. 74-93

Lachenmann, Gudrun, 1992c, Die Gefährdung sozialer Sicherung in der Krise und Perspektiven neuer Strategien der Selbstorganisation: Fall Kamerun, Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik

Lachenmann, Gudrun, 1994, Civil society and social movements in Africa, in: Jean-Pierre Jacob, Philippe Lavigne Delville, éd., pp. 61 - 95

Lachenmann, Gudrun et al., 1995, Lehrforschung Transformationsprozesse in Westafrika. Forschungsschwerpunkt Entwicklungssoziologie, Bielefeld: Univ., Fak. f. Soziologie

Lentz, Carola, 1995, 'Unity for development'. Youth associations in North-Western Ghana, in: Africa, 65, no. 3, S. 395 - 429

Mamdani, Mahmood, Thandika Mkandawire, Wamba-dia-Wamba, 1988, Social movements, social transformation and the struggle for democracy in Africa, Working Paper No. 1, Dakar: Codesria

Mbembe, Achille, 1988a, Etat, violence et accumulation. Leçons d' Afrique noire, Foi et développement, no. 164/165, S. 1-8

Meillassoux, Claude, 1968, Urbanization of an African community. Voluntary associations in Bamako, Seattle/London: Univ. of Washington Press

Neubert, Dieter, 1992, Zur Rolle von freien Vereinigungen beim Aufbau einer afrikanischen Zivilgesellschaft, in: E. Gormsen, A. Thimm, éd., pp. 27 - 60

Neubert, Dieter, éd., 1991, Die Zukunft Afrikas - Überleben in der Krise, Gerhard Grohs zum 60. Geburtstag, Sankt Augustin: Comdok Verlagsabtlg.

Poulton, Robin, Michael Harris, éd., 1991 (1988), Putting people first. Voluntary organisations and Third world organisation, London, Basingstoke: Macmillan Education

Pradervand, Pierre, 1989, Une Afrique en marche. La révolution silencieuse des paysans africains, Paris: Plon

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

Seibel, Hans-Dieter, Ukandi G. Damachi, 1982, Self-help organizations. Guidelines and case studies for development planners and field workers - A participatory approach, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung

World Bank, 1989, Sub-Saharan Africa. From crisis to sustainable growth. A long-term perspective study, Washington D.C.

World Bank, Hrsg., 1990b, The long-term perspective study of sub-saharan Africa, Institutional and sociopolitical issues, background papers, Vol. 3, Washington D.C.

AXE 2 : Les ONG comme objet d'étude sociologique

CONFLICTS BETWEEN GOVERNMENTAL AND NON-GOVERNMENTAL INSTITUTIONS WITHIN NATURAL RESOURCE MANAGEMENT IN BURKINA FASO.

Texte d'auteur (version pré-colloque)

Henrik NIELSEN
Ph.D. student
International Development Studies

INTRODUCTION.

The objective of this paper is to address certain theoretical and methodological questions arising when researching institutional aspects of natural resource management in Burkina Faso.

There seems to be a general consensus that in Burkina Faso, as in most of the Sub-Saharan African states, we have seen a "diminished rôle of the state in development" along with an increased constitution of civil society. This argument is derived from the fact that budgets have been cut and government institutions have been closed down to some extent or privatized. Alongside a number of other institutions have imposed themselves as alternative channels through which "development" initiatives could be organized.

Along with this, natural resource management has become a major concern of the multilateral and bilateral donors of development aid, of which the Burkina Faso economy is extremely influenced.

The study of institutional conflicts within natural resource management is thus an interesting entry point for an analysis of not only more technical and managerial problems of implementation of more suitable natural resource management policies but also of:

- the dynamics of the "disengagement of the state";
- the role of development aid as mechanism for the constitution of power;
- the dynamics of emergence of institutions within natural resource management;

INCEPTIVE CONCERNS.

An initial departure consists of discussing at a more theoretical level how networks between social agents tend to function and emerge. Recent years' research have highlighted the necessity of adapting an "actor-oriented approach" (Long 1992, Booth 1994, Arce et al 1993, Olivier de Sardan 1995). This is not a new discussion, more than twenty years ago Boissevain (1974) heavily criticized what he called the structural-functional model dominating socio-

anthropology for asking only "what is the pattern of social relations" and "how is this maintained" thus ignoring how it emerges, changes and how the pattern is not respected.

Furthermore Boissevain proposed that when answering the question "why is he doing that?" in our analysis of the social actor's actions, we should not only look at the structural-functional tool of solving it i.e. asking "what are the rules of behaviour in such a case (or just "why did he say he did it) but perhaps more look into the question "what is he getting out of it."

The "actor-oriented approach" of today stresses the importance of avoiding taking the aggregates produced by the social sciences (society, cultures, classes, modes of production, kinship, ethnic group a.s.o.) as collective subjects with a "will of their own". On the other hand it stresses the importance of the idea that different social forms develop under the same or similar circumstances. Diversity is a new key word.

Social actors according to Norman Long (1992) are knowledgeable and capable and are able to process social experience, even in extreme forms of coercion. The term embraces not only individuals. Enterprises, political parties, churches may equally be termed actors because they have means of reaching and formulating decisions and of acting on at least some of them. This means on the other hand that for instances classes or ethnic groups cannot be considered with the power of agency, as these are too divers and do not have the decisive and formulative abilities.

Social actors are faced with having to win struggles over the attribution of specific social meanings, i.e. for instance development intervention models become strategic weapons in the hands of those promoting them.

Again according to N. Long, all actors have some power. He states though that it is worth remembering what Marx said, that actors, in constructing their social world, do not choose their circumstances. Actors' actions reproduce social institutions that they did not necessarily bring into being. Actors' activities are embedded within structured properties and institutions.

Critique of actor-orientation.

The actor-approach must be approached with appropriate prudence. When looking at the question posed by Boissevain, whether actors always pursue their personal interests when asking "what is he getting out of it", it seems that there is a danger of becoming utilitarian in the sense that this might lead to the conclusion that individual actions are always directed by an urge to better the individual's own situation in material terms. Entangled in this perspective, the researcher might end seeing every actor as an egoistic pursuer of selfinterest, always ready to embezzle etc. But as Boissevain argues, there is no antagonism in reacting on the basis of moral values and at the same time being out for oneself.

There is another analytical problem: The actor-oriented point of view coincides with the concept of class as described by Bayart & E.P. Thompson, where the class only is a class when it conceives itself as such as opposed to other social groups or classes, i.e. in a situation where classes are understood not exclusively as groups deducted by their economic place in the production system? If classes are defined as E.P. Thompson does are they in fact to be considered agents? The problem is maybe that in the contemporary post-industrial globalized world the E.P.-concept of class is no longer prevalent anywhere. But this is of course mainly a problem for researchers insisting on the utility of the concept of class, a question that shall not be discussed further in this paper.

A third problem consists of defining to which degree we can attribute interests and logics to institutions as well as to which degree we can look upon them as actors. When are these institutions to be seen as actors because they have means of reaching and formulating decisions

and of acting on at least some of them, and when are they to be seen as exactly the opposite, structured instances determining the actions of the actors. The rejection of the structural-functionalist approach implies caution in attributing "interests" to groups, institutions, organisations etc. Very well, but are we at the same time willing to accept the standpoint of Raymond Boudon that social change is to be analyzed as the result of the aggregation of individual actions (Here Olivier de Sardan 1995)? Is Long not contradicting himself when he claims that parties, enterprizes etc. can act as actors when their activities are at the same time embedded within structured properties and institutions?

Finally the actor-oriented approach acknowledges that even the weakest actor has a certain "room for manouver" or power, they are not merely pieces in the rulers' chessgame. Okay, but it is worth stressing that certain structures might make this room for manouver extremely unevenly distributed.

THE DISENGAGEMENT OF THE STATE.

The structural Adjustment policies imposed on the sub-Saharan countries (often though with the consent of the governments) have had as their ideologic headline to "diminish the rôle of the state in development". This should allow market forces to regulate the economy and bring about an increased constitution of civil society, thus increasing the accountability of the political leaders and assuring plurality of society and more sustainable economic growth. As a consequence, budgets have been cut and government institutions have been either cut down, or privatized.(See e.g. World Bank 1989)

This ideologic framework has proved somewhat out of touch with the realities of African societies, partly because they are based on very eurocentric and neo-liberal ideas of development.

Looking at the performance of the state und structural adjustment policies would reveal that, quite contrary to the anticipated effect, the reduced revenue of the state has forced its employees to engage in a wider range of activities also outside the state institutional sphere. Often it turns out being the same individuals involved in this civil society activity as were before involved in state enterprizes. This has implications for the way we look at power struggles in an African context, where these are often narrowly confined to the spheres of the state.

Bayart has argued (1989) that the structural adjustment primarily has worked as a mechanism for the dominant groups to stabilize their power base. "Privatisation" has thus worked similar to the nationalizations of the 70es in the sense that in both cases these have worked mainly as transfers of wealth from politically weak groups to the politically dominating elite.

This implies that distinguishing between a public and a private sphere becomes extremely difficult as there is a constant straddling between them. The anticipated transfer of activities to civil society is equally difficult to verify empirically. In close connexion with this, the relation between the state and the civil society is a subject that has to be dealt with cautiously avoiding simplistic dichotomies and at the same time emphasizing the straddling between the institutions involved and the opportunism of the different actors.

We are thus faced with a complicated analytical problem as looking at the state and its relation to civil society may turn out being an analytically unfortunate point of departure. A reification of the state and a spacial/institutional definition of what it comprises, what is outside and inside its relation to civil society may turn out to be impossible intellectual exercises not revealing anything particular about the constitution of power, capital accumulation and the allocation mechanisms of economic resources.

The empirical analysis.

The "Actor -oriented approach" in the analysis of structural adjustment programmes should allow us to avoid inadequate generalisations and unfortunate extrapolations of eurocentric and economic concepts of state-society relations. It must first and foremost be accepted that the different (in this case Sub-Saharan) nations react differently to the programmes. We must therefore accept the necessity of a macro-level scrutiny of the historicity of the Burkina Faso state.

In striking contrast to the situation in a number of other Sub-Saharan countries, and despite its ranking among the very poorest countries in the world, the state institutions in Burkina Faso seem to function relatively well. Despite severe shortages of means, for instance extension services work, agents receive their (not overwhelming) wages, perform according to job descriptions, interacting with agriculturalists, in admittedly not always the most fruitful way. However, the situation known from other countries where people haven't received their already ridiculous salaries for months, nobody knows who is responsible for what and everybody is busy elsewhere, is unknown in Burkina Faso.

To explain this relatively unique situation in a Sahelian context is a complicated and interesting question, but unfortunately a subject which will not be elaborated sufficiently here. In short, the reason does not seem to be an enthusiasm for President Blaise Compaoré and his structural Adjustment policy. Rather, a very long tradition for bureaucratic and hierarchic social systems in primordial society (at least among the Mossi) seems to be part of an explanation. A relatively high level of education among state employees could be another.

Nonetheless, the structural adjustment policy embarked upon since 1987 has been rather insensitive to this fact, prescribing the same medicine in Burkina Faso as elsewhere - the disengagement of the state apparatus and the transfer of for instance agricultural extension to NGOs and the private sector, thereby undermining one of the apparent assets of the country.

As a useful tool when looking at the struggles unleashed when "disengaging the state", Migdal proposes the definition of a number of *arenas* in the study of State-society relations: That "patterns of domination are determined by key struggles through what I call society's multiple arenas of domination and opposition", (Migdal 1994) a point of view not far from that expressed by Bayart.

Migdal in the attempt to make an "anthropology of the state", defines a number of different "levels" of the state, which are to be seen as arenas. These comprise 1) the trenches, where the tax collector, the agricultural extension agent, the schoolteacher is the state's forepost, 2) the dispersed field offices at regional levels, 3) the agency's central office, i.e. e.g. the ministries and finally 4) what he terms the commanding heights, i.e. the top leaders, in an African context the president and perhaps a few others surrounding him.

This defining of state levels seems to be a bit simplistic. As Bayart (1989) points out it is important to look at the constitution of power within a larger context, and especially as the intermingling of networks both within and outside the state institutions. Within this modern factionalism it is very important not to define networks exclusively according to institutional, regional or ethnical lines, but rather to ask the question as Boissevain proposed "what is he getting out of it" in each case. In his accounts on modern Senegalese factionalism Cruise O'Brien explained it by claiming that "Loot is the clan's totem" (Cruise O'Brien 1975), thus referring to the fact that it is the ability of the leadership of the clan to distribute spoils that holds a modern clan or a clientelist network together rather than ideological or affectionate ties. The minute there is no loot to distribute the network falls apart. Establishing arenas confined to the narrow institutional spheres of the state might therefore miss the point, as it is within a larger and at the same time situation-specific context that arenas are to be defined. I shall come back to the question of defining arenas later.

DEVELOPMENT AID AND POWER.

External development aid, whether grass-root focused, poverty oriented or more traditional technical packages are according to Olivier de Sardan submitted to two principal mechanisms. When dealing with these transfers in the classic transaction form: the project, the development aid undergoes a *selection* from the development packages and an *embezzlement* (a somewhat more derogative term than the french *détournement*, which also means deviation) of means meant for development.

The *selection* of the development package consists of the dismantling of the project, the discarding of parts not seen as suitable technical solutions, the adaptations of other and their synergy with local knowledges.

The *embezzlement* of the often large funds is in fact a sort of "appropriation" of the projects and in some way as well a way of selecting items from the development package and translating them into more convenient forms for the individuals with the possibilities and the power to engage in the embezzlements. The general acceptance of this behaviour which is often surprising the western observer (and donor) is probably explained by the contingent character of the aid disbursements, its unequal distribution, its ignoring local allocation mechanisms aggregated into a general acceptance that each individual accepts that had it been him he would probably have done the same.

These two mechanisms of action by the recipients of external aid are based on what Sardan (cf.1995) describes as three "logics":

1) the need for agriculturalists when dealing with development efforts to emphasize *security* as production strategy, which make agriculturalists reluctant to venture into experiments that have not proven attractive on farm level;

2) the eagerness to submit to *assistencialism*, i.e. the opposite of "self-reliance" becoming assisted is of course a great advantage. Therefore the idea of a post-intervention phase of a project is of course not attractive to rural populations;

3) the *monopolizing* of activities among certain groups or individuals among the recipient population of the development aid.

The question is now whether it is possible to combine the tracing of these mechanisms in a Burkina context and link them with the argument of straddling stretched to include lower levels of the african bureaucratic system. Does for instance the "privatisation" of agricultural extension and "development assistance" imply new means for politically powerful agents at local level to monopolize the control of aid flows? Boissevains question "What is he getting out of it" initially seems as a very relevant entry point for an analysis of institutional struggles within natural resource management.

Notwithstanding, it seems certain that what we refer to as the "reduced role of the state" has opened up for certain social struggles for external resources, and these struggles are set on a number of new arenas that should be defined more precisely, and not just within an institutional framework. One of the more obvious research objects in this direction is of course the NGOs entering in fierce competition with state institutions for the external aid resources. This problem is all the more relevant as societies like Burkina Faso are increasingly becoming "Rentier economies" in the sense that virtually all state and NGO activities are funded from abroad. With decreasing state revenues from exports and increased competition for aid to "development" it is obvious that a number of new parameters must be considered when looking at institutions claiming to promote development and manage external aid. This has been termed "the resurgence of civil society" as mentioned above. In relation to this, it is an important question whether it is not the same individual actors profiling themselves as mediators, whether this

change from state to civil society has any qualitative implications on the outcome of the "development" effort.

An adequate entry point for an analysis of the problem of external aids influence of local constitution of power might be to try and define the *central arenas* where conflict over the allocation of external resources take place. Olivier de Sardan defines an arena as the social space where confrontations and clashes take place between social actors regrouping around leaders and factions.

The concept "arena" is thus close to Bourdieus "field", where actors exchange different forms of capital (social, economic, symbolic etc), but is to be seen as more interactionnist, with a more specific scale. A project is an arena, an NGO is an arena, a ministry is an arena but "development" is not an arena. "Development" can however be termed as a field comprising all the institutions, discourses, symbols, capitals etc. "The state" or "the civil society" are neither arenas as these are far too large and opaque spheres, each comprizing a number of interwoven arenas.

Once an arena is defined, Olivier de Sardan (1995, p. 179) defines different "strategic groups". Strategic groups are defined as "more empirical social aggregates, with geometrically varying scale, defending common interests, particularly through social action and policy". Strategic group is a more suitable concept than "social class" in an African context, as class is too economic and too dependant upon an analysis of the production relations. Strategic groups are to be conceived as a research instrument and are not readily definable. The research objective is in each case exactly to define the strategic groups in a given arena. For instance in a village we may define the following groups; simple farmers, simple livestock herders, local aristocratic families, women, external agents etc. At another level however (for instance the development project as arena) the "external agents can be sub-divided into a new number of strategic groups, foreign experts, local extension officers, development brokers, peasant leaders etc, whereas simple farmers and simple herders may be considered in the same strategic group.

The definition of suitable arenas and a number of strategic groups might be a fruitful entry point for an empirical study of institutional conflicts.

EMERGENCE OF INSTITUTIONS WITHIN NATURAL RESOURCE MANAGEMENT

A central hypothesis in this work is that a primary motive for social organization and institution building in rural Burkina is attracting foreign assistance. The struggles between different institutions in Boulgou in Southern Burkina Faso are thus about who is most successful in this respect, what are the alliances being made on different levels according to which social dynamisms. A more concrete aspect is the conflictual potential of the development project as demonstrated by Laurent (1995), the way it triggers off conflicts on local level, conflicts that were at times already there, but where the project served as catalysator for inherent antagonisms, or cases where the changes caused by the project had created new tensions. The opposite case also seems a possibility. The project succeeds in diminishing social tension. This is not only a positive thing. The project might equally have the effect that a certain socio-economic dynamism is suppressed, thereby making all economic activity which is not under some kind of project umbrella a bad economic calculation.

An interesting paradox exists in the fact that in line with the tendency of advocating the cutting down of state institutions given the tasks of assuring "development" the donor community has become more and more interested in a need to reach the "grassroot" or "village" level in their development effort. This again has led to a situation where it becomes crucial to find suitable mediators that can in fact assure this very difficult transfer. The more participation the more mediation at the same time. The role of the mediator is though at the

same time very central and potentially very lucrative at the same time. Formerly this role was exclusively undertaken by agents of the state. This does not mean that certain individuals did not benefit from this agency through monopolizing development intervention activities and deviating certain information and resources, but there was not a formalized non-state forum through which external donors could work.

This has changed with "the resurgence of civil society". Former state employees now serve as peasant leaders, development brokers, NGO founders and competition for the external resources is a more realistic option than a more coordinated effort guided by some kind of central planning. Their conflicts may therefore have important impact on the outcome of natural resource management policies in general.

THE CASE

The arena that I want to study is the agricultural extension service in Boulgou Region in Southern Burkina Faso. Strategic groups seem to include

- Extension agents working for the agricultural extension service. Their problems include lack of funding because of the overall SAL policies;
- Agents from other competing state institutions. These include The livestock service and the forestry department;
- Higher level state representatives closely following resource allocations to natural resource management;
- NGOs competing with the state institutions for external funding for their natural resource management efforts;
- External donors. These include the newly started Natural resource management project funded by DANIDA.
- Village leaders and local "development brokers". These include both "traditional" chiefs and more recently appointed "Délégués" and "chefs de groupement";

I hope however that it is possible to decipher from the above that a careful analysis of this implies 1) a thorough discussion of the genesis of the historically specific Burkina conditions is necessary; 2) a more exhaustive discussion of the state-society relation revealing more specific trajectories of power constitution and resource allocation mechanisms, and finally 3) the development of a methodology that will enable the extraction of valid information on conflicts on local level, a sensitive issue as the researcher in these questions is an active piece in the conflicts, especially being from a large donor country.

Selected Bibliography.

Arce, Alberto, Villareal & de Vries (1994): "The Social Construction of rural Development: Discourses Practices and Power". in Booth, David (ed.) Rethinking Social Development - Theory, Research & Practice, p. 3-34. Longman Scientific & Technical, Essex, England.

Bayart, Jean-Francois (1989) : L'Etat en Afrique, Fayard, Paris.

Boissevain, Jeremy (1974): Friends of Friends; Networks, Manipulators and Coalitions, Basil Blackwell, Oxford.

Booth, David (1994): "Rethinking social Development: An overview. in Booth, David (ed.) Rethinking Social Development - Theory, Research & Practice, p. 3-34. Longman Scientific & Technical, Essex, England.

Chazan, Naomi: (1994) "Engaging the State: Associational life in Sub-Saharan Africa." in Migdal, Kohli & Shue: State Power and Social forces. Domination and Transformation in the Third World, Cambridge University Press.

Cruise O'Brien (1975): Saints and Politicians, Cambridge University Press, London.

Degnol, Tove (1996): Changing Patterns of State-Society interaction in Mali, unpublished paper.

Ferguson, James (1990) :The Anti-politics Machine - "Development", depolitization, and bureaucratic power in Lesotho. Cambridge University Press, Cambridge.

Jacob, Jean-Pierre & Margot, Francois(1992): Rélations entre l'Administration Locale et les Organisations Locales au Burkina Faso. IUED, Geneve.

Laurent, Pierre-Joseph & Mathieu, Paul (1994) : "Authority and Conflict in the management of Natural Resources" in Marcussen, Henrik Secher (ed.) Improved natural Resource Management. The Role of the State versus that of the Local Community p. 66-84. Occasional Paper no. 12, RUC, Roskilde.

Laurent, Pierre-Joseph (1995): Les Pouvoirs Politiques Locaux au Burkina Faso, Premier Ministère, Commission Nationale de la Décentralisation, Ouagadougou.

Long, Norman & Ann (1992) : Battlefields of Knowledge, Routledge, London.

Marcussen, Henrik Secher (1996): The Critical Issue of State-Society relations. Unpubl. paper. Forthcoming.

Migdal, Joel E. (1994): "The State in Society: An Approach to Struggles for Domination", in Migdal, Kohli & Shue: State Power and Social forces. Domination and Transformation in the Third World, Cambridge University Press.

Olivier de Sardan, Jean-Pierre (1995): Anthropologie et Développement, Karthala, Paris.

World Bank (1989): L'Afrique Subsaharienne: De la Crise à une Croissance Durable, Washington D.C.

AXE 2 : Les ONG comme objet d'étude sociologique

LES ONG DANS LE CHAMP DU DÉVELOPPEMENT RURAL

Texte d'auteur (version pré-colloque)

*Denis PESCHE
Inter-Réseaux¹*

Parler des ONG de développement, 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. Etymologiquement 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 évoluent pourtant dans un champ déterminé et entretiennent des relations d'alliance, d'interaction et de lutte avec d'autres institutions. Sans avoir la prétention de jeter les bases d'un "modèle" scientifique ni d'une théorie générale interprétative, cet article est plus modestement un effort pour conceptualiser un certain nombre d'observations et de constatations issues d'une pratique professionnelle dans le domaine du développement rural. Les idées directrices s'inspirent en grande partie des analyses en terme de champ de Pierre Bourdieu. Avant tout guidé par le souci explicatif au service de ceux qui travaillent *dans* le développement, l'objectif principal de cet article 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 "bénéficiaire" et aux autres institutions du développement. La vision forcément générale et schématique de ce genre de vision, qu'un travail de recherche pourrait affiner, est je l'espère compensée par sa portée provocatrice qui, en forçant les situations, permet d'extraire quelques éléments de principes de fonctionnement du champ du développement du ronronnement satisfaisant du discours consensuel qu'adoptent de plus en plus les institutions de la coopération internationale.

Les bases de la construction d'un champ du développement

La construction d'un champ du développement implique d'identifier les agents ou institutions qui font partie du champ et à en définir les 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, pp. 71 à 90). Pour le 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

1. L'Inter-Réseaux anime des échanges thématiques sur les questions de développement rural et de coopération internationale entre plus de 5 000 personnes issues de milieux différents du développement : représentants des administrations et des agences d'aides, chercheurs, techniciens, responsables d'ONG et responsables paysans. Près des deux tiers sont africains. L'Inter-Réseaux est soutenu par le ministère de la Coopération. Adresse de l'Inter-Réseaux : 32 rue Le Peletier 75009 PARIS.

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. Mais 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. Au niveau micro-sociologique d'un projet de développement, Olivier de Sardan identifie les principaux *acteurs du développement* (Olivier de Sardan, 1993) : paysans de statut divers, femmes, jeunes sans emplois, notables ruraux, agents de développement de terrain, représentant locaux de l'administration, membre d'ONG, experts de passage, assistants techniques européens,... A cette liste, nous pourrions rajouter : les commerçants, les banquiers, les représentants des bailleurs de fonds, les universitaires (qui, avec les consultants indépendants, constituent une part non négligeable des "experts de passage") 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* ? Les intervenants extérieurs (ONG, bailleurs, consultants,...) ne sont-ils pas aussi pris dans d'autres jeux dont l'engagement sur le terrain, dans la mise en œuvre du projet de développement, constitue une ressource valorisable pour améliorer leur position par rapport à leurs concurrents ?

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 Sardan, partir d'une de ses caractéristiques de base pour en faire une définition minimale : 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. On peut déjà remarquer que, au Nord comme au Sud, le champ du développement, dont on va esquisser plus loin les principales caractéristiques, entretient des rapports très étroits avec le champ du pouvoir (Bourdieu, 1989, pp. 375-396). Par l'introduction de ressources nouvelles (argent, moyens matériels, ressources symboliques liées à la réalisations d'actions pour la communautés,...), le projet de développement entraîne de profondes modifications dans la configuration du champ du pouvoir local (et national : la distinction de ces niveaux n'a souvent pas lieu d'être (Bierschenk Thomas (Ed.), 1994).

La répartition des agents (individus et institutions) dans le champ du développement pourrait 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 sociétés. Quand au "savoir", c'est une notion dont le caractère polysémique peut constituer une faiblesse mais aussi un avantage pour l'analyse. De fait, le savoir, ou plus largement **l'assurance de détenir la vision légitime de la réalité**, est un autre moyen de domination en vigueur dans le champ du développement. Mais le savoir n'est pas une donnée facilement mesurable comme l'argent ou la puissance économique : sa mesure impose de repérer, à un moment donné et à un endroit donné, quels sont **les savoirs dominants**. En effet, on peut penser qu'une des particularités des savoirs (qui recouvrent partiellement ce que d'autres appellent *culture, représentations*,...) est d'avoir la tendance à s'imposer aux autres types de savoirs voire de les nier.

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 (révolution verte, paquets techniques, outils de diagnostics,...) en méconnaissant le plus souvent les savoirs paysans. Une expérience comme celle de *Campesino a campesino* au Nicaragua (échanges sur les 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. De la même façon, l'analyse que fait Enda Garf Sahel de sa pratique en développement l'amène à penser un nouveau développement en se basant sur une reconnaissance et une valorisation des "sens implicites" : la déconnexion non pas économique mais symbolique de 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).

Olivier de Sardan souligne d'ailleurs bien à la fin de son article toute l'importance des savoirs paysans, non pas comme renversement simple des valeurs (traditionnel/moderne) avec le glissement populiste sous-jacent, mais comme savoirs actuels (et actualisés) ayant incorporé des éléments des différentes expériences passées (Olivier de Sardan, 1993).

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 grossière, 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 un état donné du champ du développement. Cette forme de schématisation n'enferme en rien les agents dans des rôles prédéterminés : au contraire, . La représentation graphique présentée ci-dessous n'est qu'un support à la réflexion et en aucune manière une volonté de représenter et de figer la réalité.

	Economique	+	
	Argent		
Banquiers			
Commerçants			Bailleurs de fonds
Notables ruraux		ONG du Nord	Experts du Nord
Ressortissants			
-			Savoir +
		ONG du Sud	Experts du Sud
Responsables paysans		Agents techniques	
Paysans			

Quelques explications s'imposent. La représentation graphique du champ qui assigne à chaque agent une place donnée est bien sûr réductrice : c'est plutôt un espace de points (à l'image de la surface représentant les ONG du Nord) qui serait plus pertinent mais avec le risque de complexifier le schéma et ainsi réduire son pouvoir explicatif. L'ellipse centrale pourrait schématiser le champ local (ou l'arène) du développement mettant en interaction directe différents agents au niveau d'un village ou d'une petite région. Les autres agents (bailleurs de fonds, ONG du Nord, experts) interviennent de manière sporadique, de l'extérieur, dans ce champ local mais n'en font pas moins partie du champ du développement.

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 études, des

expertises et surtout en validant les résultats de certaines. 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,...). Les bailleurs de fonds drapent parfois certaines de leurs décisions dans des habits de scientificité hâtivement constitués par des rapports d'experts d'autant plus reconnus qu'ils ont peu de chance d'être lu. En retour, certains universitaires ou intellectuels tirent des profits (matériels et symboliques) de leur contractualisation avec les bailleurs de fonds et y puisant une légitimité pour leurs idées (ou leur nom) dans le cadre du savoir dominant. On observe aussi des pratique de **conversion de capital** ou tel scientifique de haut niveau abandonne sa carrière de chercheur ou d'enseignant pour prendre des responsabilité au sein d'une agence d'aide (l'inverse existe très peu).

Traditionnellement, les bailleurs de fonds passent par des intermédiaires pour exécuter les projets de développement rural. Ces intermédiaires apparaissent au centre du schéma et constituent un groupe assez indifférencié ou se côtoient notables ruraux, représentant d'ONG, ressortissants, agents techniques et responsables paysans. Ce qui caractérise cet espace et constitue le point commun à ces agents par ailleurs fort différents, c'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 cette aire une arène, au sens utilisé par Bailey (*l'interaction de la compétition* - 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 on peut sortir et entrer selon sa volonté, et dont on peut décider de faire sortir et entrer quelqu'un. Certains des agents de cette partie centrale peuvent être assimilés à des *courtiers du développement* (Olivier de Sardan et Bierschenk, 1993). Cette fonction de courtage peut même créer des emplois spécifique comme au Pérou ou certaines ONG emploient des "projectologues" : 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 a 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 et le caractère "endogène" possèdent aussi souvent une histoire émaillée de voyages, de rencontres et d'ouvertures vers l'extérieur, leur apportant l'atout décisif de pouvoir de 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 opération de développement. Ce schéma risque d'induire, involontairement d'ailleurs, une vision encore très répandue : celle des "méchants commerçants" opposés aux "bons paysans". Dans bon nombre de situation, le commerçant (et notamment le petit) est 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 expliquent les liens complexes qui les unissent.

C'est le cas observé lors d'une étude au sahel burkinabé. Parmi la population de groupements d'éleveurs étudiés, on a observé que les 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 conçue 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 (étude menée en 1994 par trois stagiaires avec la collaborations du réseau GAO, Solagral, AFDI et VSF).

Le point faible de cette rapide esquisse d'un champ du développement rural réside sans doute dans le caractère polysémique du terme savoir, et donc de l'axe de classement horizontal qui permet de positionner les agents. On pourrait pourtant, au delà de la diversité des facteurs qui sont aux principes des divisions observées dans les diverses réalités sociales, retrouver les 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 observées, on permet à un outil explicatif d'être plus facilement appropriable par les principaux intéressés. Non pas qu'il faille nier la complexité de la réalité, mais comment forger les outils utilisables pour permettre à ceux qui font le développement de mieux comprendre les enjeux de leurs actions et ainsi pouvoir agir avec plus de lucidité et de discernement ?

L'intérêt de la construction d'un champ du développement réside sans doute aussi dans le dépassement de la notion de *stratégie* qui porte en elle toute les dérives possibles. Les acteurs ont des stratégies multiples, renvoyant à des systèmes de valeurs complexes... Est-ce à dire que l'acteur, comme on pourrait le comprendre, est relativement indifférencié et qu'il lui suffit de savoir saisir les opportunités qui se présentent à lui et intégrer les éléments extérieurs pour produire une stratégie adéquate en accord avec ses valeurs ? On glisse vite vers une a priori sous-jacent de l'acteur rationnel, sorte d'électron libre se balladant de manière pertinente au gré des expériences dont il tire de manière cumulative un savoir faire de plus en plus sophistiqué. L'introduction du concept de champ pour l'analyse du développement me semble alors pouvoir contribuer à dépasser les oppositions entre les deux courants de la théorie de l'action qui dominant encore certains débats en science sociale (Wacquant et Calhoun, 1989) et d'éviter ainsi de tomber dans l'ornière d'une " philosophie sociale de l'individualisme volontariste " qui, par le biais de l'économie néoclassique, domine bon nombre d'approche en sciences sociales par le postulat de l'action rationnelle.

Dans un souci salutaire de dépasser les "couples d'opposition fictifs" (Bourdieu, 1995) qui reflètent le plus souvent des oppositions de position dans l'espace des sciences sociales et/ou plus largement dans la société, la vision de *l'acteur agissant* est bien analysée par Norman Long (Long, 1994) qui, en introduisant l'idée de "stocks de discours disponibles partagés par d'autres individus contemporains ou peut être par des prédécesseurs", complète les modèles d'analyse de l'action rationnelle en introduisant ce qui leur fait le plus souvent défaut : la **dimension historique** (ibid., p. 19). L'auteur souligne aussi l'importance d'identifier **les enjeux autour de la connaissance** afin de repérer les modèles dominants et par là même les acteurs qui dominent les autres (ibid., p 20). C'est sans doute par la prise en compte de la dimension historique dans l'analyse que les couples d'opposition stérile (acteur/système, institution/agent, structure/culture) peuvent être dépassés. L'idée d'apprentissage (Merrien, 1990) exprime sous une forme simple une idée portée dans le concept d'*habitus* : " système socialement constitué de dispositions structurées et structurantes qui est acquis par la pratique et constamment orienté vers des fonctions pratiques (Bourdieu, 1992, p. 97) ". Ces quelques pistes mériteraient d'être approfondies dans le cadre d'un travail de recherche en relation avec une problématique spécifique. Elles restent pour l'instant des hypothèses principalement issues d'une pratique professionnelles qui me donne l'occasion de côtoyer régulièrement ces différentes catégories d'agents.

Les ONG dans le champ du développement rural

Comment se situent les ONG dans ce champ du développement ? Comment s'y retrouver dans la diversité des ONG de développement ? A quoi peut bien servir la notion de champ du développement pour analyser des institutions dont l'action paraît pourtant simple ? En reprenant les deux grandes catégories de capital (économique et savoir), on peut introduire des nuances dans ce schéma qui, répétons le, ne prétend pas représenter la diversité des situations que l'on peut rencontrer sur le terrain mais doit plutôt être considéré comme un support à débats.

Au Nord, certaines ONG, dotées de fonds propres importants (les ONG confessionnelles par exemple) ont une logique de fonctionnement qui tend vers celle des bailleurs de fonds. Même si elles peuvent avoir recours à des fonds 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. Face à cela, d'autres ONG, 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 des bureaux d'étude dont la position dans le champ du développement tiens en grande partie à la reconnaissance d'un savoir-faire technique, d'une expertise propre. Ainsi, la bataille entre "spécialistes (ou professionnels) du développement", souvent arbitrée par les bailleurs de fonds, inclus 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.

La constitution du Groupe Initiatives², réunissant des institutions de nature différentes (ONG et bureau d'étude) est un bon exemple de l'ambivalence des relations entre institutions de développement au Nord. Principalement basé sur une unité revendiquée d'approche et d'expérience de développement, marquée par la production d'un fascicule commun illustrant cette approche, ce regroupement trouve ses limites dans les situations de concurrence objective à court terme dans lesquelles se trouvent certaines de ses institutions dans le champ du développement. La volonté de valoriser une image de savoir-faire du développement (de construire une stratégie collective d'accroissement du capital de savoir de ces institutions) est contrecarrée par une inertie produite par le nécessaire entretien des réseaux relationnels pour maintenir les équilibres institutionnels de chacun, prenant ainsi le pas sur d'éventuelles stratégies opérationnelles dépassant les simples alliances ponctuelles. Dans cette situation, les ONG du groupe se trouvent objectivement maintenues à l'écart par les bureaux d'étude qui ne voient pas d'un bon œil émerger de nouveaux concurrents dans la fonction d'expertise.

Pouvant se répartir sur un axe théorique "bailleurs-opérateurs", les ONG de développement du Nord tissent de fait des relations complexes en ambiguës avec les agences d'aides et les opérateurs traditionnels. Jalouses de leur indépendance, elles ne peuvent cependant pas s'affranchir durablement d'une position de dépendance plus ou moins grande des agences d'aides qui d'ailleurs savent reprendre et s'approprier une partie de leur discours pour mieux asseoir leur position dominante dans le champ du développement. Vis-à-vis des opérateurs traditionnels, pourvoyeurs de savoir-faire et d'expertise, les ONG revendiquent aussi leur part de savoir en valorisant de diverses manières (publications, expertise de leurs cadres,...) leur expériences. Elles s'engagent ainsi de manière plus directe dans la compétition de plus en plus rude pour la captation de la rente de l'Aide publique au développement (APD)³.

2 Rassemblant le CICDA, CIEDEL, CIEPAC, GRDR, GRET, IRAM, SOLAGRAL et VSF.

3 Il ne s'agit pas d'une captation directe mais d'une captation de la gestion de l'APD. En étant reconnue comme pouvant gérer une partie de l'APD, l'institution de développement, outre le financement d'une partie de son fonctionnement, acquiert un savoir-faire qui est la condition nécessaire, en lui permettant d'envisager d'autres contrats, de sa pérennité dans le champ du développement.

Mais le champ du développement n'est pas indépendant du champ du pouvoir, loin s'en faut. La multiplication d'acteurs nouveaux dans le développement (syndicats, organisations professionnelles, collectivités territoriales menant des activités en coopération internationales) obligent les ONG à actualiser leur stratégie et leur positionnement dans le champ du développement. Si elles pouvaient assez légitimement revendiquer il y a quelques décennies la représentation de la société civile, elles se trouvent directement concurrencées sur ce point par ces nouveaux agents 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 internationales, 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 de 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 stratégies ?

En Afrique sub-saharienne, mis à part quelques exemples notoires, la multiplication des ONG est un phénomène récent. Dans beaucoup de situations, elles se retrouvent objectivement en position de concurrence avec les administrations locales habituées jusqu'alors à gérer les actions de développement. En accroissant leur capital économique⁴ mais aussi 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 développement⁵, elles s'affirment souvent comme passage obligé entre le bailleur de fonds et les populations de bases. Pourtant, leur survie institutionnelle dépend beaucoup de leur possibilité de tisser des liens de partenariats durables avec des institutions du Nord, souvent des ONG, ou directement avec les agences locales des bailleurs de fonds.

La 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. L'importance de cette dépendance se mesure bien à la difficile remise en cause de ces partenariats ou chacun y 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 subalterne d'exécution.

L'ONG du Sud n'est pas seule face à l'administration : elle se trouve aussi face à de nouvelles institutions issues de la société civile (organisations paysannes, groupements villageois, collectivités locales,...). Face à ces organisations, elle doit maintenir sa position et mobilise pour cela son capital économique ou de savoir pour continuer à être perçue comme indispensable. Comme l'ONG du Nord, elle est soumise à des pressions croissantes qui l'oblige 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 cette évolution, comme les bureaux d'étude prestataires de services du Nord d'ailleurs, en s'opposant à l'établissement d'une trop grande concurrence sur le marché de la prestation de service.

4 Localement, il n'est pas rare de voir des ONG disposer de moyens matériels plus important que les administrations.

5 Développement participatif, endogène, autopromotion à la base, diagnostif 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 bien souvent assez classiques.

Souvent dominées dans le champ du développement, les ONG du Nord, comme les autres organismes de développement 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 ne peuvent valablement renforcer leur capital économique.

Essai de lecture du mouvement des ONG : complexité sociologique, institutionnelle et historique, ces quelques réflexions n'ont pas le statut de résultats d'une recherche mais ne sont que le fruit d'observations produits d'une expérience professionnelle qui m'amène à côtoyer des représentants des principales catégories d'acteurs cités. En tant que telles, elles 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, ne m'en semble pas moins régi, comme d'autre champs, à des règles de fonctionnement ou 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 noblesse d'Etat : grandes écoles et esprit de corps*, Editions de Minuit, 1989, 568 pages.

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), Etat 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.

Olivier de Sardan (Jean-Pierre), Le développement rural comme champ politique local, in *Bulletin de l'APAD* n°6 de décembre 1993.

Olivier de Sardan (Jean-Pierre) et **Bierschenk** (Thomas), Les courtiers du développement, in *Bulletin de l'APAD* n°6 de décembre 1993.

Wacquant (Loïc J.D.) et **Calhoun** (Craig Johnson), Intérêt, rationalité et culture : a propos d'un récent débat sur la théorie de l'action, in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* n°78, 1989.

AXE 2 : Les ONG comme objet d'étude sociologique

ESPACIOS PROPIOS. LAS ONGS DEDICADAS A LA MUJER EN MÉXICO*

Texte d'auteur (version pré-colloque)

*María Luisa TARRÉS B.
El Colegio de México*

El Contexto

El surgimiento y desarrollo de las Organizaciones no gubernamentales (ONGs) dedicadas a la mujer están marcados por la emergencia de movimientos sociales y por la presencia de una serie de grupos, asociaciones y redes en la sociedad civil, que desde los años ochenta se organiza poco a poco en espacios paralelos a los designados por el sistema político oficial.

Esta movilización generalizada ocurre en un escenario caracterizado por una grave crisis de legitimidad de la élite que ha gobernado el país sin interrupción desde hace 70 años. La permanencia y estabilidad durante tanto tiempo del sistema político debe mucho a la capacidad de la llamada "familia revolucionaria" para manejar con éxito un modelo de desarrollo que combinó el autoritarismo político con una redistribución clientelar que incorporaba al sistema institucional a sectores importantes de la población. Aunque los primeros quiebres de las formas de control político tradicional se expresan desde el movimiento estudiantil de 1968, es posible afirmar que éstos cristalizan a partir de la mitad de la década de los ochenta. La opción de las elites por el mercado y el retiro o disminución de las funciones tradicionales del estado (política económica nacional, protección del ejido y de la propiedad comunal, disminución del gasto social en salud, educación, etc) genera una masa de "necesidades fugitivas" que no encuentran satisfacción ni en la esfera pública ni en la privada-doméstica, dejando un saldo de 45 millones de pobres y a muchos otros en la incertidumbre. Ante la falta de respuesta a estas necesidades surgen aquellos que optan por atender lo público desde lo privado.

Las ONGs de mujeres se crean así en un contexto donde se quiebran algunas de las certezas que por muchos años dominaron la cultura y las movilizaciones populares. Estas se anclaban en un conocimiento adquirido que compartía mucha gente sobre el Estado como depositario del bienestar social, el populismo como fórmula de relación política y el marxismo como la alternativa política de los sectores populares.

El rompimiento de estas evidencias de la cultura popular contribuye a una diferenciación de las prácticas sociales y políticas que no logran canalizarse por los medios tradicionales de integración. Se genera entonces una transformación en la naturaleza de las demandas, las cuales de ser concebidas como una dimensión de la justicia social, heredera de la revolución mexicana, se reelaboran como un conjunto de derechos ciudadanos que para adquirir vigencia suponen la

participación en las decisiones y asuntos públicos y la presencia de un sistema democrático que respete el juego electoral.

Quizás es por ello que el discurso feminista, cuyo impacto fue limitado hasta los años ochenta, logra generalizarse y constituirse en referencia simbólica de los más distintos grupos sociales y políticos de mujeres quienes lo reelaboran de acuerdo con sus posiciones y preferencias ideológicas particulares. Ejemplo de ello es el de las indígenas del Ejército Zapatista que reivindican la igualdad política con los varones junto con el derecho a elegir a la pareja y el número de hijos, o el de las militantes del conservador y católico Partido de Acción Nacional, quienes en diversas oportunidades impugnan los mecanismos machistas de sus correligionarios que las marginan de las oportunidades para ser elegidas en algún cargo de representación popular.

Sin embargo, una de las pruebas más contundentes de esta generalización es la formación a lo largo y ancho del país de un sinúmero de organizaciones que centran sus actividades alrededor de cuestiones de género y están dirigidas por mujeres.

Las ONGS dedicadas a la mujer, como otras las otras organizaciones civiles tendientes a generar bienes públicos cobran un auge inusitado a partir de los noventa, después que los grupos involucrados en su creación demostraron capacidad para organizar a la población y solucionar problemas sociales concretos durante el terremoto de 1985 y luego del fuerte desencanto por el fraude en la elecciones presidenciales de 1988.

A diferencia de otros países las ONGs mexicanas presentan un perfil relativamente definido pues su composición y formas de trabajo tienden a diferenciarse de las organizaciones llamadas populares o sociales que representan a una base social amplia.

Las ONGs mexicanas refieren a organizaciones profesionales que dan asistencia a la diversas categorías sociales, provenientes de los sectores populares o de poblaciones específicas. Esta característica probablemente obedece a una tradición que se engarza tanto en las prácticas del "acompañamiento" y de los "grupos de apoyo" de la iglesia católica como en las de distintas concepciones de "vanguardia" de la izquierda. Así estudiantes, profesionales o militantes se relacionan con los sectores populares y les ofrecen su apoyo técnico, organizativo o ideológico. La figura y la práctica de un gran número de ONGs en el país se asienta en estas experiencias de organización ofrecido por el repertorio cultural de la oposición política.

Las ONGs pueden jugar diversas funciones. Ello dependerá de los actores que se movilizan, de su relación de alianza o de conflicto con otros actores de la sociedad y del sistema político. También de los proyectos que se proponga, de la estructura interna del grupo así como de los recursos con que cuenten para el logro de sus metas. La vida de grupos que se asocian en forma voluntaria y poco a poco se institucionalizan es impredecible porque su permanencia depende de numerosos factores. Sin embargo, es en su proceso de institucionalización donde generalmente se encuentran los mayores obstáculos. Los grupos de mujeres involucrados en la formación de ONGs apuestan a un proyecto cultural que durante su institucionalización debe adaptarse a la historia y a la vida cotidiana. La rutina y la necesidad de adaptar los medios a fines, los requisitos que exige la realidad para concretar demandas constituyen la base de muchos conflictos y fracasos.

El tránsito del proyecto utópico a la acción colectiva cotidiana constituye un acto de maduración y de compromiso profundo con una causa, con un proyecto. Quizás por eso hay muchos intentos fallidos cuando se trata de formar estas organizaciones entre las participantes del movimiento feminista y el movimiento amplio de mujeres.

Las ONGs conforman pequeños espacios institucionalizados donde se ensayan modos alternativos para superar la subordinación de la mujer y se experimentan formas de relación con el espacio público-político ya que funcionan como plataformas de acción. Estos espacios son

frágiles. Aparecen y desaparecen con rapidez de modo que es difícil afirmar con certeza cuántas ONGs hay en el país, o cuales son sus características. También se dificulta la tarea de analizar a los grupos de mujeres que se involucran en estas acciones, las lógicas internas de las organizaciones, sus proyectos, redes y conflictos así como sus formas de participación en la vida pública.

En este marco, el presente trabajo se propone ofrecer un perfil del universo de ONGs dedicadas a las mujeres en el país; luego se describe a sus integrantes con el fin de detectar quienes participan y con qué recursos socio-culturales lo hacen; en esta parte interesa también indagar sobre algunos de los significados que tiene la participación en las ONGs para sus integrantes.

El trabajo finaliza ubicando el papel de las ONGs en la situación socio-política mexicana con el fin plantear algunas reflexiones sobre su papel en la vida nacional.

Un universo heterogéneo: los perfiles de las ONGs

En la sociedad mexicana es común encontrar expresiones de desencanto y descontento contra el orden establecido. Lo que no es tan común es que los grupos, además de cuestionar un orden, propongan nuevas alternativas o proyectos destinados a reemplazarlo. El movimiento feminista y el Movimiento Amplio de Mujeres(MAM) se ubican entre esas escasas manifestaciones pues rechazan un orden que subordina a las mujeres y al mismo tiempo proponen formas prácticas para implantar modelos socio-culturales alternativos a la relación tradicional entre mujeres y hombres.

Si bien la presencia de feministas y mujeres durante varios años se limitó a la denuncia de ese orden que las limita, es preciso reconocer que siempre discutieron interpretaciones sobre las relaciones de género y se desarrollaron acciones destinadas a transformarlas.

Las propuestas emanadas del proyecto de este movimiento social se han discutido en distintos espacios y grupos sociales, entre los que destacan las ONG's ya que ofrecen propuestas discursivas nuevas o soluciones prácticas a distintos problemas vinculados con los intereses de las mujeres.

Las ONGs se constituyen así en un espacio propio de las mujeres, en un intento institucional destinado a precisar demandas y necesidades así como a proponer políticas públicas vinculadas con los intereses de las mujeres desde una perspectiva de género.

En el proceso de creación de estos espacios han participado muchas personas en todo el país. No todas logran establecerse de manera permanente pues las asociaciones civiles, ancladas en necesidades sociales normalmente encuentran numerosos obstáculos a su desarrollo.

Así, en 1994 había en el territorio nacional noventa y siete (97) organizaciones no gubernamentales trabajando alrededor de los intereses de género. Esta cifra que representa a las ONGs que trabajaban activamente en 1994, no ha sido siempre la misma.

Entre 1970 y 1980 el ritmo de crecimiento de las ONGs de mujeres fue lento y estable: se crearon 10 organizaciones, una al año como promedio. A partir de 1980 y sobre todo de 1984, ese ritmo se acelera, pues hay años (1984, 1987 y 1990) en que se crean diez organizaciones que se mantienen funcionando hasta hoy. Esta época corresponde a un momento de auge del MAM que se caracteriza por un acercamiento del feminismo con mujeres de los sectores urbano populares y en algunos casos indígenas y campesinas, las cuales amplían su lucha al integrar en su agenda los intereses de género. Con este ritmo de crecimiento, en 1995 las mujeres llegaron a administrar noventa y siete organizaciones. Pareciera que en un medio sociopolítico similar los problemas compartidos por diversos sectores de mujeres

tendieron a producir soluciones parecidas. Las ONGs se constituyen así en el intento de varios grupos del MAM por responder a los intereses de las mujeres. Su fundación representa un cambio respecto de las formas organizacionales anteriores, ya que son independientes del control masculino, de los partidos o corrientes políticas, de la iglesia católica y del sector gubernamental. Sin embargo, hay otras transformaciones novedosas como son los intentos por profesionalizar las actividades que en el caso de las mujeres durante muchos años descansaron en el trabajo voluntario, así como un vuelco de los grupos hacia el exterior para conseguir recursos para el logro de sus diversas metas.

Pese a que en los orígenes las ONGs comparten elementos comunes, su crecimiento ha sido desigual en la República. Hay una alta concentración de organizaciones en el Distrito Federal. Casi la mitad se ubica en la capital y el resto en las capitales de los estados o en otras ciudades, como Tijuana y San Cristóbal de las Casas.

En el resto del país, las ONGs se distribuyen en localidades urbanas pequeñas existiendo muy pocas en el campo que adopten una perspectiva de género. Esta forma de la distribución de las ONGs en el país tiene una lógica, si se considera que el movimiento de mujeres surge y se desarrolla con más fuerza en las grandes ciudades y en las zonas urbanas.

La creación de ONGs tiende a corresponder con la fuerza y desarrollo de los movimientos feministas y de mujeres: surgen en ciudades grandes y sólo cuando sus principios se generalizan comienzan a aparecer en ciudades más pequeñas, en los pueblos o en áreas rurales.¹

Es posible entonces vincular el surgimiento de las ONGs de mujeres con los procesos de urbanización y de modernización en la medida en que la mayor cantidad de mujeres vive en esas condiciones la experiencia de expansión de sus roles y su consecuente conflicto, y donde tienen más oportunidades para organizarse con el fin de cambiar un sistema que las desfavorece.

Campos de intervención: El poder como punto de unión de las ONGs de mujeres.

Las ONGs se organizan alrededor de distintos asuntos relacionados con la subordinación de las mujeres así como con los diversos mecanismos que el grupo promotor ha identificado como eficaces para solucionarlos.

Así el problema del poder, que integra las relaciones entre hombres y mujeres y se expresa en construcciones culturales complejas que marcan las esferas privada y pública de la vida social, se constituye en el centro de las discusiones internas y en un criterio no siempre explícito que estructura las actividades y los servicios ofrecidos por la organización.

De ahí que en la práctica organizacional, los diversos temas que constituyen las áreas de trabajo - salud, participación política o derechos, etcétera, - estén cruzados por un análisis del

¹Esta afirmación general, que sin duda se cumple en el caso de las organizaciones de mujeres de nivel nacional, debe ser matizada. Así, en la explicación el surgimiento y desarrollo de ONG's de mujeres en ciertas regiones o lugares no basta vincularlo con el nivel de urbanización. Será preciso considerar las modificaciones relacionadas con los actores y movimientos presentes allí. Así en algunas regiones es preciso considerar a la migración urbana del D.F. a la provincia después del terremoto y la que se produjo como producto de la redefinición de las estrategias de corrientes y partidos políticos. Estas personas tendieron a ubicarse en ciudades pequeñas o pueblos del sureste, y de Oaxaca. En el caso de las ONGs de mujeres rurales es preciso considerar el papel de agentes externos, que como la Red de Promotoras Rurales, organizan a campesinas con una perspectiva de género. Estas iniciativas rompen con la tendencia general, pero no invalidan la explicación pues la urbanización y la modernización está vinculadas con la presencia del movimiento feminista del MAM y por consecuencia de las ONG's de mujeres a nivel nacional.

poder. De esta manera, hay grupos que al ubicar la subordinación en el cuerpo de las mujeres, orientan sus actividades hacia los problemas de la sexualidad, la salud reproductiva, la violencia pública y doméstica, el aborto o la maternidad voluntaria.

Otros grupos privilegian el ejercicio del poder en la vida pública, y trabajan por valorizar y por que se reconozca la contribución femenina en la vida doméstica, en las luchas sociales, en el ámbito del trabajo asalariado. Entre ellos se encuentran las ONGs que se preocupan por abrir oportunidades a las mujeres en el mundo del trabajo, la política, la educación y reclaman su participación en instancias donde se deciden asuntos de interés para el desarrollo nacional.

En suma, las organizaciones de mujeres trabajan alrededor de diversos temas y actividades, lo que las hace heterogéneas; pero las une un diagnóstico común relacionado con la condición subordinada de las mujeres en los distintos ámbitos de la vida privada y pública.

Los temas sobre los cuales trabajan.

El área más trabajada a nivel nacional es la salud, la cual incluye a la salud reproductiva, la planificación familiar y la salud mental. Le siguen en importancia la violencia y los derechos humanos, considerados en conjunto por ser las dos caras de la misma moneda. Vale la pena señalar que estas dos áreas son trabajadas por el 49% de las ONGs del país, ya sea como parte de su actividad principal o como proyecto secundario, y que la mayoría de las ONGs más estables y especializadas tienden a centrar sus actividades en salud y/o violencia.

Menos numerosas son las organizaciones orientadas a la integración de la mujer en el mundo de la producción, la educación y la política o las que luchan por modificaciones legales o por mejorar la condición ciudadana de la mujer. Esto llama la atención si se considera la enorme movilización de organizaciones mixtas orientadas a participar en procesos electorales o alrededor de temas cívicos y ciudadanos.

Temas como la ecología, el desarrollo regional y la vivienda son poco frecuentes entre estas organizaciones. En cambio, lo que hemos llamado teoría de género, que incluye estudio, debate y difusión del feminismo o actividades orientadas a la construcción de una nueva identidad, es tratado por 25% de las ONGs, cualquiera que sea el tema que principal de sus actividades.

Las ONGs tienden a trabajar varios temas, con distintos niveles de profundidad. Más del 70% de las organizaciones abarca entre uno y cinco temas de trabajo mientras que el resto (30%) desarrolla más de seis temas, siendo catorce el máximo. Si bien en algunos casos el dedicarse a varios temas no significa que haya dispersión pues son complementarios, en otros indica un compromiso débiles pues se presenta una yuxtaposición de proyectos o actividades, que posiblemente obedezca a la presencia de los diversos intereses individuales de las integrantes quienes utilizan a la ONG como un paraguas para sus actividades.

Pese a estas consideraciones, las ONGs como conjunto están poco especializadas si se toma como criterio la variedad de temas a que se dedican. Así la salud, un área a la cual se dedica la mitad de las organizaciones, sólo tiene un 10% de organizaciones lo hacen en forma exclusiva. Esta proporción aumenta si se agrega el 19% que dedica más del 50% de sus actividades a esta área. Incluso las ONGs que trabajan violencia, un tema muy arraigado en la historia del movimiento feminista nacional, tienden a ser dispersas si se piensa que sólo el 34% de ellas dedica más del 50% de sus actividades a esa área. En cambio, las organizaciones dedicadas a áreas que son menos frecuentes, como participación política, ecología o vivienda, tienden a la especialización. Derechos humanos, derechos en general y educación tienden a ser temas complementarios en organizaciones que se estructuran alrededor de otras áreas.

La gran presencia de ONGs dedicadas a la salud y a la violencia se distribuye en forma similar en el país. Tampoco hay diferencias significativas respecto de los temas trabajados de acuerdo con la fecha de creación de las ONGs: sólo la temática de género se trata con más frecuencia en el Distrito Federal y en las capitales de estado que en las localidades pequeñas.

Probablemente ello obedece a la diferencia de acceso a centros universitarios y bibliotecas que estimulan la discusión y la difusión de esta temática y a que el interés de las ONGs de ciudades y localidades pequeñas tiende a concentrarse en la dotación directa de servicios a poblaciones campesina o indígena pobres cuyas demandas hacia las ONG's son siempre crecientes.

Existe cierta homogeneidad en relación con el público a los que las ONGs refieren su acción, pues la mayoría se orienta sus acciones hacia a los sectores populares más desfavorecidos (sectores urbano-populares seguidas por la población de mujeres en general, por campesinas e indígenas, y por hombres y mujeres).

En este sentido, las ONGs de mujeres, comparten con aquellas consagradas a otros asuntos su afán por mejorar las condiciones de vida de los sectores mayoritarios a los cuales ofrecen modelos alternativos a los dominantes. Escasas son las organizaciones que privilegian otros públicos. Sin embargo, hay algunas que, debido a la naturaleza de sus funciones tienden a poseer públicos muy definidos. Son por ejemplo, aquellas dedicadas a la atención de mujeres o personas víctimas de la violencia, las que trabajan alrededor de un sólo tema como la democratización o las que se propone influir en las políticas públicas de un sector específico, como es el sector salud. En estos casos hay mayor variedad de públicos pues lo que interesa, por ejemplo, es lograr que cualesquiera sea el origen socio-económico, las mujeres se involucren en actividades ciudadanas. Otras organizaciones se proponen influir en grupos de personas ubicadas en puestos de poder político o en lugares estratégicos de la burocracia, como los médicos y paramédicos del sector salud, que deciden sobre cuestiones que afectan a las mujeres. Pero incluso en estos casos, su población de referencia es la mayoría sumida en la pobreza y la subordinación genérica.

EL supuesto es que ellas además de estar marcadas por la pobreza, están dominadas por un sistema cultural que las define negativamente. De ahí que los programas de salud, contra la violencia, la violación, los proyectos de integración al trabajo remunerado y la producción, o aquellos orientados a la participación política, consideren propuestas orientadas a superar la relación jerárquica entre hombres y mujeres.

Servicios y actividades.

Las ONGs ofrecen una enorme cantidad de servicios y sus integrantes dedican mucho tiempo a realizar actividades que contribuyen no sólo a la consecución de las metas, sino también al funcionamiento y reproducción de la organización.

Las ONGs proporcionan en promedio cinco servicios a su público, a los que es necesario sumar tres actividades promedio, necesarias para asegurar su funcionamiento interno además de la participación en redes y alianzas de tipo local o nacional.

La inversión de trabajo que se requiere de las integrantes, se acrecienta si se considera la escasez de recursos económicos y humanos en una organización de este tipo.

Un análisis anterior (Saucedo 1994) señala que el 18% de las ONGs eran financiadas con cuotas voluntarias, el 16% por medio de cuotas voluntarias más financiamiento externo, el 40% sólo con apoyo de Fundaciones y Agencias mientras un cuarto de ellas (25%) carecía de financiamiento. Estos datos señalan que el trabajo voluntario, que posiblemente indica un alto grado de compromiso personal, tenía un papel muy importante en las organizaciones.

La situación no ha cambiado mucho. Si se analizan las actividades que se mantienen gracias a la contribución de las integrantes, se puede deducir la gran cantidad de trabajo voluntario invertida en ellas. Y en efecto, la mayoría de las ONGs además de cumplir con sus propósitos básicos, hacen investigación de diagnóstico o de evaluación para definir, planificar o mejorar sus servicios. El 60% mantiene una Unidad de Documentación e Información abierta al público. Un porcentaje nada despreciable apoya y da asesoría a grupos y organizaciones con fines similares a los suyos. Sólo un 30% dedica tiempo a actividades de lobby y presiona en espacios políticos o burocráticos donde se toman decisiones relacionadas con sus temas de trabajo. Aún cuando estas últimas actividades no son directamente productivas y muchas organizaciones ni siquiera las conciben en sus programas, es claro que podrían ser redituables en el mediano plazo ya sea para diversificar la fuente de los recursos materiales o para generar apoyo a sus actividades entre personas que trabajan temas similares en los espacios de decisión.

En este marco organizativo es donde el alto grado de compromiso de las integrantes con el proyecto colectivo se constituye en un recurso básico para cumplir con eficiencia los propósitos del grupo. Más del 90% de las ONGs ofrece servicios directos a su público bajo la forma de talleres de capacitación, atención médica o psicológica, asesoría legal, formación de grupos de auto ayuda o proyectos de desarrollo para la subsistencia.

Las ONGs cuentan con el capital del compromiso y la lealtad de sus Integrantes. También gozan de la presencia de líderes muy activas que participan organizando a las mujeres alrededor de distintos intereses y consiguen recursos y apoyo para el logro de las metas que se proponen.

Varias de estas organizaciones (56%) han obtenido recursos, de modo que cuentan con una planta de personal remunerado de tiempo completo y/o parcial. Esto habla de un proceso de institucionalización de prácticas producidas como resultado de los movimientos feminista y de mujeres. También refiere a una profesionalización de las integrantes de los grupos que deben buscar apoyo y recursos externos para mantener a la organización así como los cargos remunerados. De ahí que la posibilidad de que surjan conflictos por el control de recursos materiales o no materiales tanto en el interior de las organizaciones como entre organizaciones sea alta.

Debido a que en estos conflictos lo que está en juego es la sobrevivencia del colectivo y muchas veces los puestos de trabajo de varias personas, es indispensable generar estrategias para conjurar rupturas que pongan en duda el proyecto y/o alianzas que son indispensable en el espacio político.

El compromiso y la lealtad constituyen un recurso central de las organizaciones debido en gran parte a que sus metas coinciden con las demandas de las integrantes. Por ello es indispensable que los grupos que se institucionalizan contemplen actividades para conservar este recurso no material que no sólo es indispensable en la formación sino también en la estabilidad de estas organizaciones. Recrear el espíritu de cuerpo que les da una fuerza única pues se ponen en juego asuntos identitarios. En suma, es preciso cuidar el compromiso y la lealtad, pues los recursos materiales no son suficientes para salvaguardar la permanencia de organizaciones vinculadas a un movimiento social.

II. Recursos sociales previos e identidad.

Las organizaciones se pueden definir formalmente por los proyectos y actividades orientados a la promoción del cambio o del mejoramiento de la condición de las mujeres, por su estructura interna o por los recursos materiales que controlan. Sin embargo, su identidad también está marcada por las características de sus integrantes que son quienes las construyen y deciden sobre su desarrollo. De ahí que para comprender la emergencia de las ONGs sea necesario conocer algunos rasgos de sus integrantes, ya que son ellas quienes generan los procesos colectivos involucrados en su formación y desarrollo. Las características de las

integrantes influyen en el tipo de relaciones que se desarrollarán con otros actores de la sociedad, con el estado así como con procesos y proyectos políticos más amplios.

EL estudio en profundidad realizado con diez ONGs dedicadas a las mujeres en el país muestra que si bien estas dimensiones se estructuran de modo singular en cada organización, es posible encontrar algunos patrones, ya sea porque se repiten, ya sea porque ejemplifican con claridad ciertos procesos.

1.- El origen de las integrantes: los recursos con que llegan al mundo de las ONGs.

Las organizaciones no surgen de la nada. Su creación y desarrollo se asienta en la experiencia previa de participación social, política o religiosa de sus integrantes, así como en los recursos educativos, culturales e incluso económicos con que cuentan las personas que las conforman. Es así como la mayoría de las personas que construyen y contribuyen al desarrollo de las organizaciones poseen una historia personal de participación, aun cuando hay algunas personas, escasas por cierto, que se afilian por primera vez a una empresa colectiva. Las integrantes son mujeres que desde jóvenes tuvieron actitudes críticas hacia el sistema político o se rebelaron ante la desigualdad socio-económica de la sociedad mexicana, participando en espacios que permitieron la disidencia, militando directamente en partidos o corrientes de oposición al régimen o contribuyendo con su afiliación en la iglesia católica a superar situaciones que percibían como injustas.

Así, se puede decir que la actividad de las ONGs se asienta en una tradición anterior, en reflexiones sociales, políticas o religiosas y en una experiencia práctica de participación crítica respecto del sistema imperante. Es importante señalar que la experiencia de participación normalmente se desarrolla en espacios distintos y paralelos al oficial, aunque no necesariamente opuestos. Ello influye en una socialización y en la formación de una identidad pública diferente de las personas si se les compara con aquellas que se integran a los espacios corporativos y sin duda moldea las experiencias concretas de las organizaciones. Además de influir en los rasgos que asume la identidad de las miembras, esta experiencia también les proporciona una serie de recursos culturales, políticos y sociales, con los que ingresan al mundo de las ONGs. Se puede afirmar entonces que las personas que integran las ONGs constituyen un universo particular. Se trata de un sector muy específico de personas que puede organizarse porque tiene los recursos sociales y porque la disposición para hacerlo debido a la crisis de representación que sufren los partidos políticos y otros espacios de la vida pública nacional.

La encuesta aplicada a las ONGs señala que las mujeres que encuentran oportunidades para organizarse en forma independiente poseen características especiales. En efecto, se trata de personas provenientes de los sectores medios de la sociedad mexicana. Sus niveles de educación son muy altos si les compara con los promedios nacionales generales o con el promedio de las mujeres en el país. El 81% de las integrantes posee estudios de nivel licenciatura, el 4% con niveles de maestría o de doctorado y el 12% educación media. En este sentido se puede hablar de una élite educativa, ya que es probable que sólo posean estos niveles las mujeres de ingresos altos o aquellas que se integran en espacios de trabajo muy especiales tales como las universidades.

Esta dimensión se acrecienta si se considera que muchas de ellas trabajan en provincia, y que algunas, con maestrías o doctorados, son profesoras y/o investigadoras universitarias, o funcionarias de alto nivel, que se afilian a las organizaciones como una forma de contribuir a la causa de las mujeres y al desarrollo de la sociedad.

De este modo se puede concluir que las integrantes de las ONGs llegan a ellas con recursos educativos y culturales, los cuales son puestos al servicio de una causa. Cabe hacer la hipótesis de que estas mujeres muy educadas, probablemente no hayan encontrado el empleo

al que aspiraban en el mercado formal de trabajo o no hayan logrado los puestos que les hubieran permitido ejercer su autoridad profesional de manera autónoma. Esta sobre-educación junto con una falta de reconocimiento social, generó malestares y facilitó su interés por crear una organización o por ingresar a un espacio como una ONG.

Cualquiera sea la razón es claro que las mujeres encuentran allí un espacio público de realización donde se reconoce su contribución a diferencia de lo que sucede en los partidos políticos y en otras organizaciones sociales, como se verá después. En suma, las integrantes de las ONGs en su gran mayoría provienen de las clases medias educadas del país y contribuyen con su capital cultural y social al desarrollo de la causa de las mujeres, y por este medio a la creación de espacios de expresión pública en la sociedad.

2-. La experiencia previa como factor que contribuye a la participación en las ONGs.

Los altos niveles educativos no constituyen, sin embargo, un factor suficiente para explicar porqué estas mujeres construyen un espacio propio. También influye su experiencia previa de participación que contribuye a facilitar la decisión de crear o afiliarse a una ONG. Pero en esta decisión, sin duda, interviene la ruptura con los organismos de militancia o participación anteriores, y el atractivo del discurso feminista que las moviliza al punto de estimularlas a emprender una empresa tan riesgosa como es la creación de una ONG.

Aunque las biografías de las integrantes de las ONGs son heterogéneas, comparten una experiencia anterior de participación, la cual parece ser fundamental para explicar no sólo los orígenes sino también la permanencia de las ONGs. La mayoría, sino es que la totalidad de las integrantes, antes de formar parte de la ONG participaron o se socializaron en cuatro sectores muy específicos: 1). En las comunidades eclesíásticas de base vinculadas con la Teología de la Liberación de la iglesia católica; 2) en grupos y corrientes semiclandestinas de la izquierda (Línea de Masas, Liga Espartaco, Asociación Cívica Revolucionaria, Democracia Proletaria, etc.) presentes en la escena socio-política hasta finales de los ochenta; 3) en la izquierda organizada en partidos tales como el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), Partido Comunista Mexicano (PCM), Partido Socialista Unificado (PSUM) y especialmente el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) que reconoció al feminismo desde muy temprano y proveyó de un contingente importante de dirigentes a la lucha feminista. 4) Finalmente, las integrantes de las ONGs participaron en los grupos de reflexión del movimiento feminista muchas veces en forma paralela con su militancia política o religiosa.

Como se puede observar, se trata de personas especiales no sólo porque sus adhesiones provienen de la oposición o de la iglesia sino porque durante su trayectorias se muestran como personas muy activas, preocupadas por influir en la orientación del desarrollo nacional.

Los caminos para que la ONG se establezca y logre una permanencia en el tiempo son sinuosos y tan llenos de dificultades que la mayoría de las veces las iniciativas para formar organizaciones fracasan. Uno de los recursos que contribuye a su estabilidad y permanencia es, sin duda, la experiencia previa de participación ya que facilita la integración de la nueva organización en distintos niveles.

En efecto, la experiencia previa facilita la decisión de participar, marca en algún sentido los proyectos alrededor de los cuales se forma la organización y se constituye en un capital social y político pues, gracias a ella, sus integrantes controlan y tienen acceso a redes sociales y a relaciones pre-existentes con actores individuales y colectivos de la sociedad y del sistema político.

La ONGs: un espacio identitario y de reflexión.

El trabajo en una ONG no sólo es de tiempo completo, sino que muchas veces proporciona tal satisfacción a sus integrantes que, una vez involucradas, no se plantean la necesidad de afiliarse a otras instituciones. La ONG proporciona una identidad y se constituye en una plataforma de acción pública que otorga un reconocimiento a sus integrantes. Desde allí se establecen relaciones con otros actores sociales o políticos en mejores términos, en cuanto al reconocimiento público, que si ellas estuvieran afiliadas a instituciones políticas o religiosas donde la participación de la mujer es dependiente. Por eso, las integrantes tienden desde un primer momento a alejarse de la vida partidaria o religiosa, dedicándose de tiempo completo a su trabajo en la ONG.

La ruptura con las instituciones de pertenencia anterior implica costos. Sin embargo, más allá de eso, lo importante es constatar que ese momento se constituye en una oportunidad para desarrollar posturas reflexivas, es decir, para que las personas que la experimentan se pregunten sobre lo que se quería ser y hacer. Quizás el mayor costo de esta decisión es que la ruptura con los grupos de pertenencia anteriores, que generalmente significaban una adhesión a modelos ideológicos muy estructurados fue un largo proceso reflexivo. El quiebre significó comprender el malestar producido por la exclusión o la discriminación de género en los ámbitos partidarios, comunitarios o eclesiales, y reelaborar estos problemas con cuestiones vinculadas con compromisos identitarios y una concepción alternativa de la participación pública.

No está de más observar que el machismo y el autoritarismo de las organizaciones políticas se hace insoportable para estas militantes, especialmente en los conflictivos momentos posteriores a las múltiples reformas y aperturas del sistema político que buscaba legitimidad al incorporar a las fuerzas disidentes. Esta iniciativa que obligó a los sectores de la oposición de izquierda a redefinir sus estructuras partidarias, así como sus formas de participación, también develó el autoritarismo político y la discriminación de las mujeres.

En este marco las integrantes de las ONGs contemporáneas se orientaron, como lo afirma una entrevistada, "a crear instancias independientes de las luchas internas que se daban en los partidos con la intención de crear algo nuevo", y, como lo afirman varias de ellas, "transitar de la utopía a la capacidad de amar lo posible" justificando con ello la creación de las ONGs como espacio nuevo, donde se ponen en práctica sólo algunas de las demandas orientadas a cambiar la vida de las mujeres como parte de las opciones que ofrece el movimiento feminista, y donde poco a poco, se redefine la concepción de la política. Así, aunque con el pasar del tiempo, y sobre todo por la influencia de acontecimientos nacionales e internacionales, las fricciones con los grupos anteriores se han suavizado, se puede afirmar que la ruptura generó un espacio y un tiempo para replantear la identidad personal y pública alrededor del feminismo.

Al decidir formar una ONG, las integrantes se comprometen con un proyecto que las involucra personalmente, ya que el destino de la organización depende directa y exclusivamente de su voluntad, capacidad de trabajo e inversión personal. Ello fortalece el compromiso al punto que la mayor parte de las entrevistadas vinculan sus trayectorias de vida con los proyectos sociales de la organización y la utopía involucrada en el feminismo. Así, la organización se convierte en un espacio de realización personal. Normalmente es allí donde se gana un ingreso y donde se lucha por la causa de las mujeres. Y si esto no lo pueden hacer todas las integrantes, la mayoría de las dirigentes vive del salario de la ONG y la meta organizacional es lograr la incorporación de todas.

Una frase que apoya el fuerte contenido identitario de la nueva experiencia de las mujeres en las ONGs y la redefinición de su papel en la vida pública, porque resume muy bien varias de las entrevistas individuales, es la siguiente: "Antes yo luchaba por los otros, por los pobres, los campesinos, los indios, los marginados. Hoy al luchar por la mujer me incluyo a mí

misma y esto tiene un significado profundo no sólo porque tiene fuerza motivacional sino también porque me permite trascender. Una lucha por mí misma que se transforma en una lucha por todas las mujeres y por toda la sociedad".

En este proceso de ruptura y reflexión las integrantes de las ONGs tuvieron diversas experiencias. Algunas rompieron definitivamente sus relaciones con los partidos; otras mantienen sus simpatías y conciben la militancia como una opción individual, desvinculada de la lógica del grupo y de la organización. Las cristianas, en general, han reelaborado sus relaciones con la iglesia ya sea porque consideran la práctica religiosa como una decisión personal o porque se relacionan con sectores simpatizantes con las reivindicaciones sobre la condición femenina. Lo común en ellas es una redefinición de la política, pues por un lado, la política hacia las mujeres ya no se hace sólo desde los partidos o el gobierno; y por otro, es claro que desde el nuevo posicionamiento que otorga el feminismo logran una concepción de la política basada en otra racionalidad.

La experiencia previa en lo que podríamos llamar dos iglesias, por su énfasis en la utopía, a pesar de ser tan distintas como la de la religión católica y la de los partidos de izquierda, marca la redefinición de la práctica política. Se tiende a abandonar lo que ellas llaman el opositorismo, y a optar por la negociación. Las entrevistadas afirman que gracias a su experiencia anterior aprendieron que "las posiciones utópicas paralizan y que es necesario un cierto pragmatismo dentro de un marco ético para lograr cumplir con los intereses de las mujeres aquí y ahora". En este sentido, entre las integrantes de las ONGs se instala un cierto pragmatismo político, que las aleja de las utopías propias de los movimientos sociales. Ello, sin embargo, no pone en duda al feminismo con movimiento cultural pues en cada ONG, además de jugarse los objetivos coyunturales -políticos, también se juega el proyecto cultural feminista que da identidad a sus integrantes.

A manera de conclusión

La presencia de ONGs dedicadas a las mujeres en la escena pública nacional es un hecho nuevo, cuyas consecuencias todavía estamos lejos de conocer. El análisis del universo de organizaciones en el país, así como el de algunos casos que se consideraron para contar con un conocimiento más profundo, es aún superficial, y las conclusiones que se presentan deben ser discutidas.

Es importante considerar, sin embargo, la experiencia de las ONGs dedicadas a las mujeres en el contexto crítico en que se encuentra el sistema político mexicano. Por eso, en un primer momento se puede afirmar que las integrantes de las ONGs, quizás, sin proponérselo, están haciendo política después de la política. Y esto no sólo porque han logrado construir una presencia pública después de haber militado en partidos o en otras organizaciones que hacen labor política, sino sobre todo porque crean una comunidad donde se debaten temas de interés general. La existencia de ONGs es una muestra de que la sociedad se produce a sí misma, es la muestra de la voluntad y de la iniciativa de los sujetos. Su interés radica en que se trata de un espacio poco institucionalizado si se lo compara con los tradicionales, porque allí se desarrollan investigaciones sin que sea necesario constituir una universidad, o se debaten cuestiones de interés general sin que necesariamente se trate del parlamento.

Las ONGs hacen política también porque en estos espacios se articulan los intereses e iniciativas de sectores populares organizados con grupos que poseen una capacidad técnica-profesional (jurídica, sanitaria, contable, económica, etc) orientada a ofrecerles soluciones. En este sentido, las ONGs también contribuyen a generar políticas públicas. Sin embargo, dada la crisis a nivel nacional es probable que estas distintas funciones jugadas por las ONGs contengan también la respuesta de los sectores medios educados a la falta de representación de los partidos y a los problemas de legitimidad de un sistema que pese a recurrir a la reforma desde hace 20 años no logra transitar a la democracia.

La visibilidad y la importancia política de las ONGs en los últimos años probablemente sean consecuencia de la fragilidad de los agentes políticos. Si se fortaleciera la democratización de la esfera política nacional- que supone representatividad de los agentes políticos, un sistema jurídico institucional respetado y la existencia de personas con capacidad real para adoptar decisiones en la esfera estatal- probablemente su presencia decaería.

La democracia supone ante todo la conquista de un espacio público dónde debatir los conflictos y temas que interesan a la sociedad. Las ONGs no pueden abarcar también esas funciones. Así como la sobrecarga de demandas hacia el sistema político puede contribuir a la ingobernabilidad, la desviación de funciones públicas hacia espacios en proceso de institucionalización como las ONGs probablemente está indicando una grave crisis de legitimidad.

Cualesquiera sean las funciones que las ONG's jueguen en la sociedad mexicana, es claro que aquellas dedicadas a promover los intereses de las mujeres contribuyen a su democratización pues conforman plataformas públicas que dan voz y facilitan el acceso a un sector, que como los indios y los niños, fueron excluidos del sistema político.

AXE 2 : Les ONG comme objet d'étude sociologique

DE L'ÉVANGÉLISATION AU DÉVELOPPEMENT LOCAL : SPÉCIFICITÉS DES ONG D'INSPIRATION PROTESTANTE AU BURKINA FASO

Texte d'auteur (version pré-colloque)

Jacob Gnidéni YARO

*Ecole Inter-Etats des Techniciens Supérieurs
de l'Hydraulique et de l'Équipement Rural (ETSHER)
Burkina Faso*

Au Burkina Faso, le mouvement évangélique a vu le jour en 1921 avec l'arrivée de missionnaires d'origine américaine. Le protestantisme fait donc son entrée dans le territoire au moment où celui-ci forme une entité politico-administrative¹. Cette nouvelle confession arrive donc quelques siècles après l'implantation de l'Islam et seulement une vingtaine d'années après l'arrivée à Ouagadougou des premiers missionnaires catholiques. Après la mission américaine des Assemblées de Dieu, d'autres missionnaires issus des mouvements de réveil religieux du début du XXe siècle aux Etats-Unis et au Canada s'introduisent au Burkina Faso entre 1923 et 1955.

Peut-être par stratégie, l'administration coloniale française pour éviter toute concurrence éventuelle choisit de ne pas concentrer les nouvelles missions en pays mossi où elle avait déjà une relative main mise sur les populations par le biais des pères catholiques. La première équipe américaine fut autorisée à évangéliser en pays mossi alors que celles qui arriveront ultérieurement seront orientées respectivement vers l'ouest, l'est, le sud et le sud-ouest. Cette tactique est la base de la régionalisation des missions et églises évangéliques au Burkina Faso².

Le protestantisme fondamentaliste composé de l'ensemble des missions s'introduit donc dans le pays à un moment où les guerres coloniales de domination des indigènes ont pris fin, mais aussi dans un contexte de disette en raison d'une succession d'années de récolte entre 1900 et 1923. D'emblée, les églises furent marquées par les circonstances du terrain. On raconte que les premiers missionnaires des Assemblée de Dieu ont lutté en compagnie des

¹ c'est en effet en 1919 que les différentes parties qui forment la Haute-Volta furent constituées en une seule entité politico-administrative. C'est aussi au cours de cette année que Monsieur WILBUR Taylor de nationalité américaine a effectué une mission de reconnaissance en Haute Volta en vue de préparer l'arrivée d'une équipe.

² La répartition des missions fut la suivante : les Assemblées de Dieu restent en pays mossi, l'Alliance Chrétienne à l'Ouest à son siège à Bobo-Dioulasso, la mission à l'intérieur du Soudan est installée à l'Est en 1930 en pays gourmantché, la World Wide Evangelisation Crusade (1937) s'installe en pays Lobi, la mission de Pentecôte arrivée en 1945 est orientée vers Léo au Sud.

populations de la région de Kaya contre la famine en produisant ce qu'il était possible de produire.

Les questions autour desquelles se construira l'exposé sont les suivantes :

- Est-il possible de déceler dans les principes religieux ou dans les pratiques des églises fondamentalistes du Burkina Faso, les éléments qui mettent en avant l'importance de la philanthropie ?

- Comment se distinguent les ONG d'origine protestante dans le champ des ONG à l'échelle nationale ?

- Quels ont été les impacts spécifiques des ONG sur la vie des églises évangéliques en terme d'expansion des communautés et de rapport avec la société ?

I - CARACTERISTIQUES DES EGLISES EVANGELIQUES ET SPECIFICITES DES ORGANISATIONS DE DEVELOPPEMENT

La brève esquisse historique qui vient d'être faite ne permet sans doute pas de comprendre toute les nuances de la riche histoire du protestantisme dans ce pays. Toutefois, on s'intéressera qu'aux rapports entre église et ONG en examinant les principes doctrinaux fondamentaux pour mieux appréhender la spécificité des organisations de développement nées au sein ou à partir des activités évangéliques.

1.1. Le fondamentalisme protestant au Burkina

Dans *Eglises et mouvements évangéliques au Burkina Faso* 1921 et 1989, I.F.Tapsoba fait une description chronologique de la vie du protestantisme, de l'arrivée de la première équipe missionnaire à la fin des régimes d'exception. L'auteur a le mérite d'avoir osé, en tant que pasteur responsable d'église, parler de la multiplicité des structures évangéliques. On comprendra alors que des questions aussi importantes que les différences doctrinales, les conflits de chapelle, les crises et les scissions ne soient abordés, voire signalées à titre purement indicatif. Bref. Les facteurs d'évolution du protestantisme au Burkina Faso n'ont pas retenu l'attention de l'auteur.

Le fondamentalisme des Églises protestantes s'explique par la position ecclésiastique vis-à-vis de l'Eglise catholique, notamment en ce qui concerne l'importance accordée par cette dernière à la tradition (qu'elle soit orale ou écrite) au détriment du "livre saint". On se réfère ainsi aux principes fondamentaux en rejetant toutes autres normes qui pourraient s'affirmer supérieures aux normes de la "Parole Ecrite".

Parlant de la planche de salut Alfred KUEN explicite la pensée du fondamentalisme évangélique en ces termes. "Le seul moyen d'être préservé de l'erreur c'est de vérifier inlassablement tout ce qui est enseigné par l'écriture de la sonder ensemble et de n'accepter que ce qui recueille l'approbation de l'ensemble des chrétiens. Si nous voulons rester dans la ligne de la réforme il nous faut aussi : 1) Brûler la tradition, (...) 2) rétablir l'autorité effective de la Bible (...) "³.

De manière générale, les fondamentalistes protestantes établissent comme principe que "tout ce qui est nécessaire à la vie du chrétien et de l'église se trouve clairement enseigné dans l'écriture" et A. KUEN d'ajouter que "Puisque les passages qui en parlent sont nombreux, il sera donc possible d'arriver à une conviction nette sur ces questions et à un accord entre tous les chrétiens acceptant l'autorité de la parole de Dieu. Quant aux autres points sur lesquels la Bible n'apporte pas de témoignage précis et qui sont susceptibles d'interprétations diverses...

3 Alfred KUEN : Je bâtirai mon Eglise. Edition Emmaüs, p. 39.

pourquoi ne pas laisser à chaque chrétien la liberté de se forger une conviction, sans l'obliger à adopter notre point de vue ? ”⁴.

Malgré certaines différences doctrinales jugées mineures par ailleurs, aucune des six structures ecclésiastiques créées au Burkina Faso entre 1921 et 1955 n'est ni traditionaliste ni indépendante. Elles sont toutes fondamentalistes tout comme les organisations religieuses qui naîtront entre 1959 et 1969 (l'Eglise de la mission apostolique, l'Eglise apostolique et l'Eglise de Pentecôte Sambim)⁵.

La reconnaissance de l'autorité des écritures et de leur primauté sur la tradition, ainsi que le rejet de cette dernière apparaissent comme des conditions suffisantes pour rassembler les évangéliques, au delà des scissions. C'est ainsi que naquit la Fédération des Eglises et Missions Evangéliques (FEME) en 1961. Seule l'Eglise de Pentecôte de Sambin ne fait pas partie de cette structure fédérative dont le siège est situé dans la capitale du pays.

Après les Mennonites qui arrivent au Burkina en 1976 et qui sont sous la tutelle de la FEME, d'autres fondamentalistes protestantes sont installés à partir des années 80. Il s'agit notamment de la mission Alpha fondée en 1970 par un Pasteur d'origine guinéenne et implantée à Ouagadougou à partir de 1984, du Centre d'Evangélisation internationale créé officiellement en 1987, et de l'Eglise Biblique de la vie profonde dont les origines remontent au Nigeria. Cette église s'implante au Burkina Faso à partir de 1985.

D'autres mouvements et associations évangéliques se sont développés parallèlement à la progression des communautés religieuses au cours des deux dernières décennies. On citera entre autres les Groupes bibliques, la Ligue pour la lecture de la Bible, le mouvement de Jeunesse en mission, Jeunesse pour Christ, Ambassadeurs pour christ, Campus pour Christ, etc.

Bref, La multiplicité des églises et mouvements se réclamant du fondamentalisme en raison de la reconnaissance de l'autorité de la seule Bible révèle clairement des différences. L'hypothèse qui doit guider la réflexion est que le mouvement évangélique au Burkina ne trouve pas sa vraie dynamique dans la seule chronologie dans l'arrivée successive des divers groupes, mais plutôt dans des aspects qui constituent des points de différence en matière d'interprétation ou encore dans la mise en pratique de ces Saintes Ecritures.

1.2. L'organisation des Eglises et des dénominations évangéliques

La principale différence constatée est celle existant entre les Eglises se réclamant du mouvement pentecôtistes et les non pentecôtistes⁶. On pourrait évoquer également l'organisation cléricale elle-même, les aspects liturgiques mais aussi les modes de gestion des hommes et des biens des Églises.

C'est particulièrement à ces trois niveaux d'organisation qu'il est plus aisé d'apprécier le degré de fondamentalisme de telle ou telle structure qu'il s'agisse d'Église ou qu'il soit question d'une simple association évangélique non cultuelle.

L'organisation des Églises de professants (par opposition aux Églises de multitude) se fait au tour d'une ossature comprenant : un ou des coordonnateurs (les pasteurs en général), des anciens, et des diacres. Ces trois catégories ont des responsabilités toujours différentes mais inséparables et complémentaires. Elles exercent leurs fonctions respectives et uniques en

4 A. KUEN : op cit. p. 40.

5 Notons que la Mission Apostolique est née d'une scission des Assemblées de Dieu en 1959, alors que l'Eglise Apostolique naîtra d'une scission au sein de la Mission Apostolique en 1965.

6 Les Églises protestantes se réclamant du pentecôtisme reconnaissent à des degrés divers les charismes aussi bien des membres faisant partie du clerc que des laïcs.

association avec les autres fidèles et en accord permanent avec eux. S'il est vrai que seuls les prédicateurs assurent les prêches dominicaux ou autres sermons, il n'est pas moins vrai que sur des thèmes spécifiques relatifs à la vie sociale des croyants et sur des aspects techniques, les pasteurs ont recours aux simples laïcs. L'église locale est une entité organique et fonctionnelle formant une communauté, celle des "enfants de Dieu". Cela fait référence aux notions de solidarité, de partage, (*agape*), de soutien mutuel. Dans cette organisation l'individu est aussi important que la communauté ecclésiastique en matière de gestion.

La situation des Eglises membres de la Fédération des Eglises et Missions Evangéliques se présente comme suit :

Dénomination	Année d'implantation	Pasteurs et Prédicateurs	Missionnaires	Assistants de mission	Eglises et lieux de culte	Chrétiens et assistants	centres de formation	Écoles primaires	Collège
Assemblées de Dieu	1921	1410	6	11	1294	301291	5	32	4
Alliance chrétienne	1923	110	41	-	349	36506	2	2	1
Églises de la SIM	1930	208	42	-	268	30000	2	2	-
Eglise Protestante Evangélique	1931	43	16	-	51	3500	1	-	-
Eglises Evangéliques de Pentecôte	1945	88	3	-	109	8035	3	1	-
Eglise de la mission Apostolique	1959	70	-	-	-	15000	2	4	2
Église Apostolique	1965	52	-	-	-	7850	1	-	-
Convention Baptiste	1971	97	28	-	95	8930	1	-	-
Eglise mennonite	1980	2	18	-	6	120	-	-	-
Totaux		2080	163	11	2339	411222	17	43	7

Source : Fédération des Eglises et Missions Evangéliques. Statistiques des Eglises membres, Année 1992.

Les diacres assurent la gestion des biens de l'église locale. Ils sont toujours nommés ou élus parmi les laïcs et restent très proches des membres pour leur apporter un soutien matériel. Le diaconat n'est pas une fonction figée. Il évolue en fonction des activités à mener et du contexte social, politique et surtout économique. Il est fonction également du niveau d'organisation et de développement culturel de la communauté, étant entendu que tous les domaines pouvant jouer dans l'épanouissement spirituel et social du chrétien sont confiés aux diacres. Piliers de l'église locale, ceux-ci deviennent les gestionnaires de la communauté ecclésiastique, les managers du corps pastoral, les bâtisseurs de la solidarité et des relations socio-économiques au sein de l'église locale.

En réalité, la fonction des laïcs est fondamentale dans les églises évangéliques. Tout comme les diacres, les anciens apparaissent comme les intermédiaires indispensables pour la gestion d'éventuels conflits tant internes à la communauté que quand celle-ci se trouve en opposition avec un individu ou des groupes non membres de la congrégation. Cette organisation de l'Assemblée locale prend tout son sens quand on y intègre ces autres composantes qui sont les femmes et les jeunes. Dans les églises des Assemblées de Dieu on constate le développement de la Jeunesse des Assemblées de Dieu, mais aussi la récente croissance de l'Association des servantes de Christ. Ces deux structures ont un fonctionnement

qui fait d'elles des quasi ONG, et restent profondément soumises aux structures ecclésiastiques.

Tout laisse croire que l'encadrement de proximité des fidèles par les organes ecclésiastiques a permis au mouvement fondamentaliste protestant de se créer une base sociale solide. En effet, la proportion des chrétiens fondamentalistes qui n'étaient que de 3% de la population totale du Burkina Faso en 1985 est passée à plus de 6% en 1992. Pour cette dernière année, on dénombre plus de 400 mille croyants pour les seules communautés faisant partie de la FEME.

TAPSOBA I. F. indique que déjà à "l'approche des indépendances du continent africain" les missions ont permis aux Eglises nationales de s'autogérer. Les Missions américaines et Françaises rechercher une certaine autonomisation des pasteurs des Assemblées de Dieu. Il était toutefois question de juguler des conflits internes aux deux équipes. Dans les années cinquante, il ne fut pas question à proprement parler d'autogestion par les nationaux. Les nationaux ne joueront un rôle capital dans la gestion administrative, organisationnelle et financière qu'à partir de 1960 (après la crise de succession de 1959). Désormais les Assemblées de Dieu ont une structure administrative ayant des organes représentatifs aux différentes échelles nationales et régionales. Au-dessus donc du Conseil d'Eglise au niveau local vient immédiatement le Bureau Régional⁷ qui à son tour est suivi du Bureau National puis le Conseil Général.

Toutes les Eglises faisant partie du mouvement fondamentaliste ont adopté une organisation administrative similaire. Toutefois la notion de région diffère d'une dénomination à l'autre si l'on considère la région comme une étendue. Ainsi, pour les Assemblées de Dieu la région de Bobo-Dioulasso par exemple comprend les provinces du Houet, du KénéDougou et de la Comoé, alors que l'Eglise de l'Alliance Chrétienne considère la province du Houet, voire une partie seulement de cette province, comme l'entité constituant la région de Bobo-Dioulasso.

N'empêche que ces différences dans le découpage n'ont pas constitué un obstacle pour le rayonnement des Eglises au sein d'une structure unique. Ce n'est sans doute pas un hasard si la Fédération des Eglises et Missions Evangéliques du Burkina Faso ne vit le jour qu'en 1961. Cette structure qui ne compte au départ que 6 missions et 5 Eglises Evangéliques n'avait en son sein qu'une seule mission française (celle créée en 1948 par le pasteur Pierre DUPRET des Assemblées de Dieu). Le pasteur Pierre DUPRET serait d'ailleurs le principal artisan qui travailla à la création de cette Fédération⁸. S'agissait-il peut-être d'une démarche stratégique pour résister mieux à l'expansion de l'islam et surtout aux oppositions rencontrées vis-à-vis de l'Eglise Catholique ?

La première conséquence directe de ce regroupement fut la reconnaissance tacite de la disparition des "domaines réservés d'évangélisation" propres à chaque mission suite au découpage effectués par l'administration coloniale.

Dès sa création, la FEME met en place un Bureau de projets après de vives discussions entre les représentants. Le Bureau de projet qui deviendra l'Office de Développement des églises en 1972 et qui interviendra dans le développement social et économique est dirigé par le secrétaire exécutif de la FEME (qui pourtant a un président). La création de la FEME et la mise en place de son Bureau de Projets laisse entrevoir une africanisation des Eglises fondamentalistes, et surtout une ouverture sur l'ensemble du territoire tant pour les aspects spirituels qu'en matière de développement social et économique.

⁷Aujourd'hui, on trouve des sous régions au sein des régions. Ces sous régions correspondent généralement aux limites administratives nationales.

⁸Le pasteur P. DUPRET aurait d'ailleurs été le premier secrétaire exécutif de la FEME.

La maturité organisationnelle des différentes Eglises a rendu plus que nécessaire en ce qui concerne les missionnaires, soit leur retour dans leurs pays respectifs, soit leur départ pour d'autres pays africains. Partout où leur présence reste encore remarquable aujourd'hui (SIM, CMA, Convention Baptiste) on constate également que leurs actions s'inscrivent principalement dans la traduction des "Saintes Ecritures" dans une ou plusieurs langues locales.

La question que l'on peut poser aujourd'hui en raison de la diminution progressive du nombre des missionnaires occidentaux est la suivante: *Sur qui les Eglises évangéliques peuvent-elles compter pour leurs besoins financiers ?*

1.3. La foi et le don de soi

Le système des Eglises protestantes fondamentalistes assure non seulement l'exercice de la discipline ecclésiastique et d'organisation cléricale, mais aussi l'exercice de la libéralité.

Aussi bien dans les assemblées locales qu'à l'échelle nationale, les différentes dénominations appliquent/ ce que Alfred KUEN appelle "le programme financier biblique"⁹. Ici on associe la foi et les oeuvres. Selon l'enseignement biblique les deux choses ne sauraient aller l'une sans l'autre et c'est à travers l'engagement dans les oeuvres que l'on juge généralement du degré de confiance des fidèles en Dieu.

Deux moyens permettront aux églises d'effectuer des prélèvements sur les biens matériels et financiers des croyants : la dîme et les offrandes volontaires. Toutes les églises évangéliques pratiquent sans exception aucune la collecte des dîmes et offrandes. Ce qu'il est intéressant d'examiner c'est le mode de répartition, de redistribution et de gestion des sommes rassemblées. Observe-t-on une différence dans la gestion des biens suivant les dénominations ?

Comme son nom l'indique, la dîme reste le dixième des revenus acquis par le croyant. Les fondamentalistes considèrent après tout qu'il s'agit là d'un minimum que l'on puisse apporter comme contribution pour le développement de l'oeuvre évangélique. La dîme est collectée lors des services dominicaux et remises aux diacres qui doivent veiller à son affectation correcte : prise en charge des pasteurs, oeuvres sociales, investissements..

Les offrandes quant à elles semblent plutôt exprimer la libéralité de chaque croyant. L'église insiste surtout sur son caractère volontaire. Le croyant doit donner de bon cœur et selon ses possibilités. L'objectif visé à travers ces contributions est de couvrir les besoins matériels de la communauté et de pourvoir aux besoins des pasteurs et prédicateurs.

Il arrive également que des offrandes spéciales occasionnelles soient organisées pour pallier des situations ponctuelles, tout comme on peut demander aux chrétiens de faire des souscriptions en vue de la réalisation d'une action non budgétisée mais dont la réalisation est urgente et indispensable.

Telles sont donc les principales occasions dont dispose le chrétien fondamentaliste pour participer financièrement ou matériellement aux besoins de sa communauté ecclésiastique. Libre à chaque croyant cependant d'exercer, indépendamment de ce qui est officiellement sollicité, une libéralité non officielle et non officialisable, des dons informels au profit des autres membres de la communauté ou au profit de toute autre personne. Cette libéralité informelle échappe à la gestion des diacres qui d'ailleurs ne se limitent qu'à ce qui est collecté publiquement et aux dons de particulier à l'église.

Comment sont gérées les dîmes et les offrandes des églises évangéliques ? Des différences légères sont observables à ce niveau également, suivant la taille des Associations

9 A Kuen : op. cit. p. 279

culturelles et suivant le mode d'organisation choisi aux diverses échelles locales, régionales et nationales.

Les églises dont l'effectif des pasteurs n'a pas encore atteint la centaine centralisent les biens collectés en vue de veiller à une redistribution entre les églises locales, tout en essayant tant bien que mal d'assurer, à partir des fonds recueillis, les dépenses générales de fonctionnement des bureaux ou comités nationaux.

Dans les églises de la CMA et de la SIM l'accent est plutôt mis sur la dîme . Les Assemblées locales font parvenir la totalité de leurs participations au niveau de la structure centrale. Celle-ci en association avec les missionnaires définissent les parts respectives à retourner au niveau local en vue du soutien à apporter aux différents pasteurs et pour les autres besoins matériels. Ici, l'apport de l'oeuvre missionnaire reste encore non négligeable.

La situation est tout à fait autre dans l'Eglise des Assemblées de Dieu du Burkina Faso. Chaque église locale est tenue de soutenir financièrement et librement ses pasteurs et prédicateurs. Elle détermine le niveau du soutien. Dans les localités rurales ce soutien peut être en nature ou se traduire directement par l'exécution de travaux dans le champ du pasteur.

Par ailleurs, les Assemblées de Dieu font des prélèvements échelonnés. Ainsi les églises locales font parvenir aux bureaux régionaux respectifs le dixième de la dîme qu'elles collectent. A leur tour les Bureaux Régionaux envoient un dixième des dîmes collectées au Bureau National. Les dîmes ainsi rassemblées permettent d'assurer le fonctionnement des différents organes et de financer en partie les structures de formation des pasteurs.

Il n'y a pas de doute que l'autogestion d'un grand nombre d'organisations ecclésiastiques est une réalité pour le cas des protestants fondamentalistes. Cette autogestion est d'abord organisationnelle. Toutes ces dénominations évangéliques disposent d'une structure associative reconnue légalement et qui assure la gestion administrative de l'ensemble des membres du clergé et des différents organes ecclésiastiques relevant de son domaine de compétence.

Les églises protestantes ont également atteint un bon niveau d'autofinancement de leurs activités. En dehors de quelques groupes, la prise en charge du fonctionnement des églises et de leurs divers organes relève des membres des communautés de base ¹⁰.

Il est d'ailleurs symptomatique de constater que certaines de ces églises évangéliques ont entrepris des oeuvres missionnaires qu'elles financent en direction d'autres pays africains : Mali, Niger, Guinée, Bénin, Sénégal notamment.

Elles contribuent également pour le financement direct et partiel des ressources de certaines ONG et quasi ONG d'origine protestante. On citera en exemple : l'Office de Développement des Eglises pour lequel les structures membres de la FEME organisent annuellement au sein de leur base des offrandes à l'occasion d'une journée dénommée "journée de l'ODE".

L'un des principes qui se traduit par des pratiques très courantes des chrétiens fondamentalistes est que la foi se traduirait toujours par un "don de soi", en d'autres termes par des oeuvres. On découvre davantage la réalité de ce principe chez les pentecôtistes, aussi bien depuis le début de l'implantation des premiers missionnaires en 1921, qu'avec le développement des communautés formées plus ou moins exclusivement de nationaux et dirigées par des

¹⁰Pour certaines actions dont le financement nécessite la mobilisation rapide de fonds importants, les Églises font recours à des communautés ou des structures occidentales. C'est principalement la voie qu'elles suivent pour la construction des temples. Ces soutiens peuvent être des projets sans intérêt ou des subventions: exemple de la construction du temple Emmanuel et du temple de l'Eglise centrale de Ouagadougou.

nationaux, mais aussi avec la mise en place et la consolidation de structures para-évangéliques de développement à partir des années 70.

La philanthropie est sans conteste une véritable prise en exergue de la foi dans les églises protestantes du Burkina Faso. Il reste à savoir si la libéralité chrétienne, mais aussi le formalisme fondamentaliste donnent aux ONG d'origine protestante des caractéristiques spécifiques.

1.4. La spécificité des ONG évangéliques et para évangéliques du Burkina Faso

Ce qui nous intéresse ici c'est ce qui fait la spécificité des organisations de développement protestantes. Aborder cette question revient à poser en d'autres termes le problème des relations qu'établissent les Eglises fondamentalistes entre Foi et exercice de la libéralité.

Parlant d'une de ces communautés protestante P.J. LAURENT souligne qu'"au sein de la communauté protestante s'enracinent les notions d'ascétisme"¹¹. Appliquant l'analyse faite par WEBER sur les relations entre éthique protestants et esprit du capitalisme industriel de l'Europe des XVI^e et XVII^e siècle, cet auteur montre comment les membres de l'ONG dénommée Fédération Wend-Yam ont réussi, à partir de la rigueur protestante et du respect des principes bibliques, à développer un maraîchage intensif en pays mossi et à intensifier l'agriculture pluviale à partir de l'acquisition de charrues¹².

A voir de plus près le fonctionnement financier des communautés chrétiennes d'une part, en particulier pour la nécessité de contribuer individuellement à la couverture des besoins matériels et financiers, et d'autre part les comportements intra communautaires des membres les uns envers les autres dans le cadre de la résolution des problèmes matériel rencontrés individuellement. Il est possible d'aller au-delà de l'analyse wébérienne pour mieux appréhender ce qui sous-tend les relations sociales et économiques des fondamentalistes. Comment expliquer en effet que les membres puissent vaincre la cupidité naturelle" pour s'épanouir en "générosité allant jusqu'à la complète abnégation"¹³.

Le chrétien fondamentaliste est un homme qui "vit de Foi". Il ne se limite pas au salut, mais considère comme chose fondamentale ce qui l'attend dans "l'au-delà". Aussi, si le salut est obtenu par pure grâce les fondamentalistes retiennent que leurs "oeuvres" seront évaluées et appréciées pour leurs positions respectives dans l'au-delà. Cette foi demeure le mobile qui les pousse au "don de soi aux autres", à l'exercice de la libéralité.

Le principe de la pratique continuelle de la générosité à l'égard de et plus particulièrement envers les membres de sa communauté religieuse est beaucoup appliqué dans les églises fondamentalistes africaines. Et cette entraide souvent non formelle peut dans certaines limites drainer une part importante de l'épargne des plus nantis de la communauté chrétienne au profit des plus pauvres. Pour tout dire, s'il est vrai que l'éthique protestante pousse plutôt à épargner en lieu et place de dépenses de jouissance simple, il est aussi vrai que dans les églises africaines, l'épargne réalisée ne va pas toujours dans des investissements dit productifs : elle est utilisée dans certains cas pour l'entraide sociale directe et des investissements sociaux indirects (alphabétisation, scolarisation).

Dans le cas des organisations non gouvernementales de sensibilité protestante, le principe de base est le refus des promoteurs de chercher leur propre intérêt. Elles déclarent de ce fait ne réaliser aucun bénéfice sur leurs financements qui leur soit retournés. Elle incitent plutôt les

11 P.J LAURENT : "Prosélytisme religieux, intensification agricole et organisation paysanne. Le rôle des Assemblées de Dieu d'Oubritenga (Burkina Faso). Les associations paysannes en Afrique organisation et dynamisme. Par APAD, KARTHALA, IUED, 1994, p. 172

12 P.J. LAURENT : op. cit. pp. 170 . 175.

13 A KUEN : op.cit. p. 280

bénéficiaires des programmes et actions à poursuivre la rentabilité économique et/ou financière dans les activités qu'ils développent, en vue de générer des retombées pour l'ensemble de la communauté locale et indirectement une retombée symbolique pour la communauté religieuse qui est à l'origine des actions.

Les moyens mis en oeuvre pour faire aboutir ces principes sont : la responsabilité individuelle et collective des membres et la pratique d'un encadrement de proximité . On touche ici directement les questions d'exercice du contrôle social et religieux, et d'autonomie collective et individuelle.

Les chrétiens fondamentalistes considèrent qu'ils sont responsables les uns des autres. A la responsabilité de chaque individu devant Dieu s'ajoute deux autres formes de responsabilité : celle qui fait de chacun des membres le gardien (la sentinelle) des autres membres pris individuellement, mais aussi la responsabilité que tout chrétien porte quant au bon fonctionnement de la communauté locale, et au-delà de celle globale de l'ensemble des chrétiens.

Dans une association fondamentaliste, il est hors de questions qu'un membre s'isole ou se désengage des actions et orientations prises par le groupe. Chacun participe de la même manière que les autres et tous sont égaux en principe. Ici, la participation est volontaire, spontanée et provient toujours de la base.

Il a été possible de mettre en oeuvre ces principes au sein des ONG de développement en raison du fait que les promoteurs locaux se recrutaient au sein de responsables des communautés religieuses ou de leur démembrement (de la jeunesse ou des femmes). Pourrait-on s'y prendre autrement dans la mesure où les ONG ne font qu'accomplir une des fonctions des églises dont elles émanent à savoir : la prise en charge de l'homme physique (le corps matériel de l'homme).

Pour conclure sur ce point qui traite des caractéristiques des églises protestantes du Burkina Faso et de la spécificité des organisations non gouvernementales issues de ces communautés ecclésiastiques, il convient tout simplement de rappeler l'importance accordée à la bible dans ces organisations.

Bien qu'elles aient évolué différemment les unes des autres entre 1923 et 1960, en remarque qu'à partir de la mise en place d'une structure fédérative en 1961, les dirigeants des différentes dénominations ont su respecter les engagements pris collectivement.

Les églises protestantes ont réussi également à dresser les cadres qui puissent convenir pour des interventions autres que religieuses dans les milieux où elles évoluaient. Toutefois, des interrogations peuvent être faites aujourd'hui quant au respect strict de ces règles d'origine ecclésiastique par l'ensemble des ONG et quasi ONG, bref par l'ensemble des organisations issues du mouvement évangélique au cours des vingt cinq dernières années. Y a-t-il de comportement des responsables ? Peut-on toujours s'attendre aux respects des dogmes mis en place et pratiqués au niveau des communautés ecclésiastiques ?

Parlant du rôle des églises africaines dans la recherche de solution aux aires socio-économiques que connaît le continent , Ka MANA indique que "face aux misères, aux dénuements, aux désespérances vécus quotidiennement, le protestantisme évangélique offre une sécurisation spirituelle et propose un combat qui transcende les réalités féroces de chaque jour"¹⁴. Ce combat dont parle Ka MANA est celui mené par les ONG protestantes. L'église fondamentaliste du Burkina Faso est parvenu à le conduire pendant plus de quatre décennies en s'inspirant des principes spirituels tirés de la Bible. Ce qui est en jeu aujourd'hui dans le contexte

14MANA K. "Églises évangéliques et Églises oecuméniques : deux attitudes face à la crise" Afrique contemporaine, n°159, 3^e trimestre, 1991,p.33.

burkinabé, 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.

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.

Les églises doivent revenir sur le principe d'individualisation qui lui aussi est pour essentiel du fondamentalisme ? Faut-il édicter de nouvelles règles de conduite pour les associations de développement qui se constituent en leur sein, en vue de limiter les formes de différenciation sociale et économique auxquelles le développement de ces structures conduit même au sein des communautés ecclésiastiques ?

Il est donc convenable de s'attarder sur les formes actuelles d'appropriation des appareils de développement initiées par les églises ou en leur nom, par les différents acteurs concernés tant par la promotion directe de ces structures (bailleurs de fonds, dirigeants et animateurs) que par les bénéficiaires à quelque niveau que ce soit.

2 - LES ASSOCIATIONS DE DÉVELOPPEMENT D'ORIGINE PROTESTANTE DANS LE CHAMP DES ONG À L'ÉCHELLE NATIONALE

Les comparaisons qui vont être faites dans ce chapitre porteront à la fois sur le processus de création des ONG, la mobilisation des ressources financières, matérielles et humaines, l'évolution des dirigeants, ainsi que le rôle des ONG dans la vie sociale et politique nationale, et les domaines et secteurs d'activités principaux.

2.1. Aperçu sur la configuration actuelle des ONG d'origine protestante

S'il est vrai que le mouvement fondamentaliste protestant s'est intéressé particulièrement à l'évangélisation, à l'enseignement, à l'aide matérielle des croyants et à l'appui aux prisonniers, aux malades et aux nécessiteux, il est vrai par ailleurs que très rapidement ces églises se sont vues dépassées par l'ampleur des besoins de développement au Burkina Faso. Bref, il était évident qu'aucune église locale ne pouvait donner satisfaction réellement aux demandes (surtout d'aide alimentaire) qui leur étaient présentées par les populations qu'elles côtoyaient quotidiennement.

L'ouverture d'un Bureau de Projets des Églises et Missions Évangéliques (au sein de la FEME) en 1972 explicite clairement cette impuissance de la seule Église nationale. Pendant les années de sécheresse donc, ce Bureau est intervenu par l'organisation des secours d'urgence en direction des zones touchées par la misère alimentaire. Des centaines de milliers de tonnes furent distribuées dans ce cadre¹⁵. Cette structure est sans conteste la première Organisation non Gouvernementale créée par les églises Protestantes du Burkina. Elle reste toujours l'unique structure de développement mise en place pour la FEME.

Le nombre d'associations de développement a cependant évolué très remarquablement depuis au sein du mouvement évangélique Burkinabé. Plus d'une quarantaine de structures ont aujourd'hui une image d'ONG du fait, soit des activités qu'elles mènent, soit de leur statut ou de leurs rapports avec l'administration, ou encore en raison de leurs capacités à mobiliser des ressources financières pour la réalisation d'activités diverses.

Sur les 38 structures, quatre mènent concomitamment des activités de développement en milieu rural et des activités culturelles. Il est difficilement acceptable de les considérer au même titre que les ONG de développement, 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. Cinq autres mènent leurs activités en milieux urbain et rural dans le secteur de l'alphabétisation, en rapport avec des activités d'évangélisations.

Sept d'entre les organisations ont le label ONG et bénéficient avantages réservés aux organisations non gouvernementales (avantages fiscaux notamment). Les autres structures restantes ne relèvent pas encore des dispositions réglementaires ou statutaires qui régissent les activités des ONG au Burkina Faso. Sur les 22 associations de cette catégorie, on évoquera tout particulièrement l'Association des Servantes de Christ (ASC), la Jeunesse des Assemblées de Dieu, le Mouvement de jeunesse pour Christ (JPC) et celui de Campus pour Christ. Ils s'adressent tous à des groupes cibles soit à l'intérieur d'une dénomination soit dans des groupes sociaux spécifiques. Elles peuvent être qualifiées de quasi ONG.

¹⁵ En matière d'organisation du secours alimentaire au cours de la grande famine de 1968 à 1974, le Bureau de Projets de la FEME aurait été exemplaire tant dans l'organisation logistique que dans le suivi proprement dit des opérations de distributions. Tout fut organisé avec l'appui des pasteurs et des laïcs des églises locales. Il semble qu'aucune récupération politique de ces opérations n'a été possible ni localement, ni au niveau central.

Les dix associations qui ne s'inscrivent dans aucune des catégories qui viennent d'être décrites on retiendra qu'elles sont reconnues officiellement par le Ministère de l'Administration Territoriale en tant que groupements associatifs d'utilité publique. Seulement trois d'entre elles n'ont pas leur siège à Ouagadougou et leurs présidents sont tous des pasteurs protestants.

Le relatif foisonnement de ces organisations "dépendantes" des églises protestantes pourrait s'expliquer par la quasi liberté et l'ouverture que ces églises laissent aux individus qu'il s'agisse des responsables ecclésiastiques ou encore des laïcs. Cependant, le fait que l'augmentation du nombre de structures survienne à partir des années 80 n'est nullement un hasard. La Fédération des Églises et Missions Évangéliques a 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. En 1968 en effet, cette Fédération initie une conférence ouverte aux Églises et Missions membres, et portant sur le thème de "Messager de la croix : La vision mondiale". La présence d'orateurs et de partenaires Américains, Asiatiques et Européens, ainsi que celle d'invités africains permis à plus de mille pasteurs et prédicateurs nationaux de vivre l'expérience des églises protestantes des autres continents et d'Afrique Centrale et Australe en matière d'organisation et d'intervention dans le développement local. Les orientations développementalistes de la FEME furent largement exposées et débattues. On notait également la présence de responsables ONG du Nord (Canada, Angleterre, France, Allemagne, etc...). World Relief International désigne un représentant national à l'issue de la rencontre. Deux années plus tard ce représentant prend son autonomie vis-à-vis du Bureau des Projets et acquiert à l'ONG une reconnaissance officielle.

D'autres ONG étrangères suivront la même démarche pour s'installer au Burkina; Ainsi, elles s'appuieront sur le Bureau des Projets pour avoir une connaissance du terrain; puis à désigneront un représentant national qui se chargera ultérieurement de la promotion des activités de la structure. Citons en exemple : le Christian Children Funds, le MCC (Mennonites Central Comete), l'Association Morija International. Les deux derniers restent encore sous la tutelle (juridiquement) de L'ODE même si elles ont une totale indépendance dans la conduite de leurs actions sur le terrain.

Il est clair que le mode de gestion de projets adopté par la FEME de 1972 à 1988 ne pouvait pas permettre à chacune des ONG étrangères partenaires du Bureau de projets de faire une évaluation analytique et systématique des investissements qui lui étaient propres¹⁶. La mutation du Bureau de projets un office de développement des Églises Évangéliques (ODE) devait permettre à la FEME de mettre un accent particulier sur la qualité de ses interventions, par une étude institutionnelle plus approfondie du groupe bénéficiaire, une étude du milieu où sera implanté le projet et une étude de faisabilité, "à l'établissement de conventions" avec les bénéficiaires, au suivi du projet et des évaluations périodiques. C'est donc à partir de 1989 - 1990 que la structure mère des églises évangéliques change sa méthodologie d'intervention en milieu rural.

¹⁶ Initialement donc le bureau de projets centralisait les projets des groupements de base et recherchait les financements auprès de ses partenaires européens. C'est dans ce cadre que la Fédération Wend-Yam bénéficia d'une aide par le biais de la FEME (cf P.J. Laurent op.cit.p.170. De même des groupements villageois constitués autour des pasteurs purent mettre en place des activités grâce aux soutiens mobilisés par cette même FEME. C'est le cas du village de Gomboro dans la province du Sourou entre 1978 et 1983, où plus de 50 millions de francs C.A.F. furent injectés dans l'équipement agricole, l'embouche ovine, le reboisement, la construction de banque de céréales et la réalisation de puits.

Doit-on alors tirer la conclusion que la FEME 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'ODE ni même avec la FEME. Les raisons qui ont conduit à la création de cette multitude d'associations de développement à côté de l'ODE à partir de 1989 ne sont pas identiques à celles évoquées par les partenaires Européens de cette structure qui voulaient marquer leur originalité en recherchant la transparence dans la gestion des projets qu'ils ont financés.

La dizaine de petites associations créées par de jeunes pasteurs au cours des huit dernières années semblent plutôt marquer une volonté de s'affirmer de leurs promoteurs. C'est dire que dans les représentations des protestants, les structures de développement créées au sein des dénominations, ou ayant un certain rattachement à une dénomination donnée procure une position privilégiée ou un statut honorable au sein de la communauté protestante.

On peut se demander aujourd'hui s'il n'est pas question surtout d'une recherche effrénée de ressources financières pour assurer à la fois leur ascension socio-religieuse et leur promotion économique, qui conduit les " nouveaux promoteurs d'ONG " à créer tous azimuts des regroupements de fidèles, d'amis et de sympathisants, qu'ils transformeront plus tard en associations de développement pour lesquelles ils mettront tous les moyens pour acquérir le statut d'ONG nationale de développement

Le cheminement est donc clair et tout se joue autour de la personne du pasteur protestant (voir P.J. Laurent p.170 pour la description des qualités que l'on trouve chez le pasteur).

L'analyse du mouvement associatif pro-protestant permet aussi de faire quelques regroupements. On distingue tout d'abord les organisations sous tutelle de la Fédération des Eglises 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. Dans tous les cas, qu'il s'agisse des quasi ONG ou des ONG proprement dites, toutes ont une envergure nationale de par le nombre de régions où elles sont présentes. Quant à la multitude de micro associations qui sont encore à la recherche de leur identité, elles 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 burkinabé, c'est sans doute leurs liens avec des ONG partenaires d'Europe, du Canada et des U.S.A. Le financement de leurs activités provient principalement de ces structures étrangères.

2.2. 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 agricole, l'hydraulique villageoise et agro-pastorale, la promotion d'unités socio-économiques (banques de céréales, moulins, équipements pour l'artisanat, etc...), les infrastructures socio-éducatives (écoles, centres d'alphabétisation, pharmacie villageoises, centres de récupération et d'éducation nutritionnelles), ainsi que le petit crédit, le secours

alimentaire, la formation en gestion communautaire. Chacune de ces structures intervient dans au moins trois des secteurs suscités.

Ainsi, en plus du fait qu'il s'agit là de structures d'envergure nationale, elles se distinguent très clairement des micro-associations par le caractère uni-sectoriel des opérations de ces dernières.

A l'échelle nationale, l'Office de Développement des Eglises tient la première place dans la classification des ONG au vue de leurs interventions en ce qui concerne l'hydraulique villageoise (construction de puits et forages), l'hydraulique agro-pastorale ainsi que pour les écoles primaires et les dispensaires. Pour la réalisation des projets, cette organisation emploie près d'une centaine d'agents dont plus de la moitié travaillent directement avec les bénéficiaires.

En matière d'actions en directions de l'enfance par contre, ce sont en première place l'AMI, World Relief, le CCFC et CREDO qui viennent avant les autres associations de sensibilité protestante. A la différence de l'ONG Terre des hommes (TDH) présente dans deux provinces du Burkina, chacune des deux premières structures a choisi d'agir dans une province en priorité, tout en ayant construit des centres de récupérations nutritionnelles dans d'autres localités.

Enfin, on citera l'alphabétisation, où l'ASC en particulier est reconnue à l'échelle nationale 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.

Ce qui caractérise toutes ces institutions évoluant directement sous le couvert des églises protestantes 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 un 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 de la maraîchéculture et du petit équipement agricole a permis aux familles de s'assurer des revenus conséquents (cf. P.J. Laurent 1994).

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 et instruction à la base. Il est probable que d'autres moyens marqueront l'évolution positive de la performance de ces structures pour les prochaines années. Il s'agit notamment de l'utilisation des structures d'information. D'ores et déjà, les églises évangéliques disposent de quatre stations de radio et d'une chaîne de télévision dont les capacités permettraient la couverture de l'ensemble du territoire burkinabé n'eut été le refus de l'administration d'autoriser l'extension de cette couverture au-delà d'un rayon très réduit (18 kilomètres) autour de la capitale.

Les objectifs qui ont conduit à la création de ces structures d'information sont clairement exprimés à travers leurs noms respectifs. Pour la chaîne de télévision, il est question de canal Viim Koega (canal de la voix de la vie). Cette structure relève de la gestion d'une équipe de l'ODE : la "division audio visuel pour l'évangélisation de tout homme". Quant aux stations de radio, elles comprennent Radio Évangélisation et Développement (présente dans trois autres

villes en plus de Ouagadougou) et la Radio Lumière, Vie et Développement (LVD). Certes, l'audiovisuel fut perçu comme un moyen efficace d'information (évangélisation) par les églises évangéliques du Burkina depuis plus d'une trentaine d'année déjà. La mise en place du studio d'enregistrement d'émissions radio diffusées à Koudougou en est le signe manifeste. Nonobstant ce premier élan, il demeure que le développement actuel 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 burkinabé 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 Ecritures" ? Aujourd'hui en effet il existe des traductions de la Bible ou d'une portion de la Bible dans plus de 8 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 pour soi dont les objectifs principaux sont la lecture de l'évangile et la prise de conscience des situations spirituelles.

Pour les dirigeants des ONG protestantes, les populations bénéficiaires ont en leur endroit une "confiance naturelle" parce qu'elles savent que l'objectif poursuivi reste le suivant : "Eclairer sur l'amour de Dieu". "Nos ONG doivent être "le sel du Burkina" et la lumière dans chacun des villages et 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" déclarait un responsable de l'ODE¹⁷. Cette déclaration qui traduit profondément l'actuelle conception évangélisatrice est transcrite dans la devise de cet office : "Montre-moi comment la foi peut exister sans actes et moi, je te montrerai ma foi par mes actes" ⁽¹⁸⁾. 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 recherchant un impact de leurs actions sur les rapports sociaux locaux. Il semble y avoir là une contradiction apparente.

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

Il s'agit de chercher à savoir si les dirigeants des associations protestantes de développement atteignent, directement et volontairement, ou indirectement et de façon non souhaitée des résultats économiques, sociaux et politiques en raison de leur capacité forte de mobilisation des populations bénéficiaires des projets qu'elles initient.

En d'autres termes l'objectif dans cette partie de l'exposé est de répondre à la question suivante : Quel profit les différents acteurs impliqués dans la réalisation des projets tirent-ils de ces opérations ?

Les églises constituent un appui pour les 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 traditionnellement influents (des membres de la famille des gens de la terre" ou des "gens du pouvoir") effectuent les traditionnelles démanches auprès des autorités coutumières pour obtenir un accord préalable. 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.

(17) Cette déclaration fait référence à la citation de Jésus dans les Evangiles

Cf. Mathieu 5 : 13-14 ; Marc 9 : 50, Luc 14 : 34

(18) Cf. Epître de Jacques, chapitre 2 et verset 18

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 grâce à un certain pouvoir économique lié à sa fonction ⁽¹⁹⁾ et les atouts dont il est doté de par 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.

En plus des nouveaux rapports économiques qui voient le jour à partir des interventions des ONG, il importe de souligner les nouvelles relations entre hommes et femmes. Ces transformations sont surtout visibles dans les communautés ecclésiastiques elles-mêmes. L'alphabétisation des femmes a non seulement permis à celles-ci de s'exprimer davantage mais, elle a surtout contribué à transformer les mentalités au sein des églises protestantes.

On citera ici le développement du petit crédit pour les activités artisanales et commerciales. La bonne gestion des crédits octroyé par les ONG protestantes aux femmes des églises a permis à leurs associations de participer aux réalisations des églises. Toutes ces actions conjuguées ont abouti à favoriser un engagement récent des jeunes filles pour les études dans les Ecoles bibliques (en vue de devenir Pasteur ?). Il convient cependant de remarquer que l'engouement des fidèles pour les Ecoles bibliques concerne à la fois les jeunes filles et les hommes. Depuis cinq ans environ, les 17 Ecoles bibliques et centres de formation de Pasteurs enregistrent annuellement la sortie de 150 à 200 nouveaux diplômés (qui pourraient devenir des pasteurs d'églises après un stage réussi de 2 à 3 ans auprès d'un titulaire). Comment pourrait-on expliquer ces nouvelles attitudes ? Est-il possible et aisé d'établir un lien entre ce phénomène et celui de la prolifération des ONG et des associations protestantes ?

L'hypothèse qui guidera la réflexion se fonde principalement sur des aspects socio-économiques. Il est probable en effet que dans le contexte économique que vivent les pays de la zone sahélienne : mauvaises récoltes, problèmes d'emploi dans les villes, effets néfastes des politiques d'ajustement structurel, etc..., les jeunes chrétiens des villes et des campagnes trouvent confortable et sécuritaire la fonction de Pasteur.

Une étude menée sur les seules Églises des Assemblées de Dieu du Burkina en 1995, Bourgeon ⁽²⁰⁾ a dégager des éléments instructifs. Cette analyse révèle que entre 1992 et 1994, le nombre des églises locales relevant de cette dénomination a augmenté de 551, soit un taux d'accroissement de 49,42 %, le nombre de Pasteurs lui enregistre une augmentation un peu inférieure : 501, soit un taux d'accroissement de 42,24 %. En valeurs absolues on dénombre 1687 pasteurs et 1666 Églises en 1994. Trois régions connaissent une forte concentration des Pasteurs. Ce sont Ouagadougou, Koudougou et Kaya avec respectivement 326,287 et 234 pasteurs en 1994, et des taux d'accroissement de 53,05 %, 35,38 % et 46,25 %. Dans ces régions les augmentations absolues enregistrées étaient de 113, 75 et 74 nouveaux. Dans le

(19) P.J. Laurent décrit assez clairement l'innovation économique ainsi que la transformation du Pasteur en leader dans les villages. Le Pasteur serait " assimilé dans le contexte villageois à la puissance " Cf. P.J. Laurent Op. Cit. PP. 175-176.

(20) Bourgeon est une structure d'appui à l'oeuvre évangélique. Pour l'étude citée, voir Bourgeon : Etat d'avancement du programme de la décennie de la maison. Janvier 1992 à Décembre 1994. Églises des Assemblées de Dieu du Burkina Faso, pp. 3-7.

même temps on parvient à une augmentation quasi corollaire du nombre de nouvelles Églises, soit 117 dans la région de Ouagadougou, 80 dans celle de Koudougou et 72 à Kaya.

On pourrait conclure que l'ouverture de nouvelles Églises des Assemblées de Dieu dépend de la disponibilité de nouveaux pasteurs. Si cette hypothèse se vérifie pour le cas général de l'ensemble du Burkina, ou encore pour chacune des régions, il demeure que dans les chefs lieux de provinces et plus particulièrement en pays mossi, le nombre d'églises est généralement inférieur à celui des Pasteurs. Ainsi, à Ouagadougou on dénombre seulement une quarantaine d'églises pour plus de 100 pasteurs. On pourrait parler pour certains d'entre ces pasteurs, d'un chômage déguisé en raison de la forte réduction des activités spirituelles qui devraient être leurs fonctions premières. Il n'en est rien cependant. En plus de leur métier proprement dit de pasteurs, certains d'entre eux ont créé de multiples associations d'entraide ou de développement (dont nous avons fait cas plus haut voir point 2.1.. La relativement faible transparence dans la gestion de ces structures et plus particulièrement la confusion qui est faite (peut-être involontairement) entre les biens personnels et ceux des associations ou des communautés ecclésiastiques permet aux pasteurs non employés en plein temps par les Églises, de se forger une certaine image aux yeux des fidèles en vue de légitimer leur présence. Bien que cette situation inquiète et offusque autant certains laïcs que les dirigeants des Églises, il n'existe actuellement aucune disposition ni statutaire au sein des Assemblées de Dieu, ni même en de pratiques concrètes qui puissent mettre fin à de telles activités.

Plus, on constate au contraire que la concentration des Églises et surtout l'effectif important des Pasteurs à Ouagadougou traduit la composition d'une aristocratie au sein de l'Eglise des Assemblées de Dieu du Burkina Faso. An assiste d'ores et déjà à une reproduction sociale du métier de Pasteur. De même certaines régions sont régulièrement représentées dans la hiérarchie la plus élevée de l'équipe administrative des mouvements mais aussi des ONG mises en place par les Églises.

Ainsi, le contrôle de l'administration des communautés ecclésiastiques et des structures internes 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 dans une certaine mesure.

CONCLUSION: SUR LES PISTES DES CONTRADICTIONS INTERNES

Il n'y a pas de doute que la possibilité pour les ONG de s'appuyer sur les Églises locales et plus particulièrement sur les pasteurs pour s'implanter dans les villages constitue des atouts réciproques pour chacun des deux catégories d'acteurs. Il y a là une différence entre les ONG protestantes et les autres ONG présentes au Burkina Faso.

D'un autre côté, les Pasteurs parviennent à tirer de leurs relations avec les ONG qu'ils introduisent dans leurs villages d'accueil, des avantages symboliques, économiques et politiques. Le métier de pasteur qui s'assimile de ce fait à des rôles de courtiers du développement s'en retrouve parfaitement sublimé autant par les villageois membres des groupements, que par les autorités coutumières, et les fidèles des Églises. Si on devient parfois chrétien pour mieux faire face aux dures réalités de la vie, on devient parfois Pasteur pour les mêmes raisons certes, mais davantage pour aider les autres à mieux confronter les difficultés économiques.

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 dans des temps très brefs parfois, 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 qui pourraient d'ailleurs relever du domaine d'activité des diacres. Les Pasteurs s'en retrouvent exposés à des risques permanents qui peuvent compromettre 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

BOURGEOIN : Etat d'avancement du programme de la décennie de la moisson. Janvier 1992 0 Décembre 1994. Eglise des Assemblées de Dieu du Burkina Faso - Ouagadougou, Bourgeon Structures d'appui à l'oeuvre 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, LIVINGSTONE Elizabeth A. : The Oxford dictionary 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 précoloniale. Paris, Karthala, 1984

KABRE Jean-Charles : chrétien, les la politique te concernent ! 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, Edition Emmaüs, 1967, 379 p

KUHN Harold B. : "Fundamentalism" Baker's dictionary 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 oecuméniques : Deux attitudes face à la crise". In Afrique contemporaine n° 159, 3ème 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

23.8251

CONCOURS INTERNATIONAL

**ONG et
DÉVELOPPEMENT**
du NORD aux SUDS

(AFRIQUE, AMÉRIQUE LATINE, ASIE)

28-29-30 novembre

COMMUNICATIONS

TOME 2

AXE 3

les ONG et l'ÉCONOMIE du DÉVELOPPEMENT

SOMMAIRE

AXE 3 : Les ONG et l'économie du développement

ARZELIER M.-P. et COKER C. <i>L'approche spécifique aux ONG : de l'intervention d'urgence aux stratégies de développement en Afrique sub-saharienne. L'applicabilité d'une analyse coût-bénéfice</i>	297
CARRÉ H. et ZAOUAL H. <i>La dynamique des ONG : une approche interactionniste</i>	309
DONSIMONI M. <i>La relation donateur/ONG : le jeu du don</i>	327
FONTENEAU A. <i>L'évaluation externe, craintes et attentes des ONG : un exercice à promouvoir</i>	355
GHINET S. et DUNAND Ch. <i>Les organisations locales face au marché. Leçons tirées de deux programmes de développement au Brésil et en Haïti</i>	361
GOMADO A.-S. et AKPABLI K.-R. <i>Participation communautaire autour des actions du COGESTEN/Ed et de la GTZ/SSUB</i>	377
GUENEAU M.-C. <i>Les ONG et l'économie : l'entreprise méconnue mais diabolisée</i>	389
KOKOYE S.-J. <i>Evaluation de la capacité des organisations non-gouvernementales (ONG) dans la promotion du secteur rural au Bénin</i>	399
LABIE M. <i>ONG et crédits aux micro-entreprises : réflexions à partir d'une expérience colombienne</i>	423
LOUDIYI D. <i>L'approche des ONG de l'environnement aux questions démographiques : une opinion, un exemple</i>	435
VIELAJUS J.-L. et TRUBLIN C. <i>Les ONG sont-elles efficaces ?</i>	447

AXE 4 : La dimension politique des ONG

AFFRE N. <i>Les ONG et l'Etat : régulation et politiques publiques en Amérique Centrale. L'intervention de l'association Ecoles sans Frontières au Guatemala</i>	461
ALLOU S. <i>Les ONG, nouveaux acteurs institutionnels du développement urbain</i>	471
BEN NÉFISSA S. <i>La libéralisation de la vie associative et la relation Etat/société en Egypte</i>	483
DIA M. <i>Tutelle étatique autonomie paysanne : cas du Sénégal de 1960 à 1996</i>	499
DORNER V. <i>ONG, projets porcins et jeux politiques en Haïti</i>	521
DORIER-APPRILL E. <i>Brazzaville enjeux et nouveaux acteurs de la gestion sociale</i>	533
HENRY Ph. <i>Les ONG du sud, passage obligé entre intérêts locaux et opérateurs du Nord</i>	543
HUSSON B. <i>Les ONG : quel mandat pour agir ?</i>	549
LASICA Y. <i>ONG d'appui, éthique et relations de pouvoir</i>	565
LÉNA Ph. <i>Note sur les ONG, le développement durable et la société en Amazonie brésilienne</i>	575

MARCUSSEN H.-S. <i>The role of NGOs in constructing civil society in developing countries</i>	581
MELKOTE R. <i>Agendas for integration of the third world into global markets and culture.</i> <i>The role of NGOs</i>	603
POULIGNY-MORGANT B. <i>L'analyse des ONG dans la discipline des "relations internationales" :</i> <i>pistes de recherche et application au cas des ONG de défense des droits de l'Homme</i>	609
RAGHURAM S. <i>The nation state, government and NGOs : the politics of resistance in civil society</i> <i>in the era of globalisation</i>	625
TSOLENYANU W.-K.-A. <i>Quelle politique des ONG internationales et des ONG du Nord</i> <i>pour une action plus efficace dans les pays du Sud</i>	637
YOUNOUSSI BOUKARY <i>Rôle des ONG dans le processus de démocratisation en Afrique</i>	643

AXE 3 : Les ONG et l'économie du développement

L'APPROCHE SPÉCIFIQUE AUX ONG : DE L'INTERVENTION D'URGENCE AUX STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE- L'APPLICABILITE D'UNE ANALYSE COUT-BENEFICE -

Texte d'auteur (version pré-colloque)

Marie-Pierre ARZELIER

CEDERS, Université d'Aix-Marseille II, Faculté des Sciences Economiques

Catherine COKER

CEDERS, INSERM U 379, Marseille

Introduction

Les ONG¹, représentantes de la société civile, constituent des acteurs prépondérants dans le secteur de la coopération au développement : elles visent à aider les populations négligées ou à atteindre des politiques nationales de développement et de la coopération internationale.

Selon SACHS (1995), les ONG doivent exister si l'on considère qu'il ne faut pas attendre que le développement soit suffisant pour que les conditions sanitaires soient meilleures que celles prévalant en condition de misère, même si la croissance du PNB par habitant permet, au bout du compte, d'influencer de façon positive l'ensemble de la société².

Ainsi, LEISINGER (1985) s'était-il posé la question suivante : " Est-il moralement acceptable d'attendre des années pour que le " développement " améliore le niveau de vie global 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 ne se limite pas à des situations d'urgence. Cependant, est-ce le seul rôle des ONG ? (la morale sous-jacente étant la seule justification à l'action d'organismes non gouvernementaux dans un contexte de rareté des ressources de tous les autres intervenants possibles en vue d'un développement économique). Ainsi, nous commencerons par définir les ONG et leurs actions dans les pays en développement.

¹ La dénomination d'ONG a été récemment abandonnée en France au profit de celle d'ASI: Association pour l'Initiative de Solidarité Internationale. L'ancien terme étant le plus usité, nous le conserverons cependant pour la clarté de notre article.

² Théorie de la percolation.

Dès lors que la nécessité pour les ONG d'intervenir est admise, il apparaît nécessaire de cerner la valeur de leur intervention : du fait de la rareté des ressources, ces actions doivent être les plus efficaces possibles. Etant amenées à devenir des acteurs incontournables dans la perspective d'aide au développement, les actions des ONG doivent être soumises à des évaluations économiques. Se pose alors le problème de la nature de l'évaluation nécessaire. Habituellement, les analyses coût-bénéfice sont utilisées afin de juger de la pertinence des différentes actions des ONG. Nous nous demandons donc si de telles analyses sont adaptées au type d'action des ONG, dans des pays désireux de s'engager sur la voie du développement économique et sanitaire. Nous choisissons de restreindre notre analyse aux actions sanitaires dans les pays en développement, les travaux dans ce domaine étant rares.

Toute évaluation s'intègre à un processus multidimensionnel (technique, socio-économique, politique ...) et fait appel à des jugements de valeur. De ce fait, une approche particulière de l'efficacité attendue de l'action des ONG et de leurs coûts découle du rôle que nous assignons aux ONG.

Après avoir, *dans un premier temps*, présenté la nature des interventions des ONG dans les PED (dépendance/indépendance par rapport aux autres intervenants institutionnels tels que les Etats et la Banque Mondiale ; justifications du rôle assigné aux ONG compte tenu de la raréfaction des ressources) nous montrons, *dans un deuxième temps*, de quelle manière l'approche coût-efficacité est applicable aux ONG dans le court terme sur des projets ponctuels puis la nécessité d'adopter une démarche inscrite dans le long terme afin de pouvoir utiliser comme indicateur d'efficacité un indicateur de développement plus global.

II] Nature des interventions des ONG : contexte de privatisation ou volonté de responsabilisation des agents économiques ?

Il existe actuellement un consensus sur le fait que les ONG, représentantes de la société civile, doivent jouer un rôle dans la coopération au développement en aidant les populations négligées ou hors d'atteinte des politiques nationales de développement. Cependant, les moyens d'atteindre ces objectifs communément admis comme étant incontournables sont sujets à controverses : deux courants s'affrontent.

1.1] Autonomie/dépendance de l'action des ONG

Le premier courant considère que l'engagement des ONG dans les programmes du secteur public est 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.

Or, selon 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 à tenir par les ONG n'est pas celle concrètement de rigueur actuellement, en effet, selon les choix de l'ONG en matière de méthode de travail et de philosophie, le rôle des gouvernements du Nord (par les 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 à jouer par les ONG en matière d'urgence, en vue du développement des pays en développement s'inscrit dans le débat sur l'autonomie entre ONG et Etats-donateurs, deux acteurs dont les conceptions en matière de coopération économique et sociale peuvent être divergentes.

Tableau 1 - Différentes possibilités d'action des ONG selon leur financement

APPROCHE	INITIATIVE	TACHE 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)

Or, dès lors qu'on admet que les interventions des organismes supra-nationaux et des acteurs publics ne doivent pas entrer en conflit avec des objectifs de long terme de développement, nous pensons qu'il est nécessaire d'inscrire le rôle à jouer par les ONG dans les pays en développement dans le cadre du second courant.

En fait, alors que les grands modèles proposés au Tiers-Monde ne parlaient qu'en termes de retard et d'une 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 richesses et des ressources et d'un rapport de force inégal, tant sur le plan national qu'international. Dans la lignée de l'avènement des idées issues du Nouvel Ordre Economique Mondial, une nouvelle génération d'ONG apparaît ainsi. 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.

1.2] De nouvelles stratégies de développement

Les actions des ONG sont désormais à placer dans un contexte permettant à chaque participant au développement de jouer son rôle dans des sociétés à structures diversifiées.

Etant amenées à devenir des acteurs incontournables dans la perspective d'aide au développement, les actions des ONG doivent être soumises à des évaluations économiques, et ce, d'autant plus que le contexte économique est à la raréfaction des ressources consacrées aux pays en développement africains, d'une remise en cause de l'aide au développement émanant des institutions de Bretton Woods et d'une prise conscience collective des lacunes gouvernementales locales.

Ainsi, les ressources financières des ONG sont en diminution : depuis quelques années, le nombre de donateurs privés diminue, du fait du contexte de crise économique dans les pays du Nord ainsi que de la lassitude du public face au nombre croissant de sollicitations (notion d'"aid fatigue") et d'ONG de tous genres. Par ailleurs, une approche uniquement en terme de situations d'urgence (afin de permettre une collecte maximum) conforte l'image d'une population assistée et passive et fait oublier les tentatives des populations de s'occuper de leur développement.

Au niveau public, dans les années 60, les Nations-Unies, la CNUCED, et le comité d'aide au développement avaient cependant, à tour de rôle, fixé à 1% du PNB la part du transfert public des pays économiquement avancés vers le tiers monde. Dès la décennie

suivante, cet objectif a été révisé à la baisse et fixé à 0.7%, et dans les années 80, la nécessité de parvenir à ce taux a été confirmé. Or, en 1989, le CAD a estimé que pour la totalité de ses membres, le rapport Aide publique/PNB est de l'ordre de 0.35%, le même niveau qu'en 1975.

Par ailleurs, les limites de l'aide publique au développement ne sont pas uniquement de nature quantitative. Ainsi, si les pays développés accordent une aide publique bilatérale c'est au moins autant par intérêt commercial (exportations de biens et services), politique... que par souci humanitaire (VITARELLE, 1987).

L'intervention des ONG nous semble incontournable afin de promouvoir une nouvelle conception d'aide au développement. Il s'agit 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 d'une manière adaptée au contexte local, même si les contraintes et intérêts internationaux sont également défendus.

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, la solution est peut être dans les micro-réalisations, axées 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 proches des habitudes de production, fonctionnement... locales traditionnelles, et favorisant l'implication des populations locales.

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...

C'est dans ce cadre que s'inscrit l'intervention des ONG, ayant comme impératif ultime de rechercher l'efficacité maximale avec des moyens financiers réduits. D'ores et déjà, les atouts du type d'intervention caractéristique des ONG peuvent être soulignés, puisqu'il offre des alternatives susceptibles de remédier à certains facteurs d'appauvrissement : mise en valeur des ressources locales comme antidote à la dépendance et à un de ses plus redoutables corollaires, l'endettement ; actions de long terme pour des mesures en matière de santé, d'hygiène...

Une fois définie les interventions imputables aux ONG, reste la nécessité de surveiller la réalisation des objectifs recherchés. Dans ce cadre, le coût-efficacité de chaque unité monétaire dépensée est à prendre en compte, par rapport au nombre de morts évitées ou/et aux maladies guéries. Une évaluation est ainsi nécessaire dans le cadre de démarches d'optimisation d'allocation de ressources rares³.

II] Evaluation des interventions des ONG : deux cadres temporels

Une évaluation économique d'actions mêle deux volets qui sont d'une part les résultats de l'action analysée et d'autre part un aspect gestionnaire. Nous pouvons rappeler ce qu'est une étude économique d'évaluation : l'évaluation d'un programme de santé est une comparaison explicite de différentes alternatives en terme de leurs coûts et de leurs conséquences. Autrement dit, l'évaluation économique doit lier la mesure des coûts avec les résultats médicaux obtenus : elle démontre l'efficacité ou l'inefficacité d'un programme relativement à d'autres options. Cette optique de l'évaluation économique d'un programme de santé passe par différentes étapes correspondant à la notion d'efficacité économique d'une action de ce genre. En effet, l'efficacité d'un programme de santé a plusieurs définitions : est efficace la production de

³ Et ce, plus particulièrement depuis le début des années 80, où les disponibilités financières se font plus rares.

services de santé qui contribue effectivement à améliorer l'état de santé des patients. On complète cette définition par celle d'une analyse coût-efficacité : elle définit comme efficiente la production à moindre coût de services dont l'efficacité a été démontrée ; on évalue alors le surcroît d'efficacité provoqué par un surcoût autrement dit l'action optimale 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 efficaces 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 qualitatif (qualité de vie supplémentaire par exemple, ce qui est illustré par le concept QALYs (Quality Adjusted Life Years)).

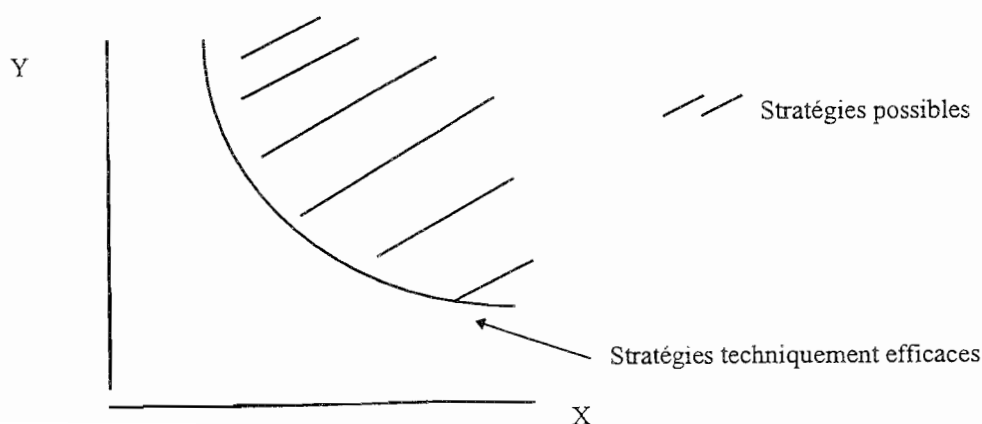
Nous pensons que cette définition de l'efficacité d'un programme de santé est inadaptée aux pays en développement africains, souvent caractérisés par une faible satisfaction des besoins de santé, d'où notre volonté de nous inscrire dans le cadre d'analyse coût-bénéfice : l'efficacité consiste à produire des services efficaces à des coûts et à des quantités telles que le bénéfice marginal pour la collectivité soit égale au coût marginal (coûts et avantages mesurés en unités monétaires).

2.1] Analyse coût-bénéfice dans une perspective 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).

Graphique 1 - 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 ...).

L'évaluation peut être monétaire ou non monétaire. L'analyse néoclassique permet en effet de réduire les décisions en des coûts et bénéfices représentés par une évaluation monétaire. Tous les effets sont ainsi 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'actualisation⁴, 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.

Ainsi, une analyse coût-avantage vise à optimiser l'allocation des ressources rares pour atteindre la contribution maximale au bien-être des pays en développement. CLEMENTS répertorie deux types d'approches: une approche, appelée LF, évaluant le résultat de chaque projet de façon isolée et une approche ECBA (Analyse Coûts Economiques-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, RAWLS (1971) ayant précisé que deux types d'utilité peuvent être maximisées : maximisation du bien être total ou du bien être moyen. L'approche ECBA analyse notamment le développement par le biais d'indicateurs tels 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. De plus, 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. Ainsi, l'approche ECBA peut être " améliorée " en pondérant différemment les bénéfices selon les

⁴ Par exemple, le Taux général d'obligation de l'Etat de Floride (FGOR) vaut 5,93 % (0,0593).

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 peut être tracée en fonction d'un indicateur de bien être (en général le revenu par tête ou niveau de consommation mesurée en unité monétaire), les conditions auxquels doivent faire face les ménages appartenant à cette ligne de pauvreté pouvant être la malnutrition des enfants du fait d'un mauvais environnement, les membres du ménages souffrant de diarrhées, malaria, Sida suite à de mauvaises conditions sanitaires... conditions pouvant être améliorées par des mesures de santé publiques à faibles coûts. Ainsi, l'approche qui paraît la plus intéressante a-priori est l'analyse CAPA (capabilities approach) qui tient compte de plusieurs aspects. En effet, viser la réduction de la pauvreté signifie davantage que l'augmentation du revenu des pauvres gens. Dans le cadre de l'évaluation d'une action ponctuelle émanant d'une ONG (intervention d'urgence), l'approche CAPA nous semble trop large dans la mesure où l'action des ONG telle que nous l'avons défini précédemment ne vise pas, selon nous, 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 aux bien être des individus n'ayant pas atteint un minimum "vital". Il semblerait finalement qu'aucune de ces deux approches ne convienne 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. Une telle approche n'est pas incompatible avec une analyse coût-avantage.

Nous pensons que, 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).

Cependant, nous pensons qu'une analyse de ce type est 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. Or, en nous intéressant au développement, l'analyse prend comme référence temporelle le long terme, et 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 nous semble prioritaire de nous concentrer sur la possibilité que nous avons de mener de telles analyses compte tenu de la nécessité pour les pays en développement de s'autonomiser dans un contexte de raréfaction des ressources.

2.2] Intervention des ONG : *quid* du long terme ? Nécessité d'une approche globale du développement

Le rôle des ONG face aux institutions d'Etat 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. Selon nous, cette opposition doit être dépassée et replacée dans une problématique sensiblement différente: les ONG ont aujourd'hui un rôle à jouer dans le développement, aux côtés des gouvernements (du Nord comme du Sud). Nous pensons que ce n'est plus en terme d'exclusion qu'il faut raisonner, mais plutôt en terme de complémentarité dans une optique sensiblement différente de celle de l'économie du développement traditionnelle : 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, mais bien de plus en plus à tenter d'influencer les relations économiques et politiques internationales. L'idée est que 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 aborder dans le long terme et correspond à un élargissement des possibilités ou choix qui doivent s'offrir aux populations.

En effet, le problème d'une ONG isolée à action sanitaire préventive et/ou curative est que si l'environnement reste ce qu'il est (eaux microbiennes, habitations insalubres, carence d'installations sanitaires de base, mais aussi attitudes des familles au niveau alimentaire, hygiène et autres), l'impact risque de n'être que de portée limitée sur la population visée.

La réussite ne peut s'obtenir au niveau local, et donc 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.

Cependant, certains de ces avantages sont réversibles et peuvent receler 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 sous deux angles :

- elle doit comporter un aspect qualitatif : l'évaluateur doit vérifier que l'action menée n'est pas incompatible avec les programmes des autres intervenants (organismes internationaux, autres ONG, acteurs locaux). Ainsi, 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 des 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...).

- elle doit intégrer un angle quantitatif basé sur l'idée de développement, puisque d'une part l'action d'une ONG vise à l'autonomisation des individus et donc à une augmentation des choix qui s'offrent à eux (on est donc bien dans un contexte de promotion du développement tel qu'il est défini précédemment), et d'autre part parce que l'intervention d'une ONG, si elle n'est pas en contradiction avec l'action des autres intervenants, doit avoir pour conséquence d'améliorer le capital humain⁵, de modifier les taux de consommation et d'épargne.

⁵ Via l'amélioration des conditions sanitaires et donc de la productivité du travail, de la résistance physique...

En effet, l'action des ONG sur la morbidité et la mortalité peut influencer sur des variables-clés du développement économique telles que les taux de consommation (la consommation jouant un rôle privilégié, puisque la raison d'être de la production est de permettre consommations présentes et à venir) et d'épargne, du fait de perspectives d'avenir améliorées.

De plus, les ONG permettent également, par l'amélioration des conditions de vie, la fourniture d'un facteur travail (capital humain) de meilleure qualité. En effet, si les inputs sont constitués de consommations intermédiaires, telles que matières premières, énergie et services fournis par les ménages et les autres entreprises, le travail est souvent le plus important de ces services. Les ONG participent donc au processus de développement économique : le facteur travail est en effet une des sources de la croissance. Sa disponibilité, sa composition, permettent d'influer sur les possibilités 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 -bien que cette dernière ne s'applique pas seulement aux pays pauvres- au travers de la notion de besoins essentiels, incarnant la capacité que les êtres humains ont de vivre pleinement. Cette capacité est variable du point de vue de la perception individuelle, c'est-à-dire que les besoins varient d'un individu à l'autre, en fonction de son environnement, de son âge, de son sexe...

Pour parler de développement humain, on peut utiliser des indicateurs différents suivant les pays : pour les pays à faible développement humain, on a recours à l'indicateur de développement humain (IDH) comprenant la longévité (espérance de vie), l'éducation (le taux d'alphabétisation), et le niveau de vie (logarithme du PIB par habitant). Pour les pays du groupe intermédiaire, on ajoute à l'IDH⁶ des indicateurs que sont le taux de scolarisation dans l'enseignement secondaire, la proportion -à l'échelle nationale- de ménages à faible revenu, le taux de mortalité infantile, le taux de mortalité postinfantile (de moins de 5 ans). Enfin, pour les pays à niveau développé, on ajoute le taux de mortalité maternelle, le taux d'inscription dans l'enseignement supérieur, et le revenu national moyen corrigé par le coefficient de Gini (PIB par habitant multiplié par 1-G).

La notion de développement humain comprend aussi une dimension d'équité (les possibilités de choix de l'un ne doivent pas, en augmentant, empiéter sur celles des autres) et de durabilité (les possibilités de choix d'aujourd'hui ne doivent pas empiéter sur ceux des générations futures)⁷.

Ainsi, le concept de développement soutenable fait appel au long terme, et recouvre la notion de dépendance entre générations. Dans ce cadre, toute action doit être insérée dans un programme de long terme, afin que les actions des générations présentes ne lèsent pas les

6 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.

Cet indicateur fait 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 considéré comme un progrès.

Le PNB comme indicateur de bien être économique à long terme est critiquable dans la mesure où le bien-être n'est pas uniquement déterminé par la richesse économique, mais par la santé, la qualité de vie..., le revenu national peut être dépensé d'une manière telle que cela n'ajoute rien au bien-être (augmentation de la production industrielle allant de pair avec une dégradation de l'environnement). 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...

7 Notion de développement durable.

individus futurs (définition donnée par la World Commission on Environment and Development, 1987). Dans le contexte d'actions portant sur des ressources en quantités limitées, il faut donc intégrer la notion de développement soutenable dans toute politique de développement.

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 microéconomique (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 à deux niveaux :

- au niveau global, par l'intégration de l'action des ONG aux stratégies de développement, qui peuvent être représentées par exemple par un indicateur tel que l'Indice de Développement Humain (IDH) du PNUD ;
- au niveau du temps, par la nécessité d'intégration de ces activités à une optique de long terme, représentée par la notion de développement durable ou soutenable.

Références Bibliographiques

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, juil-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), " Evaluation d'une intervention : un cadre général de référence ", dans D. MISCHLICH et S. HOLM eds., *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 ", *Economie 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 ", 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'Etat du tiers monde*, La découverte.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, (1987), *Our common future* , Oxford University Press, Oxford.

AXE 3 : Les ONG et l'économie du développement

LA DYNAMIQUE DES ONG : UNE APPROCHE INTERACTIONNISTE

Texte d'auteur (version pré-colloque)

*Hélène CARRÉ
Hassan ZAOUAL
Université de Lille I*

TRODUCTION

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 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 70, 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, car 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 (Section I).

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 Yatenga¹ (Section II).

Enfin dans une troisième section, nous chercherons à mieux comprendre les ressorts du succès relatif de ces expériences par une analyse en termes de motivation et de participation et nous aidant de la démarche de l'ONG Enda Tiers-Monde, au Sénégal.

SECTION I / LES PRATIQUES DU DEVELOPPEMENT REVISITEES

Pour mettre en évidence les leçons à tirer 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.

¹ Région du Burkina Faso.

1.1. 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 très 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 naturelles². Ces orientations, selon Ela, ont favorisé l'émergence d'une "classe exploiteuse interne"³; de même, les observations de Balandier 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"⁴.

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.

Mais, 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 apparurent 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. Ainsi, par exemple, on a cherché à remédier aux problèmes de production en introduisant une nouvelle technologie du travail agricole, mais 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"⁵, 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'Etat.

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.

2 E. NDIONE, *La ressource humaine, avenir des terroirs. Recherche paysanne au Sénégal*, Editions Enda Graf Sahel-Karthala, Dakar, 1993, pp. 63 et suiv..

3 J.-M. ELA, *L'Afrique des villages*, Editions Karthala, Paris, 1983, p. 63.

4 G. BALANDIER, *Sens et puissance*, Presses Universitaires de France, Paris, 1971, p. 277.

5 J.-P. CHAUVEAU, "Participation paysanne et populisme bureaucratique", in JACOB J.P. & LAVIGNE DELVILLE P.(sous la dir. de), *Les associations paysannes en Afrique*, Editions Karthala, Paris, 1994, pp. 25-54.

1.2. Les ONG reproduisent le complexe des développeurs

Aujourd'hui, les O.N.G. contribuent à l'émergence ou la survie des organisations populaires, qui sont des garantes de la participation, si elles sont efficaces.

Ces formes d'organisations les plus récentes sont cependant 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 " ⁶.

Il existe toujours le risque d'une emprise des associations par les institutions dont elles dépendent. Daniel Descendre ⁷ donne l'exemple d'une O.N.G. Burkinabé, la F.O.N.A.D.E.S.. Elle est née dans un contexte relié au monde et aux valeurs chrétiens, créant ainsi une certaine dépendance vis-à-vis de l'Eglise. De plus, l'O.N.G. collabore à la politique de développement mise en place par l'Etat, ce qui implique un possible danger de récupération.

Au-delà de l'emprise par une institution extérieure, le poids de l'O.N.G., 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, nous révèlent que la volonté populaire n'est pas toujours prise en compte.

Avant que les développeurs ne le fassent, les O.N.G. se sont intéressées aux groupements ⁸, 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 édifiant à cet égard. Pour certaines O.N.G., 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 car les champs collectifs sont considérés comme un " tribut à verser " pour recevoir l'aide des O.N.G..

Par contre, certains groupements dynamiques ont récupéré le principe du champ collectif, qui 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 O.N.G.. Les O.N.G. sont anti-étatiques dans leur philosophie. Elles seront 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 O.N.G., 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 montre que certaines O.N.G. restent éloignées de la réalité paysanne : " alliées en esprit " du milieu paysan, ses représentants sont des " cols blancs en

6 D. GENTIL et M.-R. MERCOIRET, " Y a-t-il un mouvement paysan en Afrique Noire? ", *Revue Tiers-Monde*, t. XXXII, n° 128, Oct.-Déc. 1991.

7 D. DESCENDRE, *L'autodétermination paysanne en Afrique : Solidarité ou tutelle des O.N.G. partenaires?*, Editions L'Harmattan, Paris, 1991, p. 272.

8 P. LAVIGNE DELVILLE, " Groupements villageois et processus de transition ", *Cahiers des Sciences Humaines*, Vol. 28, n°2, 1992, pp. 327-343.

esprit ”, qui cherchent le plus souvent à renforcer leur pouvoir ; alors qu’un changement global, respectant la réalité de la vie quotidienne, nécessiterait des responsables qu’ils “ fassent corps ”⁹ avec les paysans.

Ainsi, 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 ”¹⁰.

1.3. Echecs des projets : une erreur féconde

Dans les années quatre-vingts, 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 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, “ l’imposition du concept de développement n’apporte (...) pas le développement en raison de la relativité culturelle des mythes sur lesquels il repose ”¹¹.

L’ignorance du fonctionnement interne d’une société, et de ses connaissances propres (le “ savoir indigène ”, dicit H.Z.) conduit à une approche trop réductionniste pour être efficace. Comme le soulignait F. Rachline, “ Aujourd’hui, l’économie est une science qui ne pense pas. Plus elle avance, plus elle se rétrécit ”¹².

Les échecs constatés de la plupart des politiques de développement doivent être considérés comme une “ erreur féconde ”, susceptible de générer un nouveau progrès¹³. 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, or, pour ne citer qu’un exemple, Arturo Warman¹⁴ remarque que les études sur la paysannerie sont de plus en plus rares, du fait notamment de la crise grave qui touche les pays en voie de développement. Cependant, on assiste depuis quelques années à une certaine reprise des travaux sur le terrain, et 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.

Cette démarche est enrichissante du point de vue des connaissances et de leur avancée, qui permettra une action plus appropriée de la part des ONG. Il en est de même au niveau des

9 D. DESCENDRE, op. cit., p. 276.

10 P. HUGON, “ L’économie du développement, le temps et l’histoire ”, *Revue Economique*, Vol. 42, n° 2, Mars 1991, pp. 339-363.

11 H. ZAOUAL, *Du rôle des croyances dans le développement économique*, Thèse d’Etat, Université de Lille I, 1996, p. 184.

12 Voir “ Un entretien avec François Rachline ”, *Le Monde*, 22 Novembre 1994.

13 H. ZAOUAL, op. cit., p.353.

14 A. WARMAN, “ Le monde rural et les études sur la paysannerie ”, *Revue Internationale des Sciences Sociales*, N°118, Nov. 1988, pp. 553-558.

organisations paysannes qui se trouvent crédibilisées et plus directement satisfaites car leur volonté est respectée.

Ainsi, une meilleure connaissance et un respect accru des particularités du site peuvent être des garanties d'une action plus efficace vers un développement autonome, ainsi que le montrent les expériences des groupements Naam et de l'ONG Enda, qui feront l'objet de la section suivante.

SECTION 2 / RELATIONS CROYANCES-CONNAISSANCES-COMPORTEMENTS : LECONS DE MICRO-EXPERIENCES AFRICAINES

Ce détour par l'empirique passera par l'examen de l'expérience concrète des groupements Naam. Avant d'évoquer l'organisation et les méthodes des Naam, il convient de rappeler brièvement les contraintes, particulièrement pesantes, inhérentes à l'activité agricole au Yatenga (Nord du Burkina Faso).

2.1. Les contraintes pesant sur l'activité agricole

Le Yatenga, dans la zone soudano-sahélienne, est une des régions les plus vulnérables du pays du fait de son climat.

La période 1931-1960 fut bien arrosée et 1961-1970 fut encore plus humide. Au début des années 1960, les Etats sahéliens nouvellement indépendants ont donc élaboré leurs *programmes de développement* en se basant sur la pluviométrie de la période 1931-1960. Ces programmes étaient ambitieux, privilégiant la production et la productivité, par la mécanisation et l'utilisation de semences sélectionnées.

Mais à la fin des années 1960, apparut une *sécheresse* qui s'intensifia dans les années 1970 et 1980. Elle eut pour conséquences d'aggraver trois risques climatiques déjà existants :

- le raccourcissement de l'hivernage utile sous le minimum nécessaire (soit deux mois et demie à trois mois) ;
- l'apparition pendant l'hivernage de longues séquences sèches, néfastes aux semences ;
- les contrastes d'une pluviométrie par taches.

Or, les nouvelles espèces installées pendant la phase humide, furent trop fragiles pour la régression climatique prolongée. Par ailleurs, les sécheresses pendant l'hivernage diminuèrent le stock semencier ; la régénération naturelle devint donc plus aléatoire, et on assista à un *appauvrissement variétal* et une *régression des qualités productives et nutritives du couvert végétal*.

L'*érosion* éolienne et hydrique joue pleinement dans cet environnement au couvert végétal dénudé. De plus, certaines techniques de régénération ont été abandonnées, du moins en partie. Ainsi, l'irrégularité des pluies ne peut être atténuée, du fait du faible pouvoir de rétention en eau des sols.

A cause de conditions de survie plus difficiles, et d'un système d'exploitation devenu gros consommateur d'espace, l'équilibre entre la population et son environnement devient instable¹⁵, 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 ;

¹⁵ C.I.L.S.S., P.A.C., sous la dir. de R.M. ROCHETTE, *Le Sahel en lutte contre la désertification*, Editions GTZ, Berlin, 1989, pp. 408 et suiv..

- effets cumulatifs de la famine et de l'assistance démobilisatrice, précarité des revenus et faible capacité à investir, migration des populations.

Depuis la fin des années 1960, l'économie de cueillette refait surface, sous l'effet de la détérioration des conditions de vie (pour la propre consommation et le marché urbain). Elle porte sur le bois, les produits médicinaux et cosmétiques....

Seul le développement d'activités rémunératrices devrait permettre de soulager la pression sur le milieu végétal occasionné par la cueillette et le bûcheronnage excessifs.

Le problème de base de l'agriculture au Yatenga est donc sa fragilité, liée à l'érosion des sols et à la désertification. Celle-ci s'est accompagnée de divers *changements sociaux*, qui ont encore fragilisé un équilibre devenu instable entre la population et son environnement : changements de comportements des jeunes et des femmes, avec l'apparition de conflits de génération liés au besoin d'argent. Chez les femmes, la prise forcée de responsabilités a fait monter des demandes d'émancipation notamment pour un accès de plein droit à la terre.

En général, la désertification a eu également 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 favoriser le mouvement d'organisation du monde rural.

Une conscience s'éveille donc sur la nécessité de gestion des terroirs. Les gouvernements sahéliens ont d'ailleurs fait des efforts dans ce sens à partir du milieu des années 1980 : ils optent de plus en plus pour une approche globale, multisectorielle, participative et orientée vers le long terme.

2.2. Historique des groupements Naam

Pour comprendre comment les groupements Naam ont été remis en place dans le cadre actuel, il faut remonter à 1961. A l'époque, l'Etat voltaïque a instauré l'Education 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 durait trois ans. Au-delà, pour que ce programme soit pérennisé, il fallait trouver un moyen d'aider les jeunes à s'organiser, pour éviter une émigration massive.

C'est ainsi qu'ont été créés les groupements post-scolaires (Groupements des Jeunes Agriculteurs), dont le but était de permettre aux jeunes de vivre et travailler ensemble, en restant en contact avec les services techniques, pour pouvoir s'organiser, produire, acheter et vendre ensemble.

Ces groupements avaient une double identité. Tournés vers l'avenir, ils ont des racines dans le passé local, en s'appuyant 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 demande¹⁶.

Ces Naam furent rénovés et améliorés, afin de les enraciner dans le village et de les faire accepter par les adultes. Un conseiller de l'Education Rurale était chargé de passer dans les villages pour sensibiliser la population, pour que le chef de terre soit plus disposé à octroyer un terrain au groupement. Il acceptera de le faire pour inciter les jeunes à rester au village. Les adultes sont rassurés vis-à-vis du groupement qui tient compte des traditions associatives et se choisit des membres d'honneur parmi les notables du village. Respectueux des traditions locales, les groupements furent intégrés au sein de la population paysanne.

¹⁶ B. L. OUEDRAOGO, *Entraide villageoise et développement. Groupements paysans au Burkina Faso*, Editions L'Harmattan, Paris, 1990, pp. 31-40.

Petit à petit, les moyens financiers vinrent à poser problème. Alors, les groupements commencèrent à recourir à des financements privés en provenance d'O.N.G. pour compléter les fonds publics.

Puis, les groupements élargirent leur champ d'action. Les jeunes des G.J.A. 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 (U.F.G.N.) est reconnue juridiquement par l'Etat depuis 1978 (elle est maintenant devenue la Fédération des Unions de Groupements Naam (F.U.G.N.), depuis 1989).

La philosophie qui se dégage de ce type d'expériences est le respect des valeurs profondément ancrées dans les esprits et les pratiques. Ainsi, le paysan ne cherche pas à soumettre la nature mais à s'y intégrer pour l'utiliser harmonieusement. Le but essentiel de ces groupements, leur idée fondatrice, est de " rendre les hommes responsables de leurs propres problèmes ", et de " développer sans abîmer " ¹⁷.

Mais, pour assurer le développement autonome, il fallait trouver des moyens d'engager des activités économiquement rentables, dans un contexte où le besoin d'argent se fait de plus en plus sentir. En 1975 Bernard Lecomte et Bernard Lédéa Ouedraogo (cofondateurs de l'ONG Six-S ¹⁸) ont mis en évidence la nécessité d'optimiser la période de la saison sèche en en profitant pour mener des actions utiles. Ainsi, les activités étant restreintes pendant la saison sèche, on peut mener :

- des actions d'aménagement ;
- les années suivantes, avoir des activités de production rendues possibles par l'aménagement préalable.

La mise en place effective de telles activités nécessite :

- de combiner des activités de saison sèche et des crédits pour l'équipement des jeunes et des femmes ;
- de constituer un fonds pour soutenir leur effort, capable de suivre l'évolution des groupes en adaptant les formes d'aide.

Dans cette optique, l'association internationale Six-S fut constituée en 1976, en tant qu'association internationale de droit suisse, pour soutenir l'activité des groupements et a suivi une évolution parallèle au développement de la F.U.G.N..

2.3. La méthode de travail des groupements

La philosophie des Naam est celle d'un développement généré par les paysans. Cet objectif se retrouve dans la méthode utilisée pour faire circuler l'information. Les paysans 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, par exemple, à l'intérêt de cette façon de travailler.

Autrefois, il y avait un Naam dans chaque village. Maintenant, ils se multiplient, par imitation, notamment. Il faut souligner l'important facteur de motivation que constitue l'émulation entre groupements.

¹⁷ B.L. OUEDRAOGO, op. cit. p. 20.

¹⁸ Six-S = Savoir Se Servir de la Saison Sèche au Sahel.

En effet, le concept d'émulation est important chez les Mossi (ethnie majoritaire au Yatenga). Badini¹⁹ 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.

Les groupements se réunissent plus ou moins régulièrement, selon la saison. Cela peut aller d'une fois par semaine en saison sèche à une fois tous les quinze jours, voire une fois par mois en saison humide, où il y a beaucoup de travail. La fréquence en est déterminée par les groupements eux-mêmes et il n'y a pas de règle en la matière. L'activité communautaire bat son plein pendant la saison sèche, quand les activités individuelles sont restreintes, du fait de la sécheresse.

Lors des réunions, les paysans parlent des 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 et les groupements initieront des innovations, par différents biais.

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. Ensuite, elle sera diffusée au niveau de la Fédération. Souvent, des visites entre les Unions sont organisées, qui permettent aux participants de partager sur le terrain les problèmes et les solutions. Ce point est fondamental pour la circulation de l'information. Dans le cadre d'une dynamique de changement technique, cette circulation sera source d'améliorations, d'échanges, d'apprentissages par interactions, d'adaptations et d'innovations incrémentales qui favoriseront l'endogénéisation des techniques et enrichiront le système technique.

Les innovations générées par les paysans, en accord avec leur environnement, touchent à différents domaines²⁰ :

- la conservation des eaux et des sols : puits, " boulis " (mares servant à stocker l'eau pour abreuver les bêtes), digues et diguettes, ... ;
- le reboisement,
- la sécurité alimentaire,
- la mise en place de nouvelles cultures.

L'intensification de l'usage de la terre passe dans ces groupements par la combinaison de changements de techniques et de méthodes d'exploitation, pour 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.

A ce niveau, les Naam essaient de mettre en place des systèmes de contrats de bail entre les chefs de terre ou les propriétaires terriens et les exploitants. Cette formalité permet aux paysans d'avoir l'assurance qu'ils puissent utiliser les terres pendant une période suffisamment longue pour pouvoir rentabiliser les investissements en travail, temps et capital nécessaires pour valoriser la qualité des sols.

19 Ce concept est mis en évidence par A. BADINI, *Naître et grandir chez les Moosé traditionnels*, Editions SEPIA-A.D.D.B., Paris-Ouagadougou, 1994, p.136, qui en reprend la définition de G. MIALARET, *Lexique, Education*, Editions 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. "

20 pour plus de précisions cf. H. CARRE, *Innovations locales et intensification agricole : le rôle des organisations paysannes au Burkina Faso*, Mémoire de DEA, Lille I, 1995, chap. 6 (une étude sur place a été réalisée à cette occasion).

Au niveau de la fédération, quinze cellules techniques assurent la coordination et peuvent éventuellement fournir une aide technique aux paysans, selon la demande des groupements.

Prenons l'exemple de la cellule " agro-foresterie " : créée en 1989, elle encourage les mesures anti-érosives mécaniques, très liées à celles de la cellule " hydraulique ", qu'il faut compléter par des moyens biologiques. Cela passe concrètement par :

- la formation des animateurs aux différentes techniques ;
- l'animation sur le terrain.

La formation passe par des " chantiers-écoles ", qui ont lieu pendant deux à cinq jours dans un village. On commence par donner un questionnaire guide ouvert aux paysans, pour qu'ils prennent conscience des changements subis par leur environnement dans la période récente. L'explication est ensuite donnée par un technicien sous forme de maquette, pour la " présentation théorique ". Enfin, les paysans mettent en pratique la nouvelle technique.

On avait vu plus haut que certaines innovations émanaient des groupements. Une deuxième source d'innovations est ici 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. Ici, on voit 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 "²¹ 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'I.N.R.A. (l'Institut National de Recherche Agronomique), pour faciliter la *vulgarisation des résultats de la recherche*, qui jusque là était déficiente. Ceci constitue une *troisième source d'innovations*, directement connectée au réseau institutionnel de recherche-développement. Ici, comme le préconisait Kristensen²², l'action de l'Etat en matière d'innovations est relayée efficacement par des " structures intermédiaires " pour en assurer la diffusion au sein de la population.

Cet ensemble de cellules techniques, étroitement reliées aux Unions à travers le pays, favorise l'échange d'information. Elles n'apportent pas de solutions " miracles ", exogènes, mais informent et sensibilisent leurs interlocuteurs sur les problèmes éventuels et les risques. Elles contribuent ainsi à élargir le champ de connaissances des paysans, ce qui est primordial pour qu'ils puissent gérer au mieux leur situation, en pleine conscience des contraintes et atouts présentés par leur environnement.

Dans cette structure, l'information permet :

- de faire des choix techniques adaptés à une situation particulière ;
- de prendre conscience de la possibilité d'agir sur l'environnement, et de réduire l'incertitude liée à une faible connaissance de l'environnement et de ses " réactions " ;
- d'améliorer la technique elle-même par sa diffusion au sein du système.

Par ailleurs, la formation proposée par la Fédération crée un environnement plus favorable et réceptif. Pour utiliser l'analyse d'Amendola et Gaffard²³, la ressource humaine, capable d'inventer et de rendre effectives différentes solutions pour différents problèmes, est

21 au sens de G. SILVERBERG, " 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, pp. 177-192.

22 cité par C. FREEMAN, *The Economics of Industrial Innovation*, 2nd edition, Pinters Publishers Ltd, London, 1991, pp. 222-223.

23 M. AMENDOLA & J.L. GAFFARD, " Technology as an environment : a suggested interpretation ", *Economie Appliquée*, t. XXXIX, 1986, n° 3, pp. 473-492.

enrichie. La “ technological capability ”²⁴ est améliorée par le développement de savoirs et de compétences nécessaires pour acquérir, assimiler, utiliser, adapter, changer et créer de la technologie, par l’amélioration des compétences techniques et du contexte institutionnel ou organisationnel.

On rompt ici avec les projets qui détruisent le milieu sans lui procurer le développement escompté par les “ développeurs ”, en participant “ sans le vouloir à la désintégration du tissu relationnel de la société ”²⁵. Comme le souligne H. Zaoual²⁶, à l’opposé de la simplicité des modèles et des projets, les sites sont des complexités faites de structures enchevêtrées, modernité-traditions-ruralité-urbanité. Pour réussir une mutation, dans ce contexte, il faut respecter la totalité du site et valoriser les acteurs locaux.

L’efficacité de cette structure n’est évidemment possible que grâce à l’adhésion effective de la population à des idéaux communs, ce qui passe par des fondements symboliques très puissants, que nous nous proposons d’approfondir dans la section III.

SECTION 3 / ESSAI DE THEORISATION

L’expérience présentée en section II doit beaucoup de sa réussite à la dimension organisationnelle de l’approche retenue. Cette dimension est entendue dans un sens suffisamment large pour comprendre les aspects purement organisationnels, mais également institutionnels, sociologiques et culturels. Comme le préconise le GRAF, il s’agit de “ partir de la vie et des situations en mouvement plutôt que des problèmes ou des besoins ”, selon une méthode inductive, qui “ part des gens et des situations réelles ”²⁷.

L’analyse de la situation requiert donc d’adopter des critères pluriels, et d’élaborer la méthode d’action par interaction entre la théorie et le terrain : examiner les ressorts des systèmes de motivation et de coordination, leurs fondements symboliques est un préalable nécessaire à l’appréhension des dynamiques qui assurent la cohérence et le développement d’un site, en interaction avec l’environnement.

3.1. Motivation et coordination : une approche par les organisations

Les théories des organisations et des ressources humaines, permettent de mettre en évidence les ressorts de la motivation des différents acteurs à agir en vue d’un objectif commun.

Comme le souligne Crozier²⁸, 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 règles indiquent une série de “ stratégies gagnantes ” possibles. A partir de là, rien n’est “ écrit ”, décidé arbitrairement par l’organisation et il reste une part d’incertitude et des marges de manoeuvre, donc une certaine autonomie des agents.

24 S. LALL, 1993, “ Technological capabilities and industrialization ”, *World Development*, Vol. 20, n° 2, 1993.

25 E. N’DIONE (sous la dir. de), *Réinventer le présent. Quelques jalons pour l’action*, Editions Enda-Graf-Sahel, Dakar, 1994, pp. 17-19.

26 H. ZAOUAL, op. cit., pp. 442-445.

27 E. N’DIONE, op. cit., p. 68.

28 M. CROZIER & E. FRIEDBERG, *L’acteur et le système*, Editions du Seuil, Paris, 1977.

Ainsi, chaque individu gardant sa marge de liberté et de négociation, cela est source d'incertitude pour les autres. Treillon²⁹ souligne d'ailleurs que c'est un pouvoir sur les autres, que chacun utilisera pour maximiser ses gains. Par exemple, l'innovation est une perturbation car c'est une remise en cause par " l'autre " de la règle du jeu, qui implique une redistribution des atouts et des moyens mobilisables dans les négociations entre eux.

L'organisation, en tant qu'ensemble structuré de participants représente une unité économique fondamentale qui prend des décisions.

Selon la théorie des organisations, les choix économiques ont un caractère essentiellement collectif, pour deux raisons :

- les décisions sont prises dans une structure qui lie les participants et qui modèle leurs choix : par l'autorité, la hiérarchie, le pouvoir et les interactions qui s'y produisent ;
- il existe des procédures de choix, un ensemble de règles plus ou moins formalisées facilitant le processus de prise de décision.

La prise en compte de ces processus correspond à une remise en cause de la rationalité substantive, mise en avant par la micro-économie conventionnelle : il s'agit du raisonnement formel, analytique et déductif.

La micro-économie conventionnelle est fondée sur une culture cartésienne de la décision, selon laquelle tout choix se fait de façon rationnelle et analytique. Selon cette conception, tout individu, face à un problème donné :

- inventorie une liste complète des actions possibles ;
- sélectionne, par des procédures mathématiques, la meilleure solution ;
- agit en appliquant cet optimum calculé.

Simon³⁰ remet en cause cette vision cartésienne de la décision et montre que la prise de décision est un processus au cours duquel le problème et sa solution sont construits en même temps. Simon dénonce ce concept de stratégie optimale car il est très rare de se retrouver dans une situation avec un seul critère de décision. Si cela est pourtant le cas, l'individu a rarement la capacité cognitive de traiter les milliards d'informations et de solutions possibles.

Simon oppose donc à la rationalité substantive la rationalité procédurale. Celle-ci est la façon dont l'être humain conduit correctement sa raison en reliant sans cesse ses intentions et ses perceptions au contexte dans lequel il raisonne. Ce phénomène est frappant tant dans la démarche des Naam, où les interactions entre les différentes formes de savoir sont primordiales, que dans celle du GRAF, où le " savoir indigène " et le contexte ont une place de choix.

Dans l'organisation, les règles offrent un moyen de circonscrire la variabilité des procédures, car elles influencent les décisions collectives et limitent leurs écarts par rapport aux objectifs fondamentaux de l'organisation. Il y a deux types de règles³¹.

Les règles associées à la hiérarchie permettent de localiser tel champ de décision à tel niveau hiérarchique, de subordonner telle famille de décision à telle autre, et d'explicitier l'étendue et les limites de ces hiérarchies et de ces recouvrements.

Les règles associées aux critères d'évaluation internes à l'organisation visent à assurer l'efficacité des décisions collectives, à empêcher les manipulations, à garantir la cohérence des choix et à préserver les droits des participants pour éviter une désorganisation de la structure hiérarchique, donc du site.

29 R. TREILLON, *L'innovation technologique dans les pays du Sud. Le cas de l'agro-alimentaire*, Editions ACCT-CTA -Karthala, Paris, 1992, pp. 150-151.

30 H. SIMON, *Sciences des systèmes, Sciences de l'artificiel*, Editions Dunod, 1969.

31 C. MENARD, *L'économie des organisations*, Editions La Découverte, Paris, 1993, chap. 2.

Les règles sont le produit de l'activité humaine et comportent une contrainte extérieure aux décisions individuelles et qui pèse sur elles³². Les règles expriment leur contrainte par une sanction, qui établit des rapports spécifiques à la fois entre les groupes sociaux et en leur sein.

Elles renvoient à un système de légitimité, nécessairement. Il faut qu'elles soient en accord avec la " philosophie " de l'organisation et de ses participants. Il ne s'agit pas d'une contrainte fixée une fois pour toutes, mais de processus de régulation qui, par l'action collective, permettent la création, la transformation et la disparition des règles.

Une certaine stabilité des règles est cependant nécessaire pour le maintien de l'ordre social, de l'équilibre des forces au sein de l'organisation. Elle sera assurée par les forces que ces règles mobilisent, par les stratégies des acteurs qui les utilisent et les construisent. Par ailleurs, ces règles sont établies dans le respect de certaines conventions. Il s'agit du " cadre commun qui permet l'action " ³³. Les règles puisent leur solidité et leur validité dans le fait :

- qu'elles sont l'instrument d'un projet commun ;
- qu'elles sont liées à la constitution d'un acteur collectif, dont elles matérialisent l'identité ;
- qu'elles sont liées à la position de l'acteur collectif dans un ensemble plus vaste, elles s'élaborent donc dans le cadre de rapports sociaux.

Dans ces conditions, un système de *motivation* basé uniquement sur la rémunération sera-t-il adéquat ? Argyris souligne par exemple le facteur de démotivation et de frustration lié au système bureaucratique (défendu par Weber et Taylor) et à la dépersonnalisation qu'il implique³⁴.

L'école des relations humaines s'est développée largement par réaction vis-à-vis de l'école classique du management scientifique de Weber et Taylor. Elle part du postulat que les individus ont des *besoins liés à leur personnalité*. Ceux-ci influencent leur comportement et il y a un conflit fondamental entre les besoins individuels et ceux de l'organisation dans son ensemble... Quand ce conflit apparaît, la solution est de modifier la structure organisationnelle.

De même, Okun³⁵, dans le cadre de l'économie des organisations, souligne l'importance des *récompenses*, liées à la position *hiérarchique* des individus, à leur degré d'adhésion aux *valeurs* de l'organisation, ou au degré de *validation sociale des services rendus*.

Comme le met en évidence l'économie des organisations, on ne peut s'attendre à ce que les agents soient passifs vis-à-vis de la structure organisationnelle (ce qui était implicitement supposé par l'école classique). Parallèlement, les agents prennent leurs décisions dans des ensembles structurés : une large part de leur motivation est liée à des caractéristiques propres à l'organisation ou à son environnement.

Les règles de coordination du système sont donc basées sur des fondements symboliques forts.

3.2. Les fondements symboliques des systèmes de coordination

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.

32 J.-D. REYNAUD, " La vie des règles ", *Sciences Humaines*, Hors Série n° 5, Mai-Juin 1994, pp. 32-36.

33 L. BOLTANSKI cité par J.-F. DORTIER, " Agir et vivre en commun. Entretien avec Luc Boltanski ", *Sciences Humaines*, Hors Série n° 5, Mai-Juin 1994, pp. 13-15.

34 C. ARGYRIS, *Participation et organisation*, traduit de l'anglais, Editions Dunod, Paris, 1970, pp. 286-288.

35 cité dans C. MENARD, op. cit., pp. 71 et suiv..

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. Schein³⁶, 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 ".

Cette définition renvoie à une conception instrumentaliste de la culture : la culture a une fonction bien précise dans l'organisation :

- accroître la coordination, par la subordination *a priori* des fonctions de préférence à la fonction objectif de l'organisation ;
- accroître la performance globale de l'organisation par un système d'information et de communication efficace permettant une convergence rapide des décisions. Si les participants s'identifient à l'objectif de l'organisation, la cohérence interne de l'organisation sera assurée.

Le fonctionnement optimal d'une organisation dépendra de l'ampleur de la " zone d'acceptation ", c'est-à-dire l'ensemble des situations où l'agent reconnaît la prédominance des intérêts de l'organisation sur les siens propres. Toute organisation a pour but d'élargir cette zone, pour maximiser la motivation des individus. La culture d'organisation peut, par sa fonction d'intégration, y contribuer.

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.

* Selon la perspective utilitariste (Becker, 1976 ; Silverman, 1970 ; Crozier et Friedberg³⁷), la culture est un petit nombre de connaissances dont chacun se sert pour prédire le comportement des autres et défendre ses intérêts : un langage commun, une clé de décodage des comportements en quelque sorte.

* Selon la perspective cognitive, la culture organisationnelle est un schéma de référence commun qui guide l'action de ses membres. Cette perspective privilégie le facteur psychologique, l'organisation et la culture organisationnelle étant des produits artificiels délibérément conçus par l'homme.

* 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. La culture organisationnelle est un tissu symbolique en vertu duquel les membres d'une entreprise interprètent leurs expériences et orientent leurs actions.

Il est difficile de trancher entre ces diverses conceptions. Il serait sans doute hasardeux et réducteur de privilégier une approche plutôt qu'une autre.

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

36 E. SCHEIN, *Organisational culture and leadership*, Jossey Bass, 1985.

37 M. CROZIER & E. FRIEDBERG, op. cit..

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 la base fondamentale de tous les rapports sociaux. Elle confère le pouvoir de commander, de faire respecter la loi, elle donne une influence qui s'impose aux autres du fait d'une situation sociale ou d'un mérite particuliers³⁸.

Au sein de la F.U.G.N., 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 discutées par les villageois, cela transitera, nécessairement semble-t-il, par le président fondateur.

Quelles sont les bases de son pouvoir ? Il est unanimement reconnu pour son parcours méritoire. De simple paysan, il est devenu conseiller à l'Education Rurale, puis a créé les Six-S et la F.U.G.N. 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 mériter³⁹. Les Mossi acceptent donc la peine, le sacrifice et l'abnégation, car ils rejettent le gain facile. Ceci les motive pour le projet de développement propre aux Naam.

Quant à Bernard Lédéa Ouedraogo, il 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, elle est basée sur le postulat fondamental que les individus sont inégaux : 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 individuel⁴⁰. 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. Ainsi, il est demandé à un chef de village de faire preuve d'une grande intelligence pour gérer au mieux les crises sociales. 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 Mossi⁴¹. 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 connaissance 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 toute entière.

38 A. BADINI, op. cit., p. 110-116.

39 A. BADINI, op. cit., p. 117-120.

40 A. BADINI, op. cit., pp. 185-193.

41 A. BADINI, op. cit., p. 101.

L'homme qui, comme Bernard Lédéa Ouedraogo, 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, à 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, exemplaire⁴².

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.

Après avoir présenté les fondements de la légitimité et de la cohésion de l'organisation, qui déterminent son existence même, il convient à présent d'en examiner les modes de régulation et de fonctionnement. On verra ainsi comment les divers intérêts privés peuvent cohabiter, et comment ils se soumettent parfois à l'intérêt général.

3.3. Régulation de l'organisation et rapport à son environnement

Nous examinerons les rapports de l'organisation à l'environnement principalement en termes de *flux d'informations, d'échanges et d'enrichissement*. En ce qui concerne l'organisation, celle-ci doit assurer une interaction efficace entre ses participants et l'environnement par une gestion de l'information.

La capacité à traiter l'information est une variable clé de l'efficacité de l'organisation. Le problème est que toute information est sujette à l'incertitude dans un premier temps. Or, l'efficacité des décisions nécessite une certitude sur l'information, qui ne peut être acquise qu'une fois que l'information est effectivement disponible.

Le choix du type d'organisation peut aider à résoudre ce dilemme. Aoki⁴³ distingue deux types d'organisation :

42 conditions retenues par P. BIDOU, "Nature du mythe", in P. BONTE & M. IZARD (sous la dir. de), *Dictionnaire de l'ethnologie et de l'anthropologie*, Presses Universitaires de France, Paris, 1991, pp. 498-500.

43 M. AOKI, "Managerialism revisited in the light of Bargaining-Game Theory", *International Journal of Industrial Organization*, 1984, pp. 1-21.

Tableau I - Caractéristiques des coordinations verticale et horizontale

Caractéristiques	Firme A Coordination verticale	Firme J Coordination horizontale
Structure de décisions	Structure pyramidale où le sommet est seul habilité à traiter et diffuser l'information vers la base.	Structure plus égalitaire : il existe une certaine autonomie décisionnelle aux différents niveaux susceptibles de traiter l'information
Lieu de traitement de l'information	Le sommet de la pyramide.	Information traitée au niveau où elle arrive. Remarque : ceci nécessite de la part des participants une formation initiale et une capacité d'adaptation et d'apprentissage
Problèmes	Mauvaise perception d'un état de la production donné. Décision à contretemps (délai).	Risque de divergence des comportements si la culture d'entreprise n'assure pas la cohésion du groupe.
Atouts	Décision centralisée donc pas de problèmes d'harmonisation	Réaction rapide, grâce à la participation active des salariés à la circulation collective de l'information

Le choix d'une forme d'organisation dépendra de la nature de l'environnement et de l'information à traiter.

En situation d'environnement stable, il n'y aura pas de nouvelle information à traiter et le modèle A sera adéquat. Le souci primordial sera de développer des économies d'échelle, les décisions seront centralisées au sommet.

En situation d'environnement instable, de nouvelles informations nécessiteront sans cesse des *révisions* du plan initial. Ces révisions devront être effectuées par le sommet, car il s'agit d'un plan global. Là encore, le modèle A sera donc mieux adapté.

En situation intermédiaire, des nouvelles informations nécessiteront une *adaptation* du plan initial. Ici, le modèle J sera adopté car il y a une grande réversibilité des décisions. Le modèle permettra une efficacité accrue, tant que l'information ne dépasse pas un certain seuil d'incertitude ou tant que l'incertitude est nulle⁴⁴.

Pour ce qui est des mécanismes utilisés par l'organisation dans sa gestion de l'information, elle produira des signaux au niveau interne.

L'organisation filtre et interprète des données objectives qui délimiteront le champ de décisions possibles dans divers domaines⁴⁵ :

- concernant les contraintes sur les inputs matériels et immatériels, sur le traitement des inputs, sur le système d'information, et les contraintes liées aux relations de l'organisation avec les autres organisations ;

- concernant les relations entre les participants : il s'agit des règles sur la distribution des rôles et fonctions, des procédures internes de contrôle, de l'information disponible sur l'allocation de l'information⁴⁶.

Le traitement de l'information sert à fournir un signal pour les autres organisations. C'est également une représentation donnée aux participants pour qu'ils agissent en fonction des objectifs de l'organisation. Cela influera sur les décisions collectives prises dans le cadre de l'organisation.

44 explication fournie par P. BOUVIER-PATRON, "La dimension inter-entreprises de production dans le modèle "J" d'Aoki", *Revue d'Economie Politique*, Vol. 104, n° 1, Janvier-Février 1994, pp. 119-144.

45 comme on l'a vu plus haut, l'organisation influence les possibilités de choix.

46 C. MENARD, op. cit., pp. 45 et suiv.

Le caractère “ aliénant ” des décisions collectives

Il ne faut pas surestimer la liberté et l'autonomie des individus. Le pouvoir individuel, que Treillon évoquait, se révèle en fait 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 ”⁴⁷.

Teulings⁴⁸ critique l'analyse de Weber, selon lui trop basée sur le pouvoir normatif et la légitimité, et présente “ le point de vue de l'interactionniste 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 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, n'est “ pas de satisfaire la curiosité, mais de confirmer la foi ”⁴⁹. 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 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 unité⁵⁰. 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 de Bernard Lédéa Ouedraogo, celui par qui le changement est arrivé.

Ce type de relations au président fondateur 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

47 J.-J. ROUSSEAU, *Lettre à M. de Beaumont*.

48AD. W. M. TEULINGS, “ Modèles de croissance et de développement des organisations ”, *Revue Française de Sociologie*, n° XIV, 1973, pp. 352-370.

49 B. VALADE, “ Les mythologies et les rites ”, in A. AKOUN (sous la dir. de), *L'anthropologie*, Bibliothèque du CEPL, Paris, 1972, pp. 346-363. Par ailleurs, selon H. Zaoual, op. cit., le mythe fondateur est générateur de moteurs symboliques qui motivent l'organisation.

50 G. BALANDIER, op. cit., p. 293.

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 est à la fois interdisciplinaire et interculturelle (puisque'elle tente de prendre en compte le sens que donnent les acteurs à leur monde). C'est dans cette direction que devraient se diriger les études sur le développement.

AXE 3 : Les ONG et l'économie du développement

LA RELATION DONATEUR/ONG : LE JEU DU DON

Texte d'auteur (version pré-colloque)

*Myriam DONSIMONI
Université de Savoie*

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, Etats-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 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. Nous ne nous intéresserons ici qu'à la première étape.

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 ? A partir de là, s'instaure entre les deux agents un mécanisme d'interactions issues des différentes stratégies qu'ils adoptent en fonction de leurs motivations.

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 ont tous une information parfaite.

Le problème essentiel consiste donc à 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 : un système économique

Considéré par les anthropologues comme « un phénomène social total », le don est, pour l'économiste, d'abord 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 Etats-Unis¹.

Chaque transfert par don a une utilité directe, une utilité affective et une utilité d'établissement de relation sociale. Le don n'est donc pas un produit ordinaire, il n'est pas neutre. A partir du moment où des relations s'instaurent, des schémas d'organisations se mettent en place et aboutissent peu à peu à des ensembles cohérents de structures. En cela le don se rapproche d'un système économique. Trois systèmes économiques complémentaires peuvent alors être distingués : celui du marché régi par l'intérêt, celui de la planification régi par la contrainte et celui du don régi par cette « satisfaction morale ». Par son geste, le donateur doit maximiser sa « satisfaction morale » (fonction d'utilité) sinon il ne restera pas

¹ Extrait de « Fund raising? Marketing for Human need » de F. Andrews, D.M.A., Milestone Report, 1976.

donateur ; mais pour 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 Margolis² 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. Notre raisonnement part du postulat qu'un des critères de préférence du donateur, face aux différentes associations, est le pourcentage effectivement consacré par elles au développement. Il est alors légitime de penser qu'il retiendra celle dont les frais de fonctionnement sont les plus restreints. 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 notre raisonnement. Ces théories permettent d'appréhender 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

² Voir son ouvrage : *Selfishness, altruism and rationality : a theory of social choice*, Chicago, The University of Chicago Press, 1984.

contraintes informationnelles et la théorie des jeux est une théorie de la décision en incertain.

I - Modélisation de la relation donateur-association

Le modèle met en parallèle les fonctions d'utilité des deux « joueurs » et permet l'observation du jeu d'influences qui s'établit en fonction de l'évolution des contextes et qui doit aboutir à un point d'équilibre. Ce point d'équilibre correspond à une négociation d'où découleront les termes quantitatifs d'un contrat optimal.

1 - Fonctions d'utilité et contraintes

Si l'on considère que tout don comporte des aspects désirables ("*stimuli* appétitifs") et des aspects aversifs ("*stimuli* aversifs")⁽¹⁾, le donateur va rechercher une "utilité moyenne maximale". Son comportement calculateur consistera à minimiser les enjeux négatifs - et s'il peut à s'en débarrasser - et à maximiser les enjeux positifs. Ce comportement provient tant des dispositions individuelles que des situations. Les fonctions d'utilité suivantes transcrivent le niveau de satisfaction respectif des joueurs en fonction de l'évolution des contextes.

L'utilité du donateur

Soit D, le donateur, dont la fonction d'utilité est la suivante :

$$U_D(Y-y,x)$$

Y est donné et correspond au budget disponible du donateur ; y est la somme que le donateur alloue à un organisme caritatif (C) : c'est le don de D à C ⁽²⁾ ; y est par définition positif ; x est la somme reçue par les populations des pays en voie de développement, les populations aidées (A) ; x est le don de C à A.

(1) Weiss Dimitri, *La fonction ressources humaines*, Les Editions d'Organisation, Paris 1988, pp. 164-165.

(2) Actuellement le don moyen est de 200 francs. Dans la présentation de leurs requêtes, les associations s'efforcent de faire augmenter cette moyenne. Par exemple, les responsables publicité ont remarqué qu'à partir d'une proposition de quatre montants de don, la troisième étaient généralement la plus souvent choisie : 20F 50F 100F 200F, la somme la plus choisie sera 100 francs. Pour augmenter la moyenne, leur stratégie sera la suivante : 50F 100F 250F 500F.

La motivation de D dans ce modèle est représentée par x . U_{D1} est l'utilité que D retire de $Y-y$, et U_{D2} est l'utilité retirée de x . On a donc :

$$U_D(Y-y, x) = U_{D1}(Y-y) + U_{D2}(x),$$

où U_{D1} et U_{D2} sont les deux composantes motivantes de l'acte de don. Il est logique de supposer que $U_{D1} > 0$ et $U_{D2} \geq 0$. Dans le cas où $U_{D2} = 0$, on se trouve dans une situation où le donateur n'agit pas particulièrement dans le but de voir s'améliorer le sort des plus pauvres, 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 (1984) appelle "l'altruisme de participation". On peut imaginer plusieurs types de motivations pour expliquer ce genre de comportement : publicité et satisfaction personnelles, mimétisme et reconnaissance sociale, etc. Par contre, si $U_{D2} > 0$, le donateur n'est pas indifférent à ce qu'il advient de son geste et accorde de l'importance à ses répercussions concrètes. H. Margolis qualifie ce type de comportement "d'altruisme des biens".

L'utilité de l'association de solidarité internationale

Soit un organisme caritatif C, dont la fonction d'utilité est la suivante :

$$U_C(y-x, x)$$

y est le don de D à C

x est le don de C à A

La somme allouée par C est considérée égale à ce que A reçoit effectivement ; $(y-x)$ 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 Medecins sans frontières, envisage les choses sous un autre angle : " Nous pouvons démontrer (...) que pour 100 francs donnés, nous n'envoyons pas 70 ou 60 francs,

"Il importe de bien expliquer aux donateurs les raisons pour lesquelles leurs dons ne peuvent parvenir intégralement aux destinataires", affirment Bernard Holzer et Christian Lechervy ⁽¹⁾ :

- « toute collecte de fonds, quel qu'en soit le mode, coûte de l'argent ;
- une association de bénévoles a besoin de professionnels qu'il faut rétribuer normalement. L'actuelle professionnalisation des ONG, nécessaire pour augmenter leur efficacité avec les faibles moyens dont elles disposent, ne signifie pas l'abandon de leurs objectifs ;
- toute ONG doit dépenser pour se faire connaître, mobiliser l'attention de l'opinion publique sur les questions de solidarité, toucher de nouveaux donateurs ; bien entendu, cela ne veut pas dire que tous les moyens sont bons pour "vendre" la cause humanitaire ;
- contrairement à une idée largement répandue, la recherche et l'élaboration des projets à financer coûtent de l'argent ;
- le sérieux du travail exige que l'on suive les projets en cours et qu'on les évalue une fois réalisés ; cela aussi est coûteux ».

L'existence d'une association de la loi 1901 est reconnue d'utilité publique. Aussi, pour éviter la faillite, qui devient un problème public, les ONG se constituent des stocks de sécurité financière. A l'issue d'une enquête, la Préfecture de police de Paris a constaté qu'au moins deux ONG possédaient, en placements, entre deux et quatre fois le montant de leur collecte annuelle ! Jusqu'en 1985 (sécheresse en Ethiopie), les associations utilisaient tout l'argent qu'elles recevaient. L'afflux des fonds, cette année-là, les força à capitaliser, dans la mesure où les projets à financer manquaient. Actuellement, elles ont besoin de "fonds propres" pour assurer la qualité professionnelle de leurs interventions.

Dans le modèle, les motivations de l'association sont représentées d'une part par $(y-x)$ qui correspond à la motivation égoïste et d'autre part par x qui figure la motivation altruiste. Comme précédemment pour le donateur U_{C1} est l'utilité de C en fonction de $(y-x)$ et U_{C2} l'utilité de C en fonction de x . On suppose que ces deux utilités sont positives ou nulles. Si $U_{C1} = 0$, on se trouve dans une situation où C est purement altruiste (la

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 Economique Européenne de 30%.

(1) Cf. 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.

motivation principale de C est x). Il tire toute sa satisfaction de ce qu'il donne à A. Si $U_{C1} > 0$, C tire satisfaction de ce qu'il garde pour ses frais de fonctionnement, Mais son comportement ne sera égoïste qu'à partir du moment où $U_{C1} \geq U_{C2}$.

L'association ne peut courir le risque d'adopter un comportement, décrit par la situation $U_{C2} = 0$. En effet, dans ce cas, il ne tirerait aucune satisfaction de ses dons à A et perdrait la confiance des donateurs. Si cette situation existe, elle ne peut être que de courte durée. Le comportement strictement égoïste de C ne peut s'envisager puisque, par définition, C existe parce qu'il est altruiste.

L'originalité de ce modèle repose sur l'ambivalence, dans les fonctions d'utilité, entre égoïsme et altruisme. Cette ambivalence est conservée volontairement dans les fonctions d'utilité par le maintien de la formulation $Y-y$ pour désigner en fait la consommation privée du donateur, et $y-x$ pour désigner la consommation privée de l'association. La présence d'un signe opposé devant l'aide pour le donateur et l'association fait envisager le risque d'un « aléa moral », puisque les objectifs des deux parties en présence pourront, dans certains cas, différer.

La recherche des conditions idéales de l'optimisation du don repose sur le critère de Pareto. 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⁽¹⁾. Ceci amène à considérer le double critère sur lequel repose le comportement de l'homme (d'après Kant, Platon, Freud) : un purement égoïste et un autre social, moral ou altruiste.

Pareto⁽²⁾ 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

(1) A ce propos plusieurs auteurs célèbres dont J.J. Rousseau, K. Marx et Adam Smith, firent référence à la démonstration de la *Fable des Abeilles* de Mandeville. Le théorème central de cette Fable s'énonce de la manière suivante : "Les vices privés font de la vertu publique". A. Smith s'efforça même de montrer que la juxtaposition des comportements égoïstes est génératrice d'un altruisme involontaire (exemple du commerçant qui baisse ses prix pour attirer les clients chez lui plutôt que chez le voisin qui va faire la même chose. Le seul gagnant est le client).

(2) "Il massimo di utilita per una colletivita in sociologia", article paru en 1913 dans *Giornali degli economisti*, et repris dans une longue note du *Traité de sociologie*.

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."⁽³⁾

Dans notre exemple, l'ophélimité de D est $U_D(Y-y)$, son utilité : $U_D(Y-y, x)$. La fonction d'utilité de D est une fonction croissante de l'ophélimité de A : $U_A(x)$. De même, l'ophélimité de C est $U_C(y-x)$ et l'utilité de C, $U_C(y-x, x)$, 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. On peut penser que D, motivé justement par ce paramètre, va agir de telle sorte que l'altruisme de C prenne le pas sur son égoïsme virtuel. L'accord entre ces deux agents ne sera possible qu'en position d'équilibre, d'où la nécessité de rechercher la situation idéale.

2 - Vers un équilibre social : mécanismes des interactions

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.

L'association et le donateur, supposés rationnels, se comporteront donc de telle sorte que soit maximisée leur satisfaction. Ils vont pratiquer une politique de quantité. Le donateur D 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 $(y-x)$ soit le plus grand possible. On s'attend par conséquent à des comportements de rivalité entre eux. Quelles seront donc les influences réciproques entre D et C ?

⁽³⁾ Kolm S-C., op. cit. p. 316.

Plusieurs cas de figure doivent être envisagés pour apporter des éléments de réponse et déterminer ensuite la situation correspondant aux comportements les plus efficaces, c'est-à-dire celle qui porte à son maximum la quantité d'aide (x) allouée aux PVD.

A) L'approche de Cournot et Nash

Le modèle de Nash, proposé pour représenter les jeux de lutte et de coopération, interdit toute communication entre les joueurs. Chaque joueur joue pour son propre compte sans pouvoir s'entendre avec les autres joueurs. L'hypothèse de comportement fondamentale est que chaque "duopoleur" maximise son utilité, en supposant que la quantité fournie par son concurrent n'est pas modifiée par sa propre décision. Les deux agents ont un comportement de dépendance : chacun cherche à maximiser son profit en s'adaptant aux conditions existantes. Une lutte s'engage qui ne conduira à l'équilibre que si chacune des stratégies est, pour le joueur qui l'emploie, l'une des meilleures réponses possibles au système des stratégies employées par l'autre joueur. Si une nouvelle partie devait être jouée, aucun des joueurs ne serait incité, même après discussion, à modifier sa manière de jouer. A. Cournot donnait aux résultats correspondants le nom de "situations définitives". J.F. Nash⁽¹⁾ réintroduit un peu plus tard la notion d'équilibre, ainsi que la notion de marchandage. Il définit le résultat "juste" de ce marchandage comme celui qui augmente de façon maximale les résultats individuels. La solution dépend de l'attitude des participants envers le risque⁽²⁾.

Supposons que C et D maximisent leur profit respectif. D maximise son utilité en minimisant y . Il l'attribuera de préférence à une association dont le prix - c'est-à-dire la part qu'elle réserve à ses frais de fonctionnement - sera le plus bas possible, de telle sorte que x se rapproche le plus possible de y . Cela implique qu'il détient une information concernant la répartition de y , et dans la mesure où il coopère, il accepte les règles du « contrat »⁽³⁾. C,

(1) Nash, "The bargaining problem", *Econometrica*, 1950, p. 115-162.

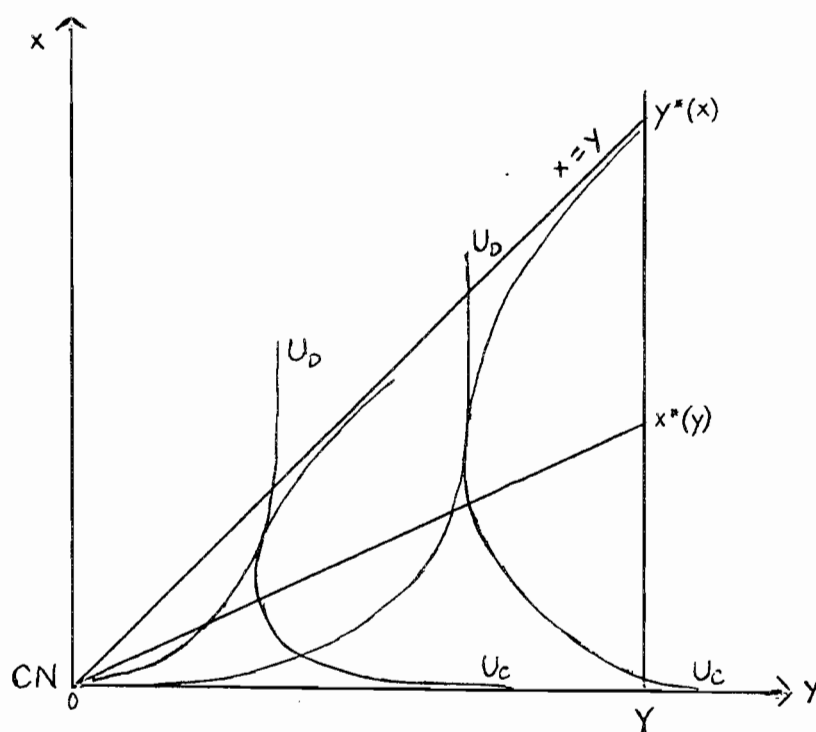
(2) Zeuthen et Harsanyi ("Approaches to the bargaining problem before and after the theory of games", *Econometrica*, 1956) ont mis en évidence le processus de tâtonnement vers l'équilibre de Nash au cours de la négociation.

(3) En ce qui concerne un contrat basé sur le don, il faut savoir que dans certains systèmes juridiques - notamment les droits de la Common law - la donation est opposé au contrat. Il est alors de l'essence du contrat obligatoire qu'il comporte une contre-prestation ; la promesse gratuite est, par elle-même, sans efficacité juridique ; elle n'est pas un contrat. D'autres droits, ceux de la famille romano-germanique (parmi lesquels il faut inclure le droit soviétique, et le droit musulman) font au contraire de la donation une variété de contrat.

de son côté, respecte les termes du contrat, et conserve la répartition de y prévue. Il garde $(y-x)$ et donne x , équivalent à un certain pourcentage de y ; x est donc fonction de y . La réaction de C par rapport à un y donné sera la droite $x^*(y)$. La courbe de réaction de D sera la droite $x=y$ (voir graphique 1). Une courbe (ou droite) de réaction renseigne sur le comportement que décide d'adopter un des agents en fonction du comportement de l'autre.

Représentation de la Solution de Cournot-Nash

(graphique 1)



$$U_{D1} = U_D(Y-y)$$

$$U_{D2} = U_D(x)$$

$$U_{C1} = U_C(y-x)$$

$$U_{C2} = U_C(x);$$

$$dU_D = 0 = -U_{D1}dy + U_{D2}dx$$

$$dU_C = 0 = U_{C1}dy + (-U_{C1} + U_{C2})dx$$

$$dx/dy = U_{C1}/U_{C1} - U_{C2}$$

$$\lim dU_C = 0$$

$$x \rightarrow 0$$

$$\lim dU_D = 0$$

$$x \rightarrow 0$$

$$U'_{D1} > 0; U''_{D1} < 0$$

$$U'_{D2} > 0; U''_{D2} < 0$$

$$U'_{C1} > 0; U''_{C1} < 0$$

$$U'_{C2} > 0; U''_{C2} < 0$$

$$U''_{D1}U''_{D2} - U''_{D12} \geq 0$$

$$U''_{C1}U''_{C2} - U''_{C12} \geq 0$$

$$dx/dy = U_{D1}/U_{D2}$$

$$\lim U_{C1} = \infty$$

$$x \rightarrow Y$$

$$\lim U_{C2} = \infty$$

$$x \rightarrow 0$$

Toutefois, ils la soumettent à des règles spéciales, posant des exigences plus sévères pour sa formation et lui attribuant une grande fragilité juridique (Encyclopédie Universalis).

Les contraintes sont les suivantes : $y > x$ et $Y > y$. Il est raisonnable de supposer, en effet, que l'ONG ne donnera pas plus qu'elle ne reçoit et que le donateur ne fera pas un don à l'ONG qui dépasse son budget total. L'espace dans lequel nous allons donc raisonner est limité en bas par l'axe des abscisses (y), en haut par la droite $x=y$ et à droite, par la contrainte de budget de D , (Y).

On peut dire que s'établit entre C et D un équilibre de Cournot-Nash, quand il existe une courbe de réaction de C , $x^*(y)$, telle que C maximise son utilité, U_C , par rapport à x en connaissant y , et une courbe de réaction de D , $y^*(x)$, telle que D maximise son utilité, U_D , en fonction de y en connaissant x . Les programmes des deux joueurs sont :

- Pour le donateur $P_D = \{\text{Max}_{s,y} U_d(S,x)/Y=S+y\}$

avec S la consommation privée du donateur et x, Y, y , les notations utilisées précédemment

- Pour l'association $P_C = \{\text{Max}_{x,G} U_c(G,x)/y = G+x\}$

avec G la consommation privée de l'association.

L'équilibre de Cournot-Nash est un équilibre non coopératif puisqu'il n'y a aucun échange d'informations. Il se situe à l'intersection des deux fonctions de réactions de D et C . La courbe de réaction de C est aussi sa fonction de demande en bien y . Elle correspond aussi à la fonction d'offre humanitaire $x=h(y)$. Elle est aussi l'expression de la courbe d'Engel de l'association. L'équilibre de Cournot est tel que $(x,y)=(0,0)$. 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 . Quel que soit le comportement qu'il adopte, x est fixé. Cette situation n'est absolument pas motivante pour lui. On aboutit à une situation où D va raisonner en tenant compte du comportement des autres donateurs, c'est-à-dire que les autres donnent pour lui. Il se retire du jeu (*free rider*). Cette situation n'est pas efficace.

B) Le jeu des influences : l'équilibre de Stackelberg⁽¹⁾

Le modèle des problèmes de partage de Von Newman et Morgenstern permet contrairement à celui de Nash toute communication entre les joueurs. Il suppose l'existence d'un bien indéfiniment divisible dont l'échange entre les joueurs permet un transfert d'utilité entre eux. Il est ainsi possible d'envisager l'utilité totale du résultat d'une alliance. Un tel modèle peut être assimilé à la résolution d'un problème de partage d'un bien (ici le don) entre les différents participants. Il convient alors de déterminer les moyens d'actions dont disposent les joueurs et de préciser les alliances possibles (ou contrat). Ces alliances résultent de la confrontation des comportements, et ceux-ci dépendront de la position des joueurs dans le jeu. Le jeu sera différent en fonction de l'ordre d'intervention des joueurs. En effet, la position dans le jeu attribue au joueur un rôle différent : *leader* ou *follower*. Pour reprendre la terminologie employée en théorie des contrats, on retrouve la partie informée, l'Agent, et la partie non informée, le Principal.

Le comportement de *leader-follower* a été introduit pour la première fois par l'économiste Stackelberg au début de ce siècle, pour décrire des stratégies effectivement utilisées par des firmes en compétition sur un même marché ⁽¹⁾. Ses arguments seront utilisés pour examiner les situations susceptibles d'être envisagées entre le donateur et l'association.

L'association : Stackelberg-Dominant (leader ou l'Agent)

Le donateur accepte de donner y si l'association s'engage à donner x . Il définit donc son don en fonction de l'aide : $y = y^*(x)$. L'ONG va alors maximiser sa fonction d'utilité, U_c , sous la contrainte : $y = y^*(x)$. Sa nouvelle fonction d'utilité est $U_c(y^*(x)-x, x)$. Elle devra déterminer la valeur de l'aide (x) en fonction du don (y) qui est lui-même fonction de

(1) Les arguments qui vont être développés ici, sont issus d'une discussion fructueuse et d'un partage de points de vue avec Monsieur Serge-Christophe Kolm dont les travaux furent un point de départ précieux à notre raisonnement : *La Bonne économie : la réciprocité générale*, Paris, PUF, 1984 et "Sovereignty or wealth and wisdom of Nations : five paradoxes in international coordinations of economic policies", January, 1989.

(1) M. Crozier a appliqué ce raisonnement aux rapports contremaître/subordonné. Il suppose que les contremaîtres ont gardé un certain pouvoir d'appréciation en ce qui concerne l'application des règles et qu'ils peuvent tolérer certaines infractions à la discipline de l'atelier. Leurs subordonnés qui ont besoin, ou envie, de ces dérogations, seront en situation de dépendance à leur égard. Les contremaîtres pourront utiliser ce pouvoir pour obtenir une contrepartie.

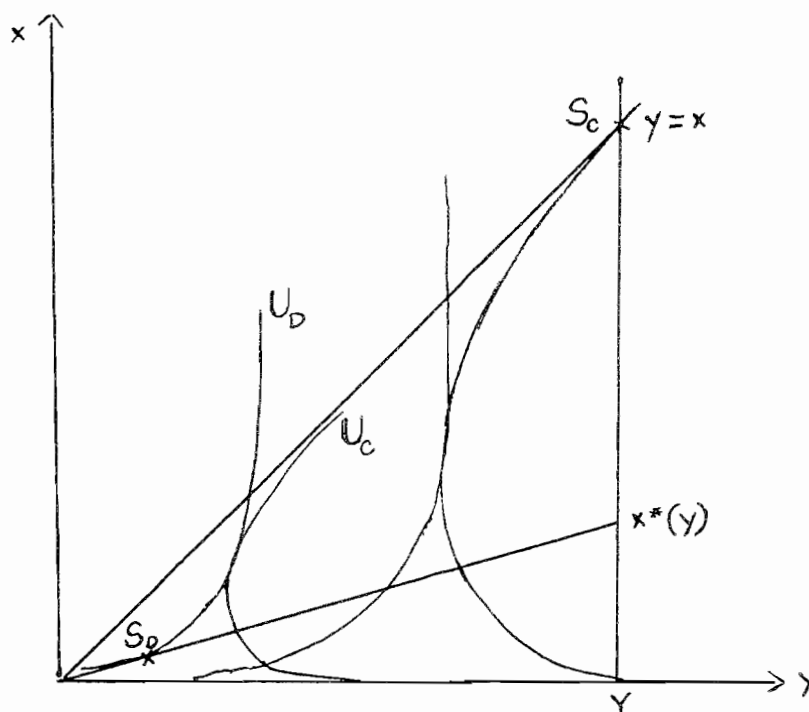
l'aide (x) : $x(y(.))$. En fait, elle bénéficie de l'information concernant l'intention du donateur et elle l'utilise pour agir.

Le donateur : Stackelberg-dominant

L'association décide de transmettre une aide (x) si le donateur s'engage à lui donner $y^{(2)}$. Le montant de l'aide est déterminée en fonction du don ; x devient une fonction de y : $x = x^*(y)$.

Le donateur maximise U_D sous la contrainte : $x = x^*(y)$. Sa nouvelle fonction d'utilité est la suivante : $U_D(Y-y, x(y))$. Il va tenir compte dans sa décision du comportement de l'association, et choisir y en fonction de x (exprimé par exemple en pourcentage de y).

Représentation graphique de la situation de marchandage implicite (graphique 2)



(2) Ce type de comportement s'observe notamment à travers des messages tels que : "Avec 100 francs par mois seulement, vous permettez la scolarisation d'un enfant d'Inde ou d'Afrique", ou encore : "avec 150 francs vous guérissez un lépreux".

Ce graphique reprend l'argumentation développée précédemment. Les contraintes sont toujours : $y > x$ et $Y > y$. L'espace dans lequel nous raisonnons est limité en bas par l'axe des abscisses (y), en haut par la droite et, à droite, par la contrainte du budget de D (Y). La droite $x^*(y)$ est la fonction de réaction de l'ONG ; elle correspond au taux de transformation du don en aide. Elle relie les points qui correspondent aux valeurs de x préférées par l'ONG. La courbe de réaction du donateur est notée $y^*(x)$. Elle correspond au taux de transformation de l'aide en don. Elle relie les points correspondant aux situations préférées par le donateur. Nous avons arbitrairement établi ces préférences sur la diagonale $y = x$. Nous supposons en effet qu'un donateur altruiste rationnel préférera que la totalité de la somme qu'il accorde soit utilisée pour les pays pauvres. On peut penser que le rapport $y^*(x)/x^*(y)$ correspond au "prix implicite du don".

On appelle **équilibre de Stackelberg**, où un joueur (ici D) connaissant la réaction de l'autre joueur ($x^*(y)$ est la réaction de C) est dominant (leader), une issue (x, y) vérifiant : (x, y) appartient à $x^*(y)$ et $U_D(Y - y, x) = \max U_D(Y - y, x)$ pour (x, y) appartenant à $x^*(y)$. On appelle **paiement de Stackelberg** du joueur D le nombre suivant :

$$S_D : \max_{x, y} U_D(x^*(y), Y - y, x) \text{ si } x^*(y) = 0.$$

Dire que l'ONG est le Stackelberg-dominant consiste à dire qu'elle va agir en tenant compte des intentions du donateur. Elle maximisera sa fonction d'utilité, $U_C(y - x, x)$, de telle que y se situe sur la courbe de réaction du donateur, $y^*(x)$. L'équilibre de Stackelberg, quand l'ONG est un Stackelberg-dominant, correspond au point d'intersection entre la courbe de réaction de D , $y^*(x)$, et la courbe d'indifférence de C , (U_C). Il est dans l'intérêt de l'association de recevoir le plus d'argent possible de la part du donateur. En effet, le côté égoïste de son comportement ($y - x$) la pousse à désirer y proche de Y . Pour obtenir cela, elle sait qu'elle doit s'engager à donner un x proportionnellement grand ; ce qu'elle est en mesure d'accepter puisque le côté altruiste (x) de son comportement intervient également. Le point d'équilibre de Stackelberg, quand l'ONG est le Stackelberg-dominant, se situe par conséquent au niveau de la courbe d'utilité U_C la plus à droite. Il ne s'agit toutefois que d'une tendance asymptotique vers l'équilibre de Stackelberg. En effet, la courbe d'utilité de l'association n'est jamais tangente à la droite de réaction du donateur, même si à l'infini elle s'en rapproche de plus en plus. L'équilibre correspond ici à une "solution de coin". Il est noté S_C sur le graphique. Cette situation se caractérise par un "hyper" altruisme (proche de

l'altruisme pur) de la part des deux agents. Se pose alors le problème de leur survie. "Charité bien ordonnée commence par soi-même" dit l'adage, suggérant les limites entre altruisme et efficacité. Non viable, cette situation n'est pas efficace.

Dire maintenant que le donateur est un Stackelberg-dominant consiste à dire qu'il maximise sa fonction d'utilité $U_D(Y-y, x)$ de telle sorte que $x=x^*(y)$ avec $x^*(y)$ tel que l'ONG maximise sa fonction d'utilité. Il n'existe qu'un seul point d'équilibre qui est l'intersection entre la droite $x^*(y)$ et la courbe d'indifférence du donateur (U_D). L'équilibre de Stackelberg dans ce cas est noté S_D sur le graphique. Les valeurs de x et y sont déterminées par le marchandage dans le contrat. Dans cette situation, le donateur est un "altruiste des biens". Le don n'entre plus dans son budget au même rang que d'autres biens de consommation privée. Il s'intéresse non pas à ce qu'il donne, mais à ce que autrui reçoit. Pour que cette situation soit efficace, il faut que s'instaure entre le donateur et l'association un contrat de confiance (implicite) ou encore que le donateur puisse contrôler le comportement l'association ; dans ce cas, les termes du contrat doivent être explicites.

L'aide (x) prendra la valeur située à l'équilibre de Stackelberg, chaque fois que le donateur ne pourra exercer un contrôle sur le comportement de l'association (c'est-à-dire chaque fois que le donateur sera un particulier). Mais cette situation n'est pas optimum pour le donateur qui, s'il est altruiste (des biens), souhaite que le plus d'argent possible parvienne aux populations les plus démunies. Il peut alors avoir recours au **marchandage**. Dans ce cas, chaque partie essaie de découvrir, dans les réponses de l'autre, quelles sont les conséquences ultimes de son propre comportement, et quel comportement aura pour résultat des réactions mutuelles aboutissant à un accord tacite favorable. Doit donc s'instaurer entre les deux parties un contrat de confiance dans le cadre duquel chaque partie doit se plier à la conditionnalité (marchandage implicite) qui scelle le contrat.

Maintenant, si le donateur n'est plus un simple individu sans pouvoir de contrôle, mais une institution internationale telle que la Banque Mondiale, l'ONU ou la C.E.E, avec des moyens d'intervention financiers plus importants, il va pouvoir exercer une influence sur le comportement de l'association. Dès lors, pour que l'équilibre soit restitué dans la relation entre les deux agents et que l'échange soit efficace au sens de Pareto, le donateur va faire intervenir la menace.

C) Coopération et menace : l'équilibre de Pareto

On considère que la droite ($x = y$) est la limite vers laquelle le donateur va vouloir faire tendre x . Il exercera une pression sur l'association pour que les valeurs de l'aide (x) se rapprochent de la limite ($x=y$). Les nouvelles valeurs de x (M,N,O,P) reliées par la courbe des contrats (Q), correspondent aux alternatives qui sont préférées par le donateur et l'association (voir graphique n°3).

La pente de la courbe des contrats négociables (Q) traduit, en fait, à un moment donné, l'état de la préférence relative des deux agents dans l'ajustement de x et y . Plus précisément, la modification de la répartition de x et de y , lorsque l'on évolue sur la courbe des contrats, est la résultante de deux effets : un effet prix et un effet quantité. Nous pouvons en effet considérer que pour obtenir une aide x à un pays pauvre, le donateur devra payer le prix y .

La courbe des contrats spécifie l'ensemble des répartitions Pareto optimales par l'égalisation des taux marginaux de substitutions (x/y). Elle définit le lieu géométrique des points d'équilibre Pareto-efficient, elle est donc telle que :

$$\max_{x,y} U_d(Y-y,x) \text{ tq : } U_c(y-x,x) > \bar{U}_c$$

$$\text{Posons : } \mathcal{L} = U_d(Y-y,x) + d[U_c(y-x;x) - \bar{U}_c]$$

$\bar{U}_c$ représente le minimum d'utilité espérée par l'association.

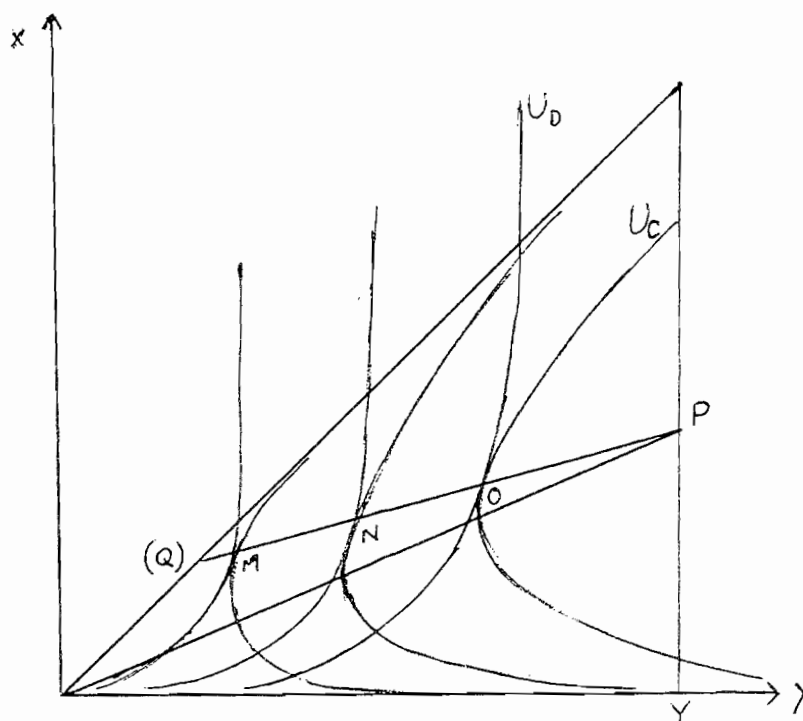
En différenciant cette expression, il est possible de déterminer la configuration de la courbe des contrats (Q) sachant deux choses :

- U_d est verticale vers la contrainte Y et U_c est verticale quand elle coupe $x^*(y)$; donc U_d et U_c sont tangentes au point X à l'intersection de Y et $x^*(y)$: la courbe des contrats passe donc par ce point.
- Q ne passe pas par l'origine car U_d est horizontale et U_c est verticale en ce point. Les deux courbes d'utilités ne sont donc pas tangentes au point 0. Q se situe donc toujours au-dessus du point d'origine.

La distance qui sépare les points situés sur (Q) de ceux situés sur $x^*(y)$ est la contrainte de crédibilité de l'ONG. C'est la menace que fait peser le donateur sur l'ONG pour que celle-ci adopte un comportement tel qu'il accepte de coopérer. La contrainte de crédibilité

correspond donc à un transfert en sens inverse. Les sommes correspondantes iront aux populations défavorisées et non à l'association. L'ophélimité que celle-ci va perdre en $(y-x)$ sera compensée par un gain de son utilité en x , ce qui rend acceptable la contrainte.

Représentation graphique des optima de Pareto (graphique 3)



Les points M,N,O,P sont des optima de Pareto pour le donateur et l'association, s'il n'existe pas d'autres valeurs pour x et y qu'ils préféreraient à M,N,O,P. Ces situations correspondent aux points de tangence des courbes d'utilité (U_D) et (U_C) :

$$\text{Max} U_D \text{ tq } U_C = U_C$$

$$\text{Max} U_C \text{ tq } U_D = U_D$$

L'optimum de Pareto est un équilibre fort, dans la mesure où c'est une issue telle qu'il n'existe pas d'autre coalition pour laquelle les joueurs ont intérêt à changer unilatéralement de stratégie. A l'optimum, il n'est plus possible d'augmenter l'utilité d'une personne sans diminuer corrélativement celle d'une autre. Cette propriété est l'efficacité. Si l'on se réfère aux conditions imposées par l'optimalité au sens de Pareto⁽¹⁾, n'importe quel point sur la

(1) Alain Wolfelsperger établit une reformulation "incorrecte" du théorème de Pareto, pour mettre en valeur ses limites. Il s'interroge en fait sur l'équivalence entre optimum de Pareto et maximisation du bien-être collectif. Selon lui, les individus sont les meilleurs juges de leur propre bien-être et ce sont eux qui indiquent si leur

courbe des contrats (Q) correspond, sans conteste, à un accord plus efficace qu'au point S_D .

La stabilité de l'équilibre provient d'une menace passive du donateur et plus particulièrement dans la situation où il est le leader : dans cette situation, en effet, sa motivation altruiste est la plus forte ; il utilise alors la "menace" pour mettre en jeu l'altruiste virtuel de l'association et atteindre ainsi l'optimum. Cette propriété stabilisatrice de la menace a été mise en évidence par les économistes depuis fort longtemps. Dès 1898, Irving Fisher⁽¹⁾ critiquant l'analyse du duopole de Cournot⁽²⁾ remarquait : "aucun homme d'affaires n'est assez myope pour supposer que son rival ne réagira pas à ses propres coups."

Une menace efficace étant une menace acceptée, la mise en place d'un schéma de dissuasion est un acte coopératif dont les issues individuellement rationnelles délimitent le domaine d'application. La situation qui en résulte est un quasi-accord. L'ensemble des issues contenant les équilibres forts, mais aussi toutes celles qui peuvent être stabilisées par des menaces dissuasives, constitue ce qui s'appelle le coeur.

Dans un coeur, les joueurs, capables de coopérer et conscients de leur interdépendance stratégique, vont anticiper les réactions des autres joueurs à leurs propres déplacements. Cela leur permettra de stabiliser un ensemble souvent considérable d'issues, en se proférant mutuellement des menaces, qui les dissuadent de changer de stratégie.

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

bien-être s'est ou non modifié dans un sens ou dans un autre (souveraineté du consommateur). Cf. Wolfelsperger A., *Les biens collectifs*, PUF, Paris, 1969, p. 40.

(1) Fisher Irving, *The theory of interest*, Mc Millan, New York, 1930.

(2) En effet, le modèle de Cournot repose sur l'hypothèse que chaque vendeur suppose que son rival continuera, à l'avenir, à livrer sur le marché une quantité égale à celle qu'il écoule actuellement. Or cette prévision n'est jamais réalisée, puisque le rival ne maintient jamais sa production constante et essaye chaque fois de s'adapter aux nouvelles conditions du marché : le vendeur continue néanmoins, malgré ses erreurs passées constantes, à faire le même type de prévisions pour l'avenir, ce qui paraît peu vraisemblable.

l'intervention de D) 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 augmente 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.

D) "L'altruisme et la morale"

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'Emile Durkheim⁽¹⁾, se définit comme 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⁽¹⁾ 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"⁽²⁾. L'ordre de la motivation altruiste et de la raison sont deux ordres distincts. 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, voire même d'impératif auquel les deux parties devront se résoudre pour attester de la moralité de leur conduite.

(1) Emile Durkheim explique - dans la *division du travail* - qu'à partir du moment où croît la "densité sociale" et "morale" des sociétés (à savoir le "nombre de personnes effectivement en relation", p. 214), le système des rôles sociaux se différencie toujours davantage, entraînant un changement constant dans le système des normes de valeurs. Apparaît alors un processus auto-entretenu d'allure évolutive, par lequel la solidarité mécanique qui caractérise les sociétés traditionnelles, laisse progressivement la place à la solidarité organique. Rousseau dans le *Discours* montre que des effets anti productifs s'accroissent à mesure que croît cette "densité sociale". Les riches proposent donc aux pauvres, qui acceptent, d'abandonner l'état de nature.

(1) op. cit. p. 84.

(2) op. cit. p. 85 : "Si un père de trois enfants s'occupe particulièrement d'un seul d'entre eux, sous prétexte qu'il est le plus petit et le plus touchant, il agit sous l'impulsion de l'amour mais n'a pas un comportement moral. Il est tout bonnement injuste".

Le nouveau comportement de l'association est certes moral, mais il est guidé par la "morale du devoir". En effet, il a agit 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"⁽¹⁾. L'augmentation de l'aide qui en résulte, constitue une part non volontaire du don. La distinction établie par Serge-Christophe Kolm entre la "force", "l'échange" et le "don"⁽²⁾ 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 ?

(1) op. cit. p. 77 : "La morale nous impose d'agir *comme si* nous aimions. Le devoir est un *semblant d'amour*."

(2) "On peut distinguer trois façons d'effectuer un transfert : la force, l'échange, le don. Par la force, qui cède ce bien ou service est contraint de le faire. Dans l'échange, il y est incité par la liaison de ce transfert à un autre en sens inverse à son bénéfice. Dans le don, ses motivations altruistes le poussent à cet acte". Cf. S-C. Kolm, op. cit. p. 68.

E) 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⁽¹⁾, 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 la répartition du don et annoncer une aide transmise (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 $(y-x)^\circ$ et x° .

L'introduction de cette dissymétrie informationnelle met en évidence le pouvoir informatif puissant de l'ONG. La possibilité qui lui est offerte d'appliquer *ex-post* des "prix" faux peut contribuer à la réalisation d'équilibre non efficaces.

Il importe 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)⁽¹⁾ et de l'ouvrage de J.Y. Lesueur (1988)⁽²⁾.

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.

- S'il reste dans le jeu, sa fonction d'utilité sera la suivante : $U_D(Y-y, M)$, M correspondant à la relation, instituée par le don, entre le donateur et l'association. Le donateur tire une

(1) Ce sentiment est plausible en raison de l'ambiguïté des répercussions de " x " sur l'utilité de C.

(1) Sanford J. Grossman et Oliver D. Hart : "Implicit contracts, moral hazard and unemployment : models of labor market equilibrium", *American Economic Review*, 1981 et "Implicit contracts under asymmetric information" *Quarterly Journal of Economics*, 1983.

(2) Jean-Yves Lesueur, *La Théorie des contrats implicites : vers une nouvelle conception des relations de travail*, Ed. Cujas, Paris 1988.

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 R correspondant ici aussi à sa relation avec l'association, mais cette fois-ci le don 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)⁽¹⁾. $R = 0$ dénote une totale indifférence du donateur et une rupture de relation avec l'association (plus du tout d'envoi de publicité ou de rapport d'activité). $R < 0$ concrétise le sentiment de culpabilité du donateur. Il est probable qu'une situation où R est négatif soit remplacée rapidement par une situation de don de la part du donateur.

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,
- $U_{CR}(-W_R)$ 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, et cela à son avantage, 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 $x^* > x^\circ$. Il existe alors deux "paiements" de l'ONG au donateur : Mx^* quand l'utilisation du don y^* correspond effectivement au x^* prévu par les 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 : $Mx^* - Mx^\circ = k$; 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 ⁽¹⁾. 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 trop tentée par le mensonge. Dans le cas contraire, le mensonge sera d'autant plus gros

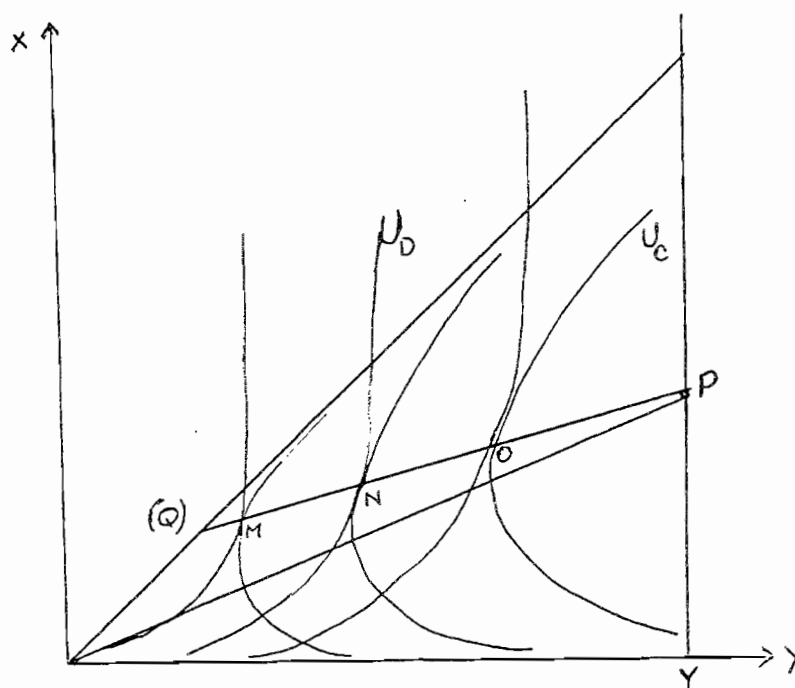
(1) Voir à ce sujet : H. Margolis, supra

(1) cf. annexe n°2

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 permet 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 n°4).

(graphique 4)



Deux logiques consécutives apparaissent consubstantielles à la réalisation d'une stratégie optimum. 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 maximum 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. Il y a une externalité qu'il convient d'internaliser en faisant supporter à ce donateur toutes les conséquences de ses actes.

Seul un "gros" donateur répond à ces conditions. Celui-ci peut être d'ordre 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.

II. Comportements observés : les tendances

1 - Coopération ONG / Institutions publiques

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 ⁽¹⁾. 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

(1) 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 : "Certains 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."

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.

Processus d'ajustement et approche humanitaire

Comme toutes les politiques de redressement économique, les programmes d'ajustement structurel (PAS) ajoutent 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. Les compensations prévues pour les perdants - facilement identifiables car organisées (manifestations, grèves...) - tendent à vider les programmes de leurs substances et à les rendre inopérants. L'exécution des programmes est par ailleurs toujours de la responsabilité des Etats emprunteurs. Même si elles en assurent le suivi par l'envoi de missions de supervision, les grandes institutions internationales ne touchent pas les populations concernées, et n'ont d'autres interlocuteurs que les Etats et les organismes officielles. La plupart des gouvernements ne sont guère incités à protéger les groupes pauvres, lorsque ceux-ci sont politiquement inactifs. Les actions en leur faveur proviennent principalement des organisations privées nationales ou internationales, des Eglises ou de la Banque Mondiale qui a introduit, au cours des années 80, la notion "d'ajustement à visage humain".

La Banque Mondiale entretient essentiellement des relations avec les gouvernements, mais elle envisage clairement une collaboration plus soutenue avec les ONG pour améliorer l'efficacité des nombreuses opérations qu'elle appuie et assurer un développement durable

en luttant contre la pauvreté. Dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, cette coopération permettra d'atténuer les problèmes sociaux sans remettre en cause le programme.

La Banque Mondiale n'accorde pas directement de prêts aux ONG, contrairement à un certain nombre d'organismes bilatéraux et multilatéraux³. Cependant, si une ONG souhaite participer à un projet financé par la Banque, elle peut solliciter un financement auprès d'une association internationale ou d'un autre organisme officiel de développement, la Communauté économique européenne notamment.

Cette attitude traduit la nécessité, pour les politiques de coopération et d'aide officielles, de réorienter leurs plans et programmes de développement dans ce monde qui éclate et devient de plus en plus complexe.

2 - Entreprises privées et ONG

Actuellement se met en place une coopération plus établie entre associations et entreprises. Apparaît en effet, de plus en plus, dans les propos de responsables d'associations, la notion de "mécénat d'entreprise". 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, tenants du "socially responsive investment" ou "ethical investment", tant privés qu'institutionnels, estime que le profit n'est pas inconciliable avec un comportement éthique... L'investissement éthique, notion ancienne aux Etats-Unis, en particulier sur la Côte Est, 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 conseillers financiers, *brokers*, *investment bankers*, dont plusieurs maisons de renom, ont créé des services spécialisés à ce type d'investissement" (1). Ils retiennent deux critères de base : la rentabilité et l'utilité sociale (logement social, santé, préservation de l'environnement, activités de formation, etc.). Les investissements d'utilité sociale se développent maintenant en Europe. "En France, le thème du Tiers-Monde a été à l'origine de la création par la Caisse des Dépôts de la SICAV Nord-Sud

³ Avec comme exemples respectifs : l'Agence canadienne de développement international, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et de plus en plus le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

(1) Deschamp Louis, "L'investissement éthique ; vers une réconciliation de l'économie et de l'éthique", Futuribles, octobre 1988, pp. 39-45.

Développement, dont le portefeuille est constitué d'obligations émises par les organismes de financement des PVD (Banque Mondiale, Caisse Centrale de Coopération Economique, etc.). Les fonds communs de placement, lancés dès 1984 par le Crédit coopératif (faim et Développement), procèdent du même esprit : ils sont gérés selon des critères moraux et leur finalité première est de collecter des fonds pour des ONG caritatives, par prélèvement d'une partie de la performance réalisée. Il s'agit donc d'un placement qui requiert un altruisme plus grand et qui diffère en cela de l'investissement éthique selon le mode américain.

Les associations 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 *fund raising* en France se rapprochent à grands pas de celles utilisées aux Etats-Unis ⁽¹⁾.

"Aux Etats-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". Particulièrement riche en catastrophes, l'année 1989 aura drainé l'équivalent de 504 milliards de francs de dons en tous genres pour venir en aide aux victimes de tremblements de terre, de guerres, de famines ou de maladies. Un record absolu. Il faut savoir que, sur un simple coup de fil, n'importe quel individu de ce pays de 250 millions d'habitants peut, en fournissant le numéro de sa carte de crédit, verser la somme qu'il souhaite à une organisation de charité. Les boîtes aux lettres bourrées de prospectus, de mailings personnalisés, les appels téléphoniques à six heures du matin, le démarchage à domicile ou les émissions type "téléthon", font partie des moyens par lesquels toute organisation collecte de l'argent. Une activité dont les Américains sont les champions incontestés et que l'on nomme *fund raising*. Il faut dire que, sollicités par quelque 450 000 organisations charitables ou à caractère humanitaire, les donateurs américains ne savent plus à quel "saint" vouer leur obole !

(1) Duluc J. C., "Etats-Unis, champions du Charity Business", *Faim-Développement magazine*, Décembre 1990, n°73, pp. 12-13.

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, voire 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 sont alors envisagées, chacune aboutissant à un équilibre : l'équilibre de Cournot-Nash, l'équilibre de Stackelberg et enfin l'équilibre de Pareto, l'optimum correspondant à l'efficacité.

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 du 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, Banque Mondiale, la Communauté Européenne, l'ONU, constituent des partenaires de choix. En effet, ils apportent, par leur soutien aux ONG, une caution morale 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 complément favorable à l'optimisation de l'aide humanitaire. Il importe toutefois que soit redéfini le service public de coopération.

AXE 3 : Les ONG et l'économie du développement

L'EVALUATION EXTERNE, CRAINTES ET ATTENTES DES ONG : UN EXERCICE A PROMOUVOIR

Texte d'auteur (version pré-colloque)

Anne FONTENEAU
F3E

Les Organisations Non Gouvernementales (ONG) se donnent pour but de contribuer, par les projets qu'elles mettent en œuvre, à l'amélioration des conditions de vie et de travail des populations des pays où elles interviennent. Elles affirment donc une dimension socio-économique très marquée. Inscrire le thème de l'évaluation dans celui plus vaste des ONG et l'économie du développement, c'est mettre en avant que l'évaluation est un outil pour estimer l'action des ONG et donc leur capacité à conduire, notamment, une activité économique. Apprécier de façon plus systématique les effets des projets au vu d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs préétablis permet de mesurer l'efficacité des actions des ONG et leur fournit des données quant à la reproductibilité ou non d'une initiative particulière.

Or, en affichant de tels objectifs, l'évaluation a longtemps suscité crainte et méfiance : son utilisation par les ONG est donc récente et encore timide. Cependant, on assiste aujourd'hui à une évolution dans la perception et la pratique qu'ont les ONG de l'évaluation, avec notamment l'apparition d'interrogations et de réflexions de nature autre. Il s'agit d'exploiter cet intérêt croissant pour le renforcer et faire en sorte qu'il se manifeste parmi un nombre plus important d'associations.

ONG ET EVALUATION : UNE PRATIQUE RECENTE :

Si le recours à l'évaluation par les ONG est relativement récent, il faut souligner que nombre de responsables d'associations ont le sentiment de s'y livrer depuis longtemps. Ceci tient au fait que l'évaluation est un mot valise qualifiant des exercices de natures très diverses. Pour distinguer l'évaluation de l'évaluation ex-ante (étude préalable, étude de faisabilité) et du suivi-évaluation, le terme d'évaluation désignera ici une démarche d'étude rétrospective, externe et de conseil.

Quant elle n'est pas confondue avec d'autres exercices mais bien perçue comme répondant à cette définition, l'évaluation suscite souvent des réticences qui recouvrent deux aspects :

- La crainte d'une irruption étrangère dans le projet est souvent exprimée, d'autant plus aisément que les ONG ont pu, pendant longtemps, conduire leurs actions sans avoir l'obligation de rendre des comptes. Certains responsables d'ONG estiment ainsi que le fait de

travailler sur “ l’humain ” empêche la vérification des résultats et rend inutile toute évaluation, l’éthique et l’affectif justifiant en eux-mêmes le bien fondé des actions. D’autres mettent en avant le manque d’instruments d’évaluation adaptés à la nature de leurs opérations et expriment un fort scepticisme quant à la capacité d’un expert à produire, dans un temps aussi limité, des recommandations pertinentes sur un contexte et un projet qu’il connaît nécessairement moins que ceux qui y travaillent quotidiennement. L’évaluation inquiète enfin car elle peut mettre en lumière des aspects négatifs ou des échecs. Elle est assimilée à une sanction possible ou à un contrôle pouvant remettre en cause les actions entreprises et donc porter atteinte à la collecte de fonds et la survie de l’association.

- Le coût d’une évaluation en temps, moyens humains et financiers constitue l’autre argument avancé à l’encontre de l’évaluation dans des structures aux budgets serrés dont les responsables sont déjà très sollicités. Les donateurs peuvent également exercer des pressions pour que le maximum d’argent soit affecté directement aux projets et non pas utilisé à des fins dont l’utilité n’est pas reconnue.

Si ces réserves à l’égard de l’évaluation sont encore avancées par certains, il faut aussi souligner l’intérêt croissant que provoque cette démarche. L’expérience du F3E, Fonds pour la promotion des Etudes préalables, des Etudes transversales et des Evaluations permet de l’illustrer. Le F3E est une association créée en 1994 de la fusion de deux initiatives antérieures. Le F3E regroupe aujourd’hui une quarantaine d’associations de solidarité internationale auxquelles il offre appui technique dans l’élaboration de leur dossier d’étude et financement pour le mener à bien, si celui-ci est retenu par les représentants des associations et des pouvoirs publics siégeant dans les organes de décision du F3E. Le financement de l’évaluation est assuré par l’ONG concernée, le F3E sur ses fonds propres et les ministères de la Coopération et des Affaires Etrangères sur les subventions qu’ils allouent annuellement au F3E. Le F3E a donc pour ambition de favoriser l’évaluation sur une base volontaire car celle-ci permet de faire face à trois enjeux majeurs :

- la qualité des actions engagées : en rapprochant les résultats des objectifs de départ et en vérifiant le bien fondé des choix stratégiques initiaux, les associations gagnent en pertinence et en efficacité. Elles améliorent, dans le même temps, leurs compétences individuelles et collectives.

- la transparence vis à vis des différents interlocuteurs : les adhérents, les donateurs, les bailleurs de fonds ont ainsi accès à une information claire et précise décrivant le chemin parcouru. Par ailleurs, les partenaires locaux, au Nord comme au Sud, ont une meilleure appréhension des effets de l’action entreprise.

- un élément de bénéfice collectif : les résultats des évaluations, s’ils sont capitalisés et diffusés, deviennent des outils de renforcement de l’expérience des ONG. L’évaluation du projet d’une ONG donnée apporte, en effet, des informations précieuses à d’autres associations travaillant dans un domaine ou une zone proche. La capitalisation du savoir contribue à enrichir la réflexion globale de l’ensemble des acteurs et accroît la crédibilité des organisations de solidarité internationale auprès des pouvoirs publics.

Plus de 20 associations distinctes ont donc tenté l’exercice de l’évaluation avec l’aide du F3E. Un essai de typologie de ces associations révèle les éléments suivants :

- Les premières ONG demandeuses d’évaluations au sein du F3E étaient des ONG aux budgets importants, bénéficiant de cofinancements publics, notamment en provenance de l’état français. Elles jouissaient d’une bonne notoriété dans le monde du développement et étaient considérées comme rassemblant des professionnels du développement. Elles n’étaient pour la plupart que peu connues du grand public, certaines ayant une base de donateurs solide, d’autres en étant dépourvues.

- Ces mêmes associations sont toujours représentées au sein du F3E, certaines n'ayant réalisé qu'une étude, d'autres ayant sollicité plusieurs financements d'évaluations. Mais à côté de ces membres de la première heure, le F3E s'est ouvert récemment à d'autres structures. Si les acteurs de l'urgence sont encore absents du F3E, une porte a été ouverte à travers l'évaluation d'un programme de réhabilitation au Cambodge. L'évolution principale concerne l'arrivée des acteurs de la coopération décentralisée, dont l'action est, dans l'ensemble, géographiquement plus limitée mais plurithématique.

Ces changements parmi les adhérents du F3E se traduisent également par des modifications dans la perception et la pratique qu'ont les ONG de l'évaluation.

DES EVOLUTIONS DANS LA PERCEPTION ET LA PRATIQUE DE L'EVALUATION PAR LES ONG :

Formulé de manière très générale, le rôle du F3E consiste à lever les difficultés techniques et financières que rencontrent les ONG en matière d'évaluation. Si la volonté du F3E est de travailler avec des ONG qui entament une démarche volontaire de questionnement sur le bien fondé de leurs activités, les pressions des bailleurs, qui font de la réalisation d'une évaluation une condition du renouvellement de leur appui, expliquent aussi certaines des décisions d'évaluation. Confronté donc à des motivations diverses, parfois mêlées, le F3E oriente son appui sur quatre aspects :

- Face à la défiance que peut susciter, en interne, une évaluation et aux craintes qu'elle réveille quant à l'avenir du projet, le rôle du F3E est d'expliquer les enjeux et de conduire à une appropriation de l'exercice par l'ONG.

- Un appui technique dans l'élaboration des termes de référence est également apporté par le F3E. Une étude conduite en 1995 sur 15 évaluations financées a révélé les éléments suivants. Interrogés sur les problèmes rencontrés dans la formulation de la demande d'évaluation, les responsables d'ONG se retrouvent sur trois points : la rédaction des termes de référence, le choix des évaluateurs, la nécessité de respecter un certain calendrier qui rend difficile de concilier les exigences du Fonds, celles des évaluateurs et celles des équipes terrain. L'enquête révèle ensuite que la formulation des termes de référence est véritablement la difficulté majeure sur laquelle l'aide du F3E est la plus appréciée. Les commentaires suivants ont pu être recueillis : " Le Fonds a permis un recentrage du dossier sur des préoccupations évaluables. " " Le FEE a contribué à mieux formuler les termes de référence de l'évaluation. La première formulation était trop générique. " Le F3E incite l'ONG à mettre par écrit les hypothèses de départ qui ont fondé le projet afin que l'évaluateur les confronte à la réalité des actions effectuées et se prononce sur leur validité. De plus, pour aider ses membres à vaincre l'obstacle de la formulation des termes de référence, le F3E a organisé en mars et juin 1996 deux journées d'information technique sur l'évaluation consacrées, notamment, à un exercice pratique de rédaction de termes de référence. Le succès de cette initiative (41 participants représentant 34 associations différentes) a montré l'intérêt des ONG pour la thématique et leur souci d'améliorer leur connaissance pratique des réalités de l'évaluation.

- Le choix de l'évaluateur peut constituer également un point de blocage pour les ONG. Le F3E conseille et tente, en encourageant, la constitution de binômes composés d'un expert européen et d'un expert du Sud de promouvoir l'évaluation au Sud.

- Enfin, démontrer l'intérêt et l'utilité de l'évaluation passe par la capitalisation et la valorisation des travaux et le partage de l'expérience. Les évaluations réalisées avec l'appui du F3E sont ainsi accessibles dans leur intégralité à l'ensemble des membres. Les études transversales qui portent sur une même thématique mise en œuvre par plusieurs acteurs sont également, dans leur conception et leur mise en œuvre, le lieu d'expression d'un bénéfice collectif immédiat.

Le dialogue F3E/ONG sur l'évaluation contribue à cerner les difficultés de l'exercice et à tenter d'y trouver des réponses. Mais il permet aussi aux responsables d'ONG de mettre en avant les bienfaits de l'évaluation. Ceux-ci les envisagent sous deux aspects :

- L'évaluation est une pause, dans un processus dynamique, qui permet de regarder le passé et d'envisager l'avenir.

- C'est un outil d'amélioration de l'action auprès des partenaires et au sein même de l'ONG.

De plus, en formulant une demande d'évaluation, l'ONG espère obtenir des réponses à deux attentes principales :

- celle concernant précisément ses actions (impact, qualité dans la mise en œuvre du projet, bien fondé des objectifs...),

- celle concernant son organisation propre en tant qu'ONG (efficacité dans le fonctionnement même de l'ONG, identité de l'ONG...).

Dans les cas observés plus finement, le produit final remis par les évaluateurs a répondu à ces objectifs et les commanditaires des évaluations insistent fréquemment sur les effets positifs du regard extérieur : " Le regard extérieur aide à choisir l'orientation des efforts vers plus de qualité. " " Le regard externe est essentiel à la qualité de l'intervention. " " Le regard extérieur est important même dans une évaluation participative. " Un soin particulier est donc apporté à la phase de restitution des conclusions de l'évaluation avec des réunions organisées à la fois sur le terrain et au siège qui peuvent aller jusqu'à des séminaires où le contenu de l'évaluation est largement débattu.

Enfin, selon ceux qui ont vécu une évaluation, son impact est perceptible à quatre niveaux : le siège de l'association, le terrain, les relations de partenariat, les projets futurs.

- De façon générale, au siège, l'évaluation suscite réflexion sur le projet, définition de règles de fonctionnement et d'outils nouveaux de travail, renforcement de la démarche par rapport à l'évaluation, meilleure information des collègues d'autres secteurs.

- Sur le terrain, l'évaluation permet de réorienter les actions, de repréciser certains aspects, d'intensifier la réflexion sur le projet.

- Quant aux différents partenaires, l'évaluation engendre une révision de l'implication des partenaires locaux, une modification de l'appui de l'ONG à ces mêmes partenaires, une transparence accrue dans les relations, une amélioration de l'image de marque de l'ONG face aux bailleurs.

- Enfin, pour l'avenir, l'évaluation entraîne des validations de projets ou des évolutions dans les dispositifs des ONG et une attention plus grande portée à certains points. La défense par les membres du F3E de l'outil évaluation n'est pas qu'intellectuelle puisqu'elle se manifeste aussi très concrètement. Selon la règle de cofinancement en vigueur au F3E, l'ONG qui sollicite une étude doit assumer au minimum 15% de son coût total. Or la pratique révèle que sur 25 études, 17 ont vu une implication financière de l'ONG supérieure à ce minimum requis. Les ONG conçoivent donc spontanément des plans de financement dans lesquels elles s'impliquent de façon conséquente. D'autres marquent leur attachement à l'outil F3E en adhérant sans nécessairement solliciter de financements.

Le lieu d'observation privilégié que constitue le F3E révèle donc un intérêt accru pour l'évaluation au sein d'un groupe d'ONG restreint mais diversifié. Cette pratique de l'évaluation dévoile les difficultés et les bienfaits que les ONG attribuent à l'exercice. Elle met également en évidence les pistes à explorer pour accompagner au mieux le cheminement des ONG sur cette thématique et promouvoir la démarche.

POURQUOI ET COMMENT PROMOUVOIR L'ÉVALUATION ?

Au sein du F3E, le bilan de l'exercice d'évaluation s'affirme dans l'ensemble positif pour les ONG. Interrogés sur la valeur qu'ils accordent à l'évaluation dans la conduite d'un projet de développement, les responsables d'ONG recourent aux expressions suivantes : " outil de référence, outil d'aide à la décision, élément indispensable dans la gestion de programmes, outil important, fondamental, essentiel." Ils mettent en avant ce que permet l'évaluation une fois réalisée : " Il a été possible de s'appuyer sur l'étude alors qu'avant on n'avait que des impressions ", " Il y a eu validation de la démarche pédagogique, implication accrue des administrateurs et salariés, relance de la réflexion pédagogique ", " On a eu une bonne base de réflexion ", " Sans évaluation, on ne vit que sur des impressions. L'évaluation conforte pour appuyer certaines démarches ".

Cependant si la satisfaction est clairement exprimée, l'évaluation est également mise à sa juste place. La vision qu'ont de l'évaluation les ONG membres du F3E qui ont tenté l'expérience est très apaisée : toutes situent l'évaluation comme un outil, parmi d'autres, de pilotage et d'aide à la décision. Il ne s'agit en aucun cas d'en faire le couperet d'un projet. De plus, certains responsables d'ONG préfèrent, plutôt que de se focaliser uniquement sur les conclusions des évaluateurs, considérer l'exercice dans son ensemble, processus et analyse produite. Le questionnement que suscite l'évaluation, la dynamique qu'elle crée dans l'association se révèlent au moins aussi important que les recommandations elles-mêmes. Enfin, un dernier argument avancé par les responsables d'ONG illustre la façon sereine avec laquelle ils envisagent les recommandations des évaluateurs. Ils ont mis en avant la notion de réappropriation, par les acteurs de l'association, des conclusions des experts signifiant en cela une répartition nette des rôles : l'évaluateur conseille et les responsables d'ONG décident ou non d'éventuelles modifications dans la conduite de leur projet de développement.

Les ONG ayant pratiqué l'évaluation et apprécié ses effets positifs vont même jusqu'à énoncer quelques règles afin d'assurer le bon déroulement d'une évaluation :

- A l'origine, l'ONG et ses partenaires doivent partager certains enjeux face à l'évaluation. Cela implique que les objectifs de l'évaluation soient négociés au préalable et de façon concertée entre les différents acteurs du projet.

- Il est indispensable que l'ONG dispose d'hypothèses sur son action que les évaluateurs valideront ou non. Il faut se placer dans une logique différente de celle d'un bilan statique.

- L'évaluation aura davantage de chances d'aboutir à des propositions utiles pour l'ONG si elle porte sur un projet pour lequel un suivi évaluation a été pratiqué régulièrement.

- L'ONG doit procéder au choix de l'évaluateur avec beaucoup d'attention. Trois critères apparaissent capitaux : l'indépendance, la compétence, la connaissance des problématiques du développement.

Cette pratique réfléchie de l'évaluation génère aussi chez les ONG des interrogations nouvelles, très éloignées des premières réticences rappelées plus haut. Ces préoccupations, parfois issues d'une expérience d'évaluation décevante dans sa forme et ses résultats, concernent les méthodes d'évaluation employées par les experts. Les journées d'information technique sur l'évaluation organisées par le F3E ont permis à une demande de formation aux techniques de l'évaluation de s'exprimer. Les ONG pratiquant l'évaluation veulent maintenant mieux connaître le métier d'évaluateur et appréhender les moyens qui sont utilisés par les experts. Par ailleurs, un membre du F3E a émis le souhait que se constitue un groupe de réflexion sur la méthodologie et la déontologie de l'évaluation. Il s'agit de réfléchir à des méthodes adaptées à l'analyse de l'action associative évitant les erreurs d'interprétation. S'exprime donc désormais le souci de faire en sorte que les rapports d'évaluation abordent

véritablement, de manière précise et opérationnelle, toutes les attentes que les ONG savent maintenant bien formuler.

Il faut donc aujourd'hui répondre à ces nouvelles interrogations des ONG qui ont déjà pratiqué l'évaluation tout en continuant à promouvoir la démarche auprès des associations qui n'ont pas encore osé l'exercice. Limiter la fracture entre petites structures qui ne peuvent financer l'évaluation et structures aux moyens plus importants, déjà plus avancées dans la réflexion est un impératif. Pour y parvenir, l'évaluation doit être rendue :

- plus familière : L'évaluation pourra être abordée paisiblement si elle est bien comprise dans ses caractéristiques, ses enjeux, ses retombées potentielles. Pour cela un travail pédagogique d'explication, d'information technique, de formation à l'évaluation doit être rendu disponible pour les responsables d'ONG.

- plus utilisable parce que mieux préparée : Former à la conception d'outils de suivi évaluation, faciliter le recours à des fichiers d'évaluateurs expérimentés provenant d'horizons divers, réfléchir aux moyens pour bien intégrer les conclusions de l'évaluation dans l'action peut favoriser la production de documents d'évaluation utiles et utilisables.

- plus accessible enfin : des outils financiers (création de fonds spécialisés, affectation systématique d'une ligne budgétaire dès la conception d'un projet...) sont à concevoir pour que l'évaluation ne reste pas l'apanage de certaines structures mais soit bien perçue comme une des étapes du cycle d'un projet.

L'augmentation de l'aide publique au développement transitant par les ONG, la mise en œuvre de nouveaux outils de contractualisation ONG/pouvoirs publics, le passage, pour les ONG, d'un rôle d'opérateurs de projets à un rôle d'accompagnateur de projets rendent le recours à l'évaluation de plus en plus indispensable. Il s'agit donc de continuer à promouvoir l'exercice auprès des plus petites qui sont encore étrangères à la démarche.

Cependant, à l'image de l'attitude mesurée des ONG qui ont déjà pratiqué l'exercice, il ne s'agit pas de faire de la pratique de l'évaluation un phénomène de mode mais de bien prendre en compte les interrogations actuelles des ONG que révèle l'expérience, certes parcellaire du F3E. Un saut qualitatif se manifeste clairement dans ces interrogations. Il faut inventer les moyens pour y répondre et utiliser ces associations pionnières de l'évaluation pour promouvoir l'exercice.

Le F3E peut contribuer à cela. Il doit également être un lieu de débats pour traiter des interrogations suivantes :

- Comment mieux associer les bénéficiaires de l'aide et les partenaires de terrain à la formulation du contenu de l'évaluation ? Comment les impliquer davantage dans la conception de l'exercice d'évaluation ?

- Le F3E facilite le financement de l'évaluation. Il doit maintenant se préoccuper encore davantage du contenu des évaluations elles-mêmes. Quelles sont les spécificités de l'action non gouvernementale révélées par les évaluations ? Le F3E doit-il faire de certaines questions (Quelle est la contribution des ONG au renforcement institutionnel du partenaire ? Quelles relations s'établissent entre l'action micro et l'effet macro ?...) un élément systématique d'interrogation, présent dans les termes de référence des évaluations ?

- Quel doit être, enfin, le rôle des évaluateurs dans l'exploitation des évaluations ? Doivent-ils ou non intervenir au sein de l'ONG pour aider ses responsables à rendre opérationnelles les recommandations formulées ?

Ces débats devront être lancés pour que progresse la réflexion sur l'évaluation car dans l'évaluation réside l'un des enjeux auquel doit répondre le monde associatif : prouver, dans un contexte de remise en cause de l'action de solidarité internationale, sa capacité à produire un jugement sur la valeur de ce qu'il prétend faire.

AXE 3 : Les ONG et l'économie du développement

LES ORGANISATIONS LOCALES FACE AU MARCHÉ LEÇONS TIRÉES DE DEUX PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT AU BRÉSIL ET EN HAÏTI

Texte d'auteur (version pré-colloque)

Serge GHINET
Christophe DUNAND
IUED, Genève

1. INTRODUCTION

L'autonomie financière des ONG¹ de 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.

D'une manière générale les organisations locales (ci-après OL) sont nées de solidarités locales, de la nécessité² 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 oeuvre 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

¹Pour plus de clarté nous faisons une distinction entre le terme générique "ONG" qui regroupe l'ensemble des organisations d'aide au développement du Nord et du sud, et le terme Organisation Locale - OL qui ne désigne ici que les ONG du Sud. Les OL regroupent trois formes d'organisations au Sud: les associations locales de développement (l'équivalent des ONGS du nord), les coopératives et les associations d'intérêts en s'inspirant de la typologie présentée par Esman et Uphoff dans leur étude sur les organisations locales. (Esman M. & Uphoff N., *Local organizations: Intermediaries in rural development*, Cornell University Press, London, 1984, p. 61-64). Fowler propose une autre typologie relativement semblable: Les ONG intermédiaires ou de service, les organisations communautaires de base et les membership NGOs (coopérative) (Fowler A. et al., *Institutional Development and NGOs in Africa. Policy perspectives for european development agencies*, Den Haag, INTRAC, 1992, p. 8)

²Vincent F. ed (1995) Intégrer l'économie dans une association à vocation sociale, RAFAD, *Réflexions pour l'action*, no 1, p.13

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'économie"³.

Ce texte vise à identifier les difficultés concrètes rencontrées dans le développement d'activités marchandes par deux OL. Il s'agit de:

- L'Association des Artisans de Nova Russas - ASCRON, une coopérative située dans la ville de Nova Russas dans le Nordeste brésilien (Etat 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. Carroll⁴ permet de les situer entre les organisations du secteur public et les entreprises privées commerciales.

Secteur public	----->	Secteur civil	<-----	Secteur privé
Administration publique	Entités publiques-privées	Organisations civiques	Organisations civiques sans fin lucrative, gérant des activités marchandes (non profit business)	Organisation commerciale, de production et de services à but lucratif (for profit)
	Organisations parapubliques	ONG, OL, à but social		

Tableau 1. Typologie des organisations (Source: Carrol, 1992, traduction libre de l'anglais)

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.

Les organisations de nature associative n'ont statutairement pas de but lucratif, au contraire des entreprises commerciales. Ceci ne les empêche pas de produire des biens ou des services marchands, pour autant que l'institution, d'une manière globale, ne génère par de bénéfices. Il convient donc de dépasser un amalgame courant dans les milieux de la coopération entre: revenus et bénéfices. Une organisation à but non lucratif peut très bien, sauf juridiction particulière, générer des profits pour autant qu'ils soient réinvestis dans des activités sociales, culturelles, éducatives ou environnementales.

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.).

³ expression empruntée à F. Vincent, *ibid*, p. 14

⁴Carroll T., *Intermediary NGOs. The supporting link in grassroots development*, West Hartford, Kumarian Press, 1992, p 11-13.

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.

2. RENTABILITÉ ET PROFIT: DES FINALITÉS LOURDES DE SENS POUR LES OL

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'ASCORON), 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 certaines. Au delà des divergences de finalité, les modes de fonctionnement des organisations du secteur associatif ne relèvent pas de la même logique organisationnelle. Norman Uphoff⁵ 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 résumé dans le tableau 2

	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)

Tableau 2: Mode de fonctionnement des acteurs du développement
(Source: Uphoff, 1993, traduction libre de l'anglais)

Dès lors qu'une entreprise se fixe pour objectif de pénétrer un marché, faute de pouvoir influencer les règles⁶, 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 organisations associatives qui agissent à partir de leurs buts et de leur critères internes.

Le processus de prise de décision dans le secteur associatif est très souvent, tout au moins théoriquement, participatif. Ceci n'est pas sans entraîner parfois de longues discussions et des délais de plusieurs jours, voire plusieurs semaines, dans les décisions. Le succès en affaires implique au contraire de pouvoir parfois décider très rapidement. Les contraintes du marché

5 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, No 4, 193, pp. 607-622.

6 Il y a des cas où des OL ont développé des activités à grande échelle capables d'influencer le marché.

s'imposent à une OL, alors que dans le cadre d'activités sociales, les marges de manoeuvre interne sont plus grandes et permettent la négociation entre les membres.

Les critères de décision sont distincts entre le secteur associatif qui oeuvre 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 pour une majorité des membres.

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. Toutefois la participation devient un nouveau style de management dans les entreprises alors qu'elle est parfois bien théorique dans les OL.

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.

Valeurs qui sous-tendent une démarche commerciale	Valeurs qui sous-tendent une démarche à finalité sociale
efficacité, rendement concurrence compétitivité rentabilité court-terme	partage démocratie dialogue communauté égalité long-terme

Tableau 3 Comparaison du Système de valeurs du secteur productif et non productif

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.

DEUX ORGANISATIONS DIFFÉRENTES FACE A DES DÉFIS COMMUNS

- L'Association des Artisanas de Nova Russas - ASCRON, qui est une coopérative située dans la ville de Nova Russas dans le Nordeste brésilien (Etat 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. Les membres de l'ASCRON sont des femmes âgées de 15 à 60 ans habitant en majorité en milieu rural. L'association est structurée en 20 groupes de production disséminés dans toute la région et un siège qui centralise les ventes, l'achat de la matière première et les commandes de crochet des particuliers. Les membres sont généralement femmes ou filles de petits agriculteurs avec ou sans terre ayant un degré de formation scolaire très faible (55% des femmes sont analphabètes).
- L'Unité de compostage des ordures ménagères du Cap-Haïtien - UCOME, 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. Dès le départ ce projet a été conçu dans une perspective d'entreprise et devra s'autofinancer à moyen terme. Le GATAP est une OL haïtienne engagée dans la lutte contre la pauvreté qui traditionnellement menait des activités d'appui à des groupements paysans (formation, appui technique), sans avoir de responsabilités directes dans la production. Ses cadres, professionnels et militants, n'avaient que peu d'expérience du secteur marchand avant de démarrer ce programme.

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'UCOMECE 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'UCOMECE 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:

- la formation des membres et en particulier des jeunes de l'association pour assurer la relève et améliorer le niveau général de compétence de l'association (la plupart des membres fondateurs n'ont pas terminé le cycle primaire de l'école publique brésilienne).
- Offrir un appui aux groupes de production pour la gestion interne de la caisse du groupe.
- La diversification de la production de crochet (nouveaux motifs, nouveaux objets) et le maintien d'une bonne qualité.
- La fourniture de la matière première (le fil de coton) qui sera déduit du prix de vente pour éviter l'endettement chronique des membres.

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. Le GATAP est une OL d'appui, née dans la mouvance des organisations en résistance à la dictature. Elle fait le lien entre des bailleurs de fonds étrangers et des organisations de base, essentiellement en milieu rural. Au delà des aspects matériels le GATAP assure un appui technique et organisationnel. Mais 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 liens 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 locales⁷ 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.

⁷ 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)

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 obligé 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.

	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 artisans 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.

Tableau 4 Comparaison des objectifs fondamentaux et des défis marchands auxquels doivent répondre l'ASCRON et le GATAP

3. DIFFICULTÉS ET ÉCUEILS RENCONTRÉS PAR LE GATAP ET L'ASCRON DANS LE DÉVELOPPEMENT D'ACTIVITÉS MARCHANDES:

3.1. L'ASCRON D'UN GROUPE DE BASE A LA STRUCTURATION D'UNE COOPÉRATIVE DE SERVICE

3.1.1. Prise de conscience et analyse du système de commercialisation

L'ASCRON a son siège à Nova Russas qui est situé à 350 km de Fortaleza, la capitale de l'Etat du Ceara. D'un simple groupe de six femmes appuyé par une religieuse, l'ASCRON s'est développée pour rassembler aujourd'hui environ 250 membres qui travaillent avec des objectifs communs: mieux commercialiser leur production, se former et renforcer les liens d'entraide, améliorer la qualité de leur production et la diversifier.

En 1983, une dizaine d'artisans 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 rémunérer 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.

3.1.2. 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.

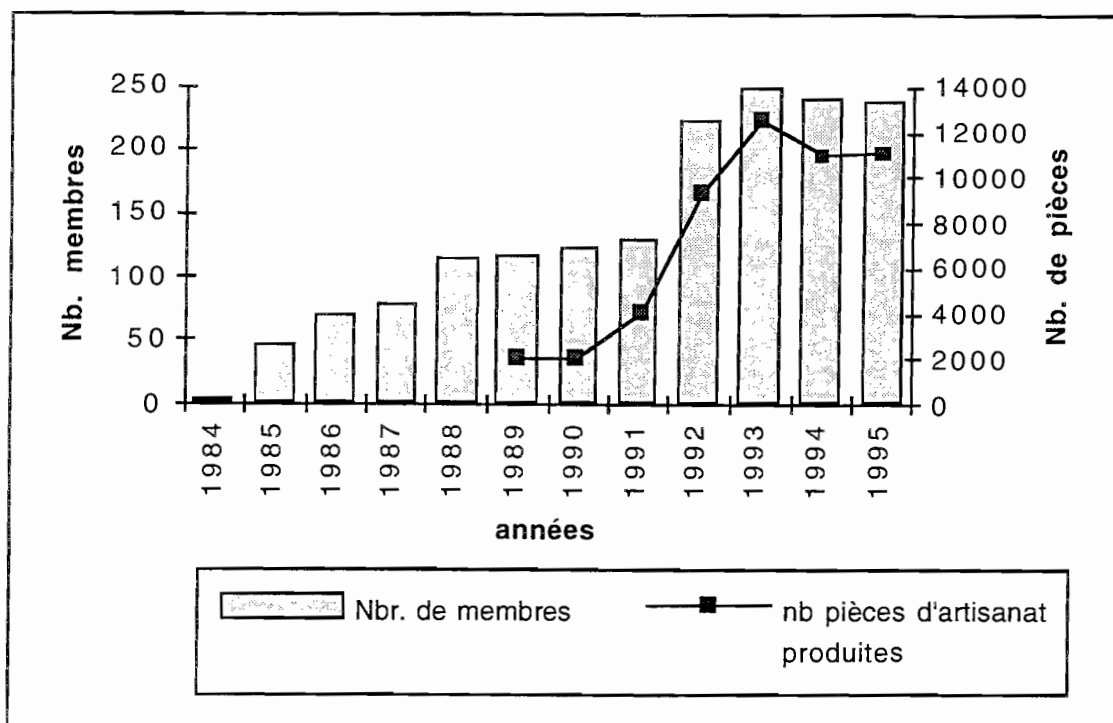


Figure 1: Évolution du nombre de membres et du nombre de pièces produites (1984-1995)
(Source: TDH-CH, 1995)

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.).

3.1.3. Une OL qui vend aujourd'hui 10'000 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 première chez le fabricant 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'ASCRO à un changement de statut. Elle deviendrait une OL d'appui, ce qui implique de nouveaux changements internes et l'acquisition de compétences différentes.

3.2. GATAP: DE L'ACTION SOCIALE AU TRAITEMENT DES DÉCHETS

3.2.1. 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, un collaborateur de cette ONG a réalisé des enquêtes sur les flux de déchets dans la ville du Cap et une analyse de faisabilité pour une unité de compostage. 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. Ce pré-programme avait alors été transmis en Suisse pour trouver un appui financier.

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. En effet, jusqu'à ce moment la majorité des programmes de développement menés par cette OL avaient une finalité sociale et prenaient place en milieu rural. La contribution à l'amélioration des conditions sanitaires de la ville était secondaire et il n'était pas question d'autofinancement. De plus, dans le projet initial, l'UCOMECE 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 oeuvre de l'UCOMECE. 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 un programme pour lequel cette OL avait déjà beaucoup investi.

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'oeuvre a été mis au point. Actuellement l'UCOMECE traite environ 30 m³ de déchets par jour, mais sa capacité est très supérieure. Le délabrement des services de voirie ne permet pas encore d'acheminer l'ensemble des déchets produits par la ville du Cap Haïtien sur le site et plus de 60 m³ finissent encore chaque jour dans la mer.

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.

3.2.2 Idéaux sociaux et pragmatisme de l'entreprise

Le contexte très difficile du coup d'Etat 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 avec l'embargo. Les grands propriétaires et les bourgeois, qui possèdent de grandes exploitations et de grands jardins autour de leur maison, sont eux potentiellement des clients beaucoup plus solvables. Le marketing du compost a donc provoqué des conflits de conscience importants, maintenant en grande partie résolus.

A un conflit idéologique interne s'ajoute 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.

La main d'oeuvre 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'Etat. Pour le GATAP il était impensable de ne pas payer le salaire minimum, ce qui renchérit les coûts de production du compost. Il aura fallu près de trois ans pour que les responsables fassent le pas de payer à la tâche la majorité des travaux, tout en calculant des normes de production journalières (standards) acceptables au plan éthique.

Les idéaux de départ du GATAP ont cédé la pas à plus de réalisme et de pragmatisme, résultat de l'intégration progressive des valeurs du marché dans le système de référence de l'organisation.

3.2.3. Construire une entreprise sans compétences ni expériences suffisantes en management

Un management efficace est un pilier central de la réussite de toute entreprise. 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 reconnu⁸. 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'UCOMECE devienne progressivement une vraie entreprise associative.

Le GATAP est une organisation dont les collaborateurs, tout au moins les fondateurs et les responsables actuels, sont des militants. Aux objectifs sociaux, économiques et politiques externes s'ajoutent une volonté, au plan interne, de favoriser le dialogue et la démocratie. La recherche d'un consensus dans une démarche participative prend du temps. Cela prend même beaucoup plus de temps que dans une organisation qui fonctionne par délégation du pouvoir.

Comme 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.

⁸Plusieurs publications traitent du sujet comme: R. Baptiste, 1990, Rénover l'action sociale par le marketing et le management, CREA Rhône-Alpes, 176p. J.P. Flippo, F. Mayaux, 1988, Associations, réussir votre développement, Les Editions d'Organisation, Paris, 160p. Schwarz P., Management des organisations sans buts lucratifs, in: L'Information, no22, BPS, 64 p. Anthony R., Herzinger R. 1975, Management control in non profit organizations, Richard Irwin ed, USA, 355p.

Ces contraintes ont 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'UCOMECE 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'UCOMECE 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 journaliers, 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. L'organisation administrative de l'ensemble de l'OL a dû être renforcée, le plan comptable a été révisé, et l'appui d'une fiduciaire est devenu nécessaire.

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 pas prouvée car l'UCOMECE est la première expérience de cette envergure en Haïti. Il n'existe pas à ce jour dans la littérature d'écrits sur le compostage qui s'attachent à l'analyse financière. Le marché du compost est de plus à créer, les infrastructures (routes, systèmes de communications, etc.) sont dans un état déplorable, les institutions locales et nationales fonctionnent mal et les incertitudes politiques sont grandes. Ce sont autant de facteurs qui peuvent provoquer la faillite de l'UCOMECE.

Cinq ans plus tard l'UCOMECE est en passe de devenir une entreprise de compostage performante qui sert d'exemple à d'autres villes comme élément d'un système possible de gestion des déchets solides.

4. PRODUCTION MARCHANDE ET FINALITÉS SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES: DES VALEURS EN CONFLIT?

L'expérience de l'ASCRON et du GATAP illustrent au travers de leur expérience respective un ensemble de questions et de difficultés que pose la mise en oeuvre d'activité marchandes par une OL.

Dans les deux cas, les problèmes liés à l'intégration d'approche et de mode de fonctionnement différents, voire antinomique (le mode de prise de décision par exemple) n'ont pas été anticipés. D'ailleurs, le rôle et l'appui dispensé 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.

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)

Tableau 5 Questions pour l'intégration d'activités marchandes
dans les organisations locales de développement

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 plus de sociologues que 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 oeuvre 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'UCOMECE.

Le chemin parcouru par ces deux OL du secteur associatif vers le secteur entrepreneurial, ou vice versa, est brièvement résumé dans la figure 2

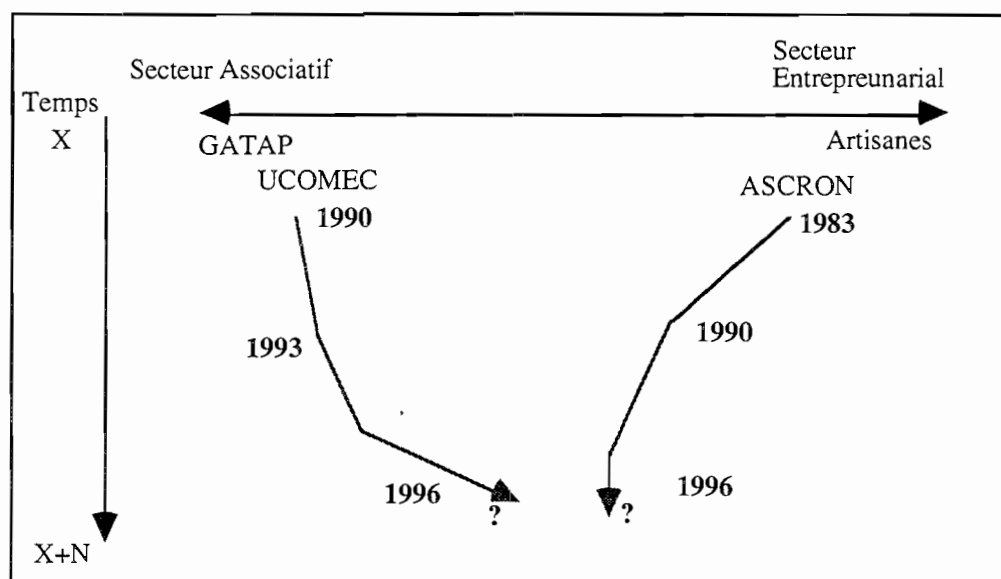


Figure 2. Evolution des dynamiques interne du GATAP et de l'ASCRON

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.

Quel que soit l'avenir de l'UCOME, l'apprentissage du management et l'amélioration de l'efficacité générale du GATAP ont des répercussions favorables sur les autres programmes sociaux. Sans avoir perdu son âme le GATAP est devenue une OL dont la crédibilité et les capacités ont grandi grâce à l'UCOME.

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 dimension 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. Elle le fait déjà de manière épisodique avec une association naissante dans la commune voisine de Tamboril.

5. RÔLE DE L'APPUI EXTÉRIEUR DANS LA GESTION DU PROJET COLLECTIF

Rôle de l'aide extérieure et nature de cette aide.

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 projet⁹ 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. Pas 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). La mobilisation locale d'un tel financement à partir des membres (cotisations) aurait été très difficile.

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 donc important dans beaucoup de cas. Dans le secteur commercial le taux de mortalité des P.M.E. 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.

6. CONCLUSION

Les deux exemples étudiés montrent que le secteur associatif constitue un cadre juridique et organisationnel qui permet la mise en oeuvre de productions de biens ou de services, mais à

⁹ Lecomte B., Limites et alternative des projets de développement, OCDE, Paris, 1986, 147p.

certaines conditions. L'associatif a ses limites et ne remplacera ni l'Etat 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 déterminant 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.

7. BIBLIOGRAPHIE

- Anthony R., Herzinguer R. , Management control in non profit organizations, Richard Irwin ed, USA, 1975, 355p.
- Baptiste R. , Rénover l'action sociale par le marketing et le management, CREA Rhône-Alpes, 1990, 176p.
- Berg Elliot J., Repenser la coopération technique. Réformes pour renforcer les capacités en Afrique, Economica, 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 F. Mayaux, Associations, réussir votre développement, Les Editions d'Organisation, Paris, 1988, 160p.
- Fowler A., Building partnership between northern and Southern development NGOs: Issues for the nineties, in: Common responsibilities: building partnerships, Rome, Development journal of the society for international development, No 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, 147p.

Schwarz P., Management des organisations sans buts lucratifs, in: L'Information, No22, 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, No 4, 193, pp. 607-622.

Verhagen K., L'auto-développement? Un défi posé aux ONG, Paris, l'Harmattan, 1991, 143p.

Vincent F. ed (1995) Intégrer l'économie dans une association à vocation sociale, Réflexion pour l'action, no 1., 50 p.

AXE 3 : Les ONG et l'économie du développement**PARTICIPATION COMMUNAUTAIRE AUTOUR
DES ACTIONS DU COGESTEN/Ed ET DE LA GTZ/SSUB**

*Koami Robert AKPABLI
COGESTEN/Ed*

*Adjowavi Sokéo GOMADO
COGESTEN/Ed*

1- CONTEXTE

Le Togo, petit pays au sud du Sahara est parmi les pays en voie de développement qui sont confrontés à d'énormes problèmes de développement urbains.

En effet l'environnement constitue un vaste domaine, combinant plusieurs facteurs dont la gestion permet d'obtenir des résultats avec des effets négatifs ou positifs sur l'espèce humaine. La protection de l'environnement en vue de l'amélioration du cadre de vie des populations en milieu urbain est un facteur de développement qui pour le moment est loin d'être pris en compte parmi les activités prioritaires des pouvoirs publics ou municipaux africains, peu soucieux des conditions de vie des populations surtout défavorisées.

Bè, village originel de la capitale togolaise, Lomé', et le quartier le plus peuplé est oublié pendant l'urbanisation des villes après les indépendances et ceci jusqu'à nos jours. La population de ce quartier est l'une des plus pauvres de la ville. La plupart des quartiers de cette zone est inaccessible aux services publics. Les ménages en grande majorité ne disposent presque pas d'équipements pour se débarrasser des déchets produits ((i); pas de latrines pour le traitement des excréta (ii); pas de système de drainage et d'évacuation des eaux usées et pluviales (iii); pas de système d'élimination des ordures ménagères. Le faible niveau de vie des populations des quartiers lié au manque de revenus aggrave leurs conditions de vie. Le manque d'infrastructures allié aux problèmes sanitaires et d'assainissement constitue à tout moment une mesure grave pour l'état de santé des populations locales et surtout celui des enfants.

L'action de l'ONG CO.GEST.EN./Ed se situe dans la capitale togolaise et plus précisément dans le quartier Bè dont la restructuration, au vu des constats mentionnés ci-dessus, est nécessaire pour une intégration harmonieuse à la ville de Lomé.

2- OBJECTIFS DES OPERATIONS D'AMELIORATION DU CADRE DE VIE

Le principal objectif est de favoriser l'amélioration des conditions et cadre de vie des habitants de ce quartier urbain, de statut précaire, sous-équipé et densément peuplé par plusieurs types d'actions visant à :

- a) améliorer l'accès au service urbain de base (eau potable, latrines, hôpital, collecte des ordures...)
- b) Mettre en place les conditions d'hygiène et d'assainissement du milieu et développer les comportements pour une meilleure protection de l'environnement.
- c) Favoriser le développement communautaire.

Dans ces opérations, la participation des habitants est une conditionnalité pour la mise en oeuvre des différentes actions.

La coopération allemande à travers la GTZ avec son projet Soins de santé urbains à Bè (SSUB) fournit l'appui financier pour la réalisation des actions.

3- BILAN DES OPERATIONS REALISEES OU EN COURS

Les opérations réalisées se présentent comme suit :

a) Construction et réhabilitation des latrines publiques

Cette opération résulte du fait que plus de 50% des habitants du quartier de Bè n'ont pas accès à une infrastructure de base pour la gestion des excréta. Compte tenu des caractéristiques hydrogéologiques du sol (niveau de la nappe phréatique à moins de un mètre), la construction des latrines individuelles adéquates s'avère coûteuse. La réhabilitation de latrines publiques dans ce contexte s'est révélée utile et efficace.

La gestion se fait sous une formule communautaire par des associations ou comité de gestion de quartier d'où l'appellation de latrines communautaires. Les usagers paient 15 FCFA par utilisation et les recettes enregistrées servent à financer le fonctionnement des installations et d'autres activités communautaires.

b) Construction de bonne fontaines

L'infiltration des jus de décharges ou dépotoirs sauvages dans la nappe phréatique a des impacts négatifs sur la santé de la population de Bè.

Les études de 1987¹ et 1993² ont montré que la plupart des eaux de consommation (eau de puits) dans la zone de Bè contiennent des clostridies (73 cas sur 90 échantillons analysés au total, soit 74%), mais aussi d'autres espèces (Klebsiella, E. Coli...). Or jusqu'au début de l'année 1996 le cumul de la population desservie en eau potable se situe environ à 500.000 personnes alors qu'une partie non négligeable de la population soit 302.000 domiciliée dans la zone de Bè se sert dans les aquifères artificielles les plus accessibles mais pollués. Une telle situation rend cette population dangereusement vulnérable à des épidémies d'origine hydrique.

¹ Arzia safia : Caractéristiques chimiques et bactériologiques des eaux de puits situées entre la lagune et la mer, Mémoire de diplôme en biologie appliquée, UB, Lomé..

² Résultats des études sur la qualité des eaux de puits dans la communauté Bè. Hôpital secondaire de Bè/GTZ.

Cette situation a amené l'ONG à mettre à la disposition des population depuis 1993 de l'eau potable. En 1989 plus de 80% des patients de l'hôpital secondaire de Bè (Projet GTZ) enregistrés présentent des parasitoses intestinales.

La gestion des bornes fontaines se fait par le comité avec une participation financière des usagers à un taux de 50 FCFA par mois pour sa maintenance.

c) Information, Education, Communication en matière de santé.

A part les problèmes liés au manque d'infrastructures de base (latrines, bornes fontaines....), s'ajoutent la famine, la malnutrition, la prostitution, le goût de la drogue, le manque d'une planification familiale....' Nombreuses sont déjà les campagnes de sensibilisation sur ces fléaux dans les centres de santé et sur les médias, Mais COGESTEN/Ed. trouve opportun d'aller vers la population pour chercher avec elle ensemble les voies et moyens qui pourraient éradiquer certaines maladies ou problèmes.

Ainsi à travers les quartiers, le COGESTEN/Ed organise :

- des causeries-débats avec l'appui des agents de santé sur les différents thèmes liés à la santé.
- des projections / débats de films dans les vidéoclubs (surtout sur les MST/SIDA)
- des journées de réflexion.

d) Formation en matière de gestion d'infrastructure de base

La défaillance observée surtout au niveau de la gestion des latrines publiques par la municipalité de Lomé, est la source de dégradation de l'environnement du site habitant l'ouvrage. Le désengagement de la mairie sous la pression du COGESTEN/Ed permet aux associations de quartier de prendre en charge la gestion de la maintenance de l'ouvrage. Il est alors nécessaire de donner à ces comités une formation adéquate en mettant à leur disposition des outils de gestion et de monitoring.

e) Collecte des ordures ménagères

Les problèmes dans ce secteur contre lesquels des actions sont et continuent d'être menées sont ceux touchant à la salubrité du cadre de vie des populations locales. Il s'agit exactement du nettoyage, du balayage des voies, places publiques, berges lagunaires et ramassage d'ordures. la persistance de l'insalubrité dans les zones et comme corollaire la prolifération des dépotoirs sauvages a amené la création d'un réseau (Réseau d'Action pour la protection de l'Environnement et l'écologie : RAPE) qui reçoit un appui financier de la GTZ pour l'exécution du projet pilote de collecte et de traitement des ordures ménagères dans le quartier Bè-Akodessewa.

Font partie du réseau : les ONG, Associations, des délégués des Ministres de l'Environnement, de l'Intérieur. COGESTEN/Ed assure actuellement la présidence.

En effet les impacts relevés à partir de ces quelques actions menés sont nombreux :

- Sur le plan social, une réelle cohésion des habitants s'est faite autour des équipements mis en place et la communauté commence à s'organiser pour une prise en charge des problèmes relatifs au développement de leur quartier.
- Sur le plan économique, les revenus générés par les équipements et le nombre d'emploi créés.
- Sur le plan sanitaire, les habitants commencent à être préoccupés par les problèmes d'hygiène, d'assainissement et de protection de la nature.

Toutefois, l'analyse des opérations réalisés révèle un certain nombre de problèmes à classer selon l'ordre qui suit :

- Sur le plan institutionnel :
 - * manque d'un réel soutien de l'administration centrale et de la municipalité.
 - * coordination insuffisante entre les différents acteurs.
- Sur le plan financier :

Les coûts des travaux dépassent souvent la possibilité des populations locales et nécessitent l'intervention d'autres organismes d'aide en vue de soutenir les actions de CO.GEST.EN/Ed. Aussi les fonds provenant de la participation des bénéficiaires des opérations ont des délais de mobilisation long. Enfin, l'absence d'un appui institutionnel du staff technique (de 8 membres) du CO.GEST.EN/Ed est source de démotivation de ce dernier.

- Sur le plan communautaire : la responsabilisation des habitants nécessite des actions de sensibilisation importante qui exige de l'ONG d'encadrement une compétence prouvée. La transformation de la communauté à un véritable partenaire du projet et non à un simple bénéficiaire.

4. APPROCHE DEVELOPEE

Les opérations d'amélioration des conditions et cadre de vie des habitants des quartiers doivent servir d'occasion pour amorcer un développement économique durable par des stratégies à effet multiplicateurs sur l'emploi, le revenu, la santé...

Pour assurer la mise en place d'une réelle dynamique de développement, la mobilisation et la motivation de la population sont des facteurs importants. Ces facteurs font appel aux ONG pour leur appui technique et logistique.

Pour concrétiser les intentions, les moyens financiers pour appuyer les efforts fournis localement sont nécessaires pour jouer un "effet de levier" en vue de l'autofinancement des actions sur le plan local.

En effet, la stratégie de participation communautaire adoptée par COGESTEN/Ed dans la zone de Bè s'appuie sur l'organisation du comité de Développement interne de la communauté Bè (Cf organigramme du comité de développement de Bè en annexe). L'existence de cette organisation jouant le rôle d'un organe technique d'administration et de gestion, a facilitée une "participation Interactive". La communauté Bè à travers les membres du Bureau Exécutif du CDB participent aux analyses communes. La participation interactive aboutit aux plans d'actions, au renforcement des institutions locales. Cette participation a tendance à inclure les méthodes interdisciplinaires qui cherchent des objectifs multiples. Cette approche participative a pour but :

- de mettre à jour le savoir local pour avoir d'une part une base commune de communication et par conséquent un dialogue plus efficace entre la communauté Bè et l'ONG, et d'autre part pour mieux adapter les programmes d'action à la situation locale.

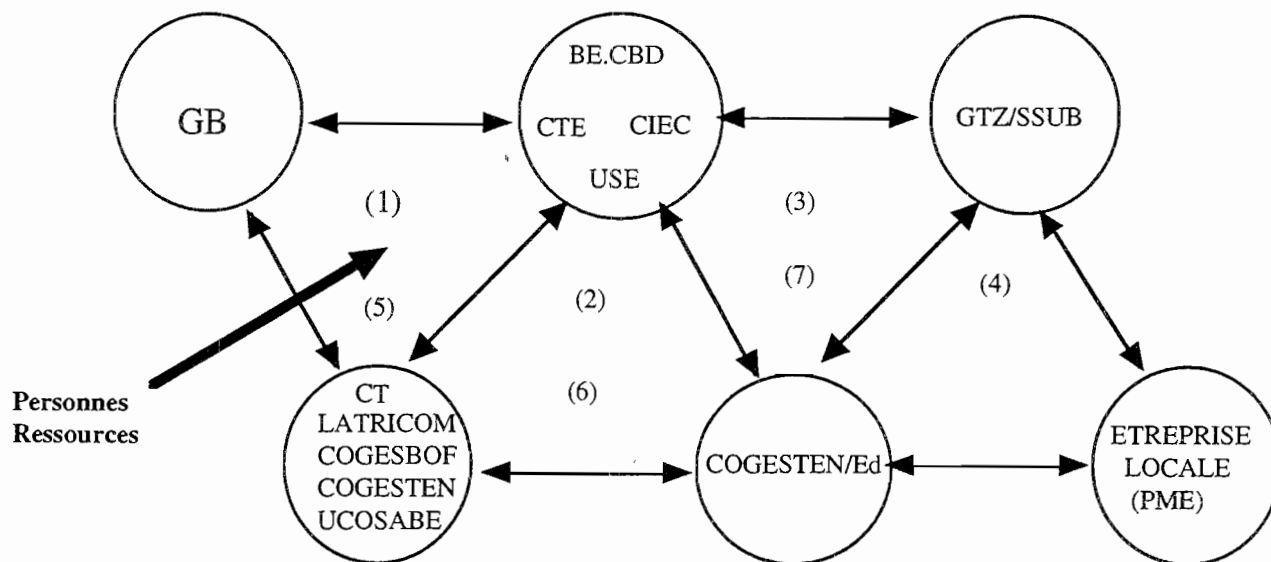
- d'assurer la continuité. La participation de la communauté Bè au processus de planification augmente leur engagement et leur sens de responsabilité et contribue à maintenir la continuité pendant toutes les phases du projet. Et on remarque que les plans dressés en commun avec le B.E. du CDB, des notables, des membres du comité des femmes et des jeunes, tendant à être plus souvent mis en pratique et à être poursuivi même après la fin du projet.

- d'assurer que le processus de planification des projets soient transparent pour la population locale. Ainsi la communauté Bè peut mieux comprendre les interventions des membres du staff technique du CO.GEST.EN./Ed, en majorité Bè, et peut influencer directement ou indirectement les autorités bailleurs.

- de renforcer les capacités locales en matière de planification, de réalisation et d'évaluation des activités de développement.

C'est ainsi que dans nos démarches, pour l'affirmation effective de la participation communautaire et pour parvenir au but fixé, le CO.GEST.EN/Ed a adopté le schéma suivant baptisé TE.PA.MO.C. (Technique Participative pour la Mobilisation Communautaire).

Les différentes phases de la TE. PA. MO. C.



(1) Les réunions de discussion ouvertes afin d'aborder certaines questions et d'analyser les problèmes conjointement.

Partenaires : Groupes de base (Comité ou association de quartiers) Bureau exécutif du CDB, cellule Techniques (spécifique à l'action à mener), COGESTEN/Ed (fait partie des personnes ressources).

Objectifs : Analyser les problèmes locaux et parvenir à un consensus sur les actions prioritaires. Utilisation de la fiche d'Identification des micro-Projets (FID) et du Document Avant Projet Sommaire (DAPS) mise à la disposition par l'ONG.

(2) Les décisions de restitution et de planification, appelées aussi réunion de "vérification" ou de "validation", offrent l'occasion de vérifier et de discuter les résultats issus de (1).

Partenaires : Bureau Exécutif du CDB, Cellules Techniques, CO.GEST.EN/Ed.

Objectif : Revoir, analyser et planifier les actions à mener et décider qui peut et devrait faire quoi.

(3) Analyse, contrôle technique et étude de faisabilité des actions.

Partenaires : Bureau Exécutif, GTZ, COGESTEN/Ed.

Objectif : Faire le choix des actions à financer, études des DAPS, réunir les conditions d'exécution des micro-projets.

(4) Phase d'exécution du projet

Partenaires : GTZ, CO.GEST.EN/Ed, Entreprise locale (PME).

Objectif : Signature du contrat du marché.

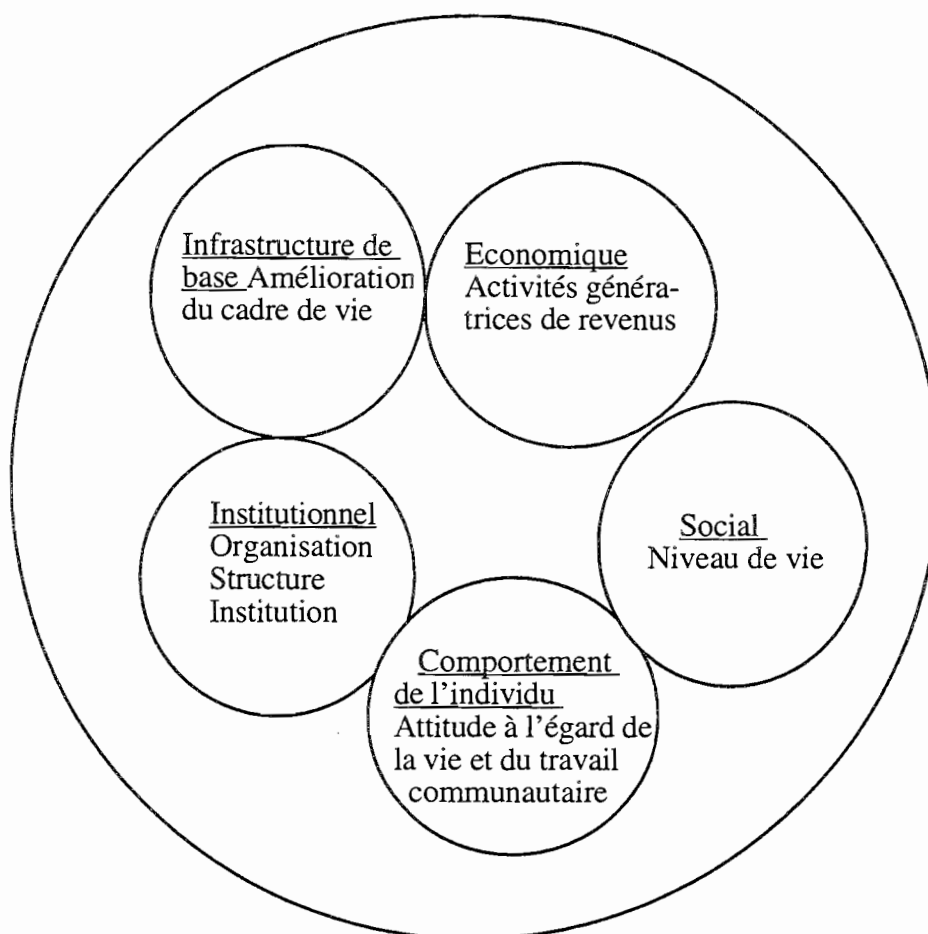
(5), (6), (7) Suivi/Evaluation participative.

Partenaires : Groupes de base, Bureau CDB, Cellule technique, Unité suivi, évaluation, CO.GEST.EN/Ed, GTZ.

Objectif : réfléchir sur ce que l'on a fait pour savoir si les objectifs décrits initialement sont atteints.

Toutefois on se pose la question de savoir pourquoi la participation communautaire?

Constat : Principaux facteurs qui déterminent le développement dans la communauté Bè



Le problème en ce qui concerne le développement, c'est de savoir comment ajuster ces facteurs ou conditions qui sont causalement en corrélation afin que tout le système puisse avancer assez vite pour décoller.

Les cinq facteurs (ou conditions) qui déterminent le développement influent continuellement les uns sur les autres pour se compléter par moment et parfois se contredire aussi. Dès lors l'un des défis majeurs que pose le développement dans cette zone est de savoir comment ajuster ces déterminants que lient d'intimes relations de causes à effet afin que tout le système social progresse et avance assez vite pour "décoller" et maintenir sa vitesse de croisière. Cela nous amène à répondre à la question de savoir pourquoi la participation communautaire et de mettre en relief les éléments fondamentaux de la "Technique Participative pour la Mobilisation Communautaire"

En effet, la stratégie de développement du "haut vers le bas" a montré que les bénéficiaires sont aliénés par rapport à leur projets s'ils sont placés en observateurs au lieu d'être partie prenante.

Les bureaucraties, les intervenants divers, les ONG bien intentionnés échouent si le public-cible ne s'identifie pas aux projets, faute de quoi l'apathie ou la dépendance par rapport aux interventions extérieures apparaissent. Nous avons vu dans notre pays le Togo que après l'installation d'un forage de puits, le chef du village s'est spécialement déplacé après six mois pour inviter le chef du projet de venir réparer la pompe de l'ONG qui est tombé en panne dans son village. Cet exemple banal en soi nous interpelle pour développer une stratégie de développement du "bas vers le haut" le texte ci-dessous de Lao-Tsu cité dans Ferry Crowley "Go to the People", 1988 nous dit :

"Allez vers les gens,
Apprenez ensemble
Vivez avec eux

aimez-les
Commencez à partir de ce qu'ils savent
construisez avec eux
Mais des meilleurs des animateurs,
une fois le travail accompli,
les gens diront "c'est nous qui l'avons fait"

Sur une base de partenariat se dégage un engagement garantissant l'acceptation du projet par une majorité et la promesse de le mener à bien.

Cette approche, eu égard à nos résultats a plusieurs avantages pour les gouvernements et les organisations de développement :

- Economie d'échelle. Les groupes de base ou cellules techniques de participation constituent un système de réception qui réduit les coûts de fournitures des services gouvernementaux (donner oralement l'exemple de la stratégie que développe actuellement CO.GESET.EN/Ed en matière de prise en charge des frais de consommation d'eau au niveau des bornes fontaines par la population bénéficiaires.)
- Amélioration du niveau de vie. Ayant plus largement accès aux services/infrastructures de base, les déshérités acceptent mieux les technologies et les idées nouvelles, et atteignent des niveaux des revenus plus élevés.
- Baisse des coûts et hausse du rendement. La participation des pauvres à la planification et à la mise en oeuvre du projet entraîne des économies et une réduction des coûts du projet.
- Mise en place d'organisations démocratiques. Le petit groupe est un cadre idéal pour la diffusion des techniques de décision collectives et de direction.
- Viabilité. La participation communautaire en développement peut aboutir à la création d'un réseau d'organisations autonomes.

En outre, les éléments fondamentaux de la Technique Participative pour la Mobilisation Communautaire" (TE.PA.MO.C.) sont les suivantes :

- Concentration sur les déshérités. Les bénéficiaires du projet sont notamment la communauté Bè vivant dans un cadre en perpétuelle dégradation.
 - Groupes de base. L'élément clé du TE.PA.MO.C. est le renforcement et l'encadrement des groupes de base d'auto-assistance.
 - Organes locaux d'exécution. Constitution d'un réseau d'ONG et institution pour le renforcement de leur intervention sur le terrain.
 - Activités rémunératrices. Les micros-projets sont généralement à caractère social et ont une base économique solide. Le projet réhabilitation/construction des latrines publiques, fondamentalement se réalise dans le cadre de la lutte contre les défécations sauvages, crée des emplois à raison de 5 à 6 personnes par latrine et régénère des revenus. (cf tableau de produit et de la situation financière du RENABA 1995).
 - Epargne collective. CO.GEST.EN/Ed se propose d'encadrer les populations locales avec l'aide des experts pour la création d'une "Banque communautaire de Bè" (BCB) dont les actionnaires principaux seront les comités de gestion des latrines publiques. Elle servira de crédit supplémentaire aux actions de développement local.
 - Formation. Les membres des structures de base ont amélioré leur compétence en matière d'organisation et de gestion au moyen d'ateliers sur la préparation des projets, les outils de gestion, la dynamique de groupe, les techniques de sensibilisation et d'animation.
 - Autonomie. Elle passe par la formation, la mobilisation de l'épargne locale et le regroupement des structures de base en organisations autonomes pour représenter leurs intérêts communautaires, cas du comité de Développement de Bè (CDB).
- Ces différents éléments de la TE.PA. MOC. nous permet d'adopter trois approches actuelles du développement, dont chacune a ses propres contraintes, sont (i) la

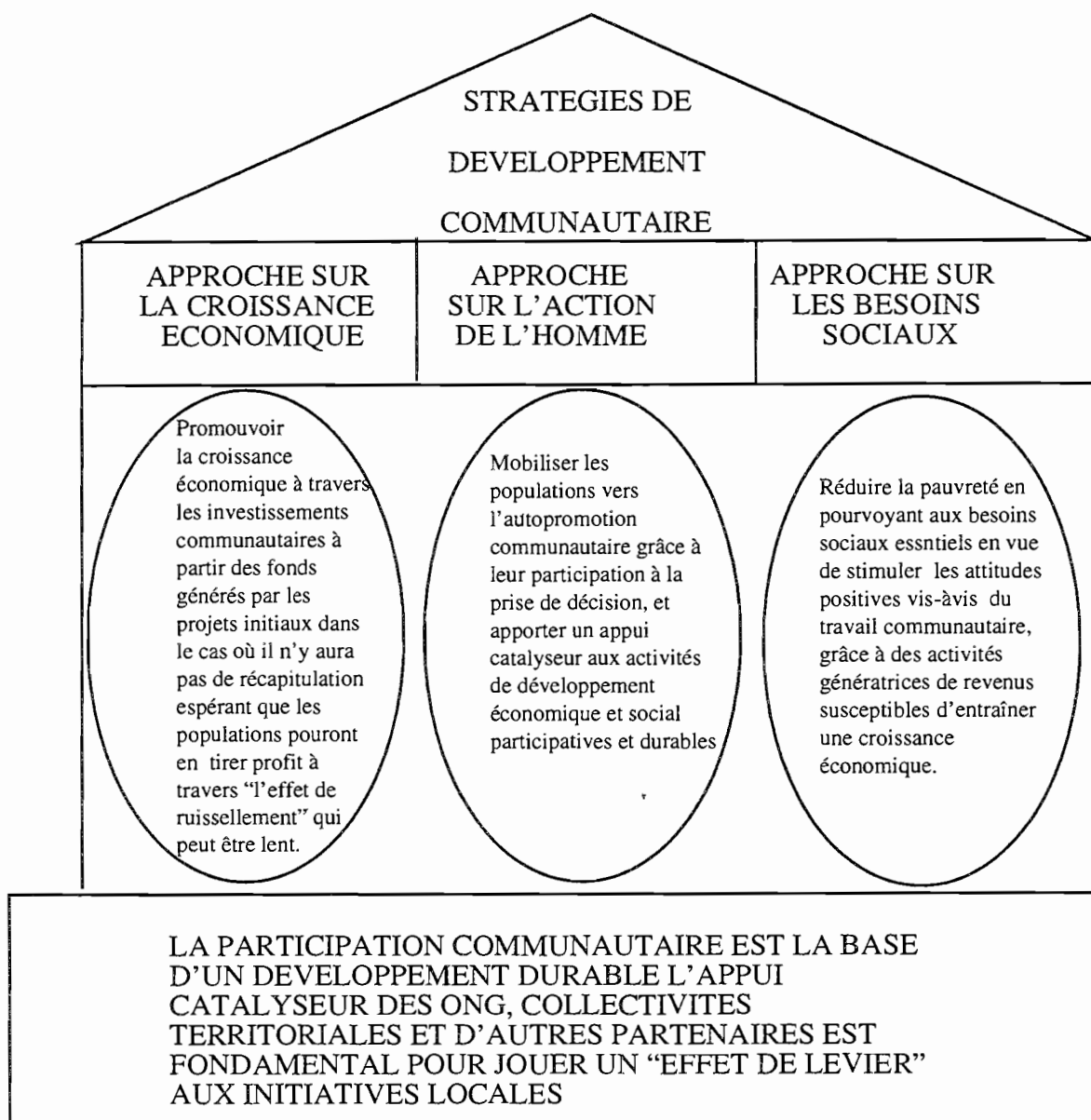
croissance économique, (ii) les besoins sociaux essentiels et (iii) les approches liées à l'action de la population.

L'approche fondée sur la croissance économique tente de stimuler la croissance économique grâce à des investissements communautaires à partir des fonds générés par des projets initiaux dans le cas où il n'y aura pas de récapitulation. En espérant que les populations pourront en tirer profit à travers "l'effet de ruissellement", qui peut être très lent.

L'approche fondée sur les besoins sociaux essentiels vise à réduire la pauvreté dans la zone en prévoyant aux besoins sociaux essentiels en vue de stimuler les attitudes positives vis-à-vis du travail communautaire grâce à des activités génératrices de revenus susceptibles d'entraîner une croissance économique.

L'approche fondée sur l'action de l'homme mobilise les populations locales en faveur de l'autopromotion grâce à leur participation à la prise de décision, et apporte un appui catalyseur aux activités de développement économique et social participatives et durables.

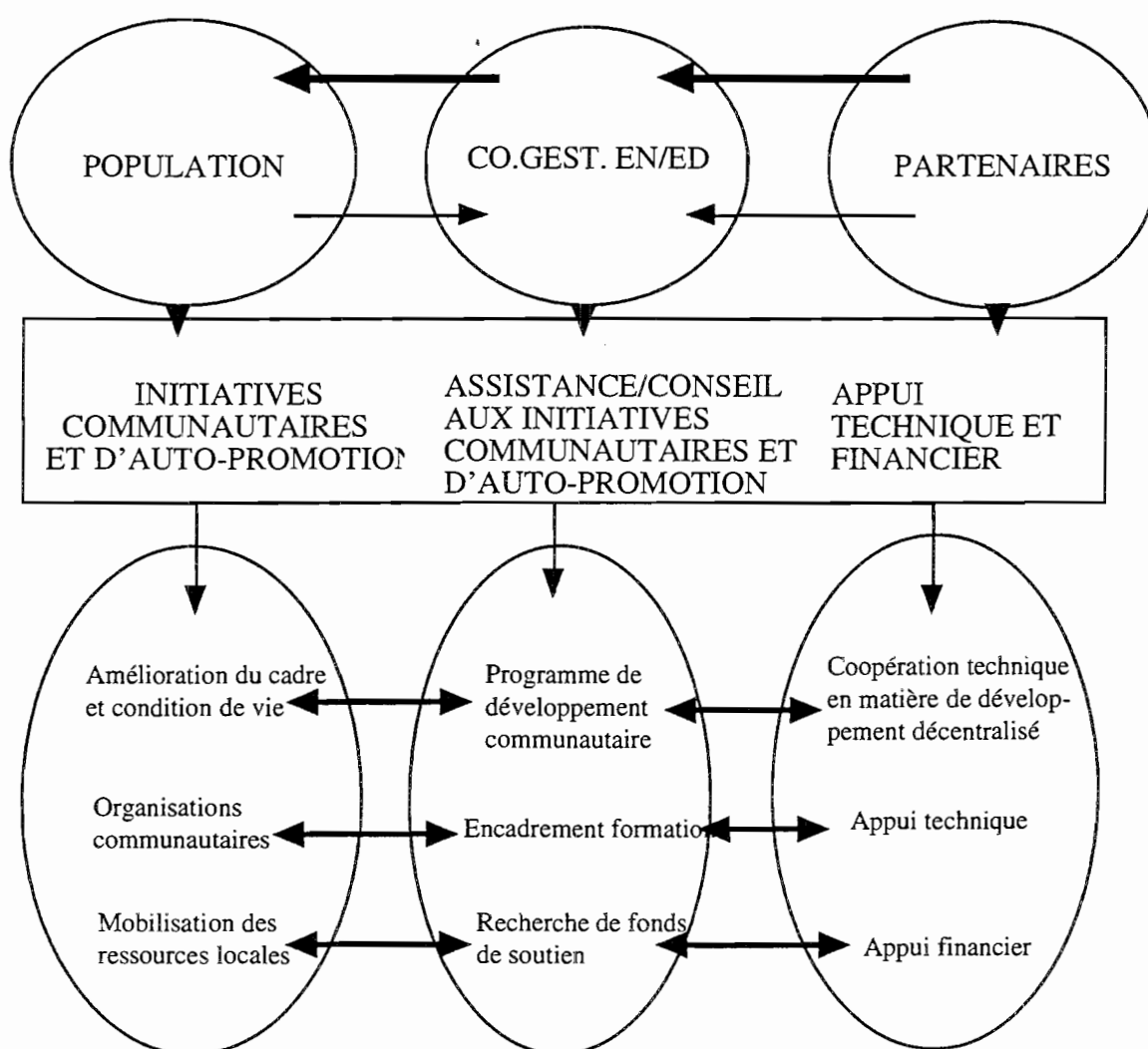
Comme nous l'avons bien dit précédemment, cette approche met l'accent sur la notion de développement des peuples, par les peuples, pour les peuples. Ces approches se résument à travers le schéma suivant :



Un partenariat qui implique les communautés de base, le COGEST.EN./Ed et les agences de financement nationales et internationales s'avère nécessaire pour que les stratégies portent leurs fruits.

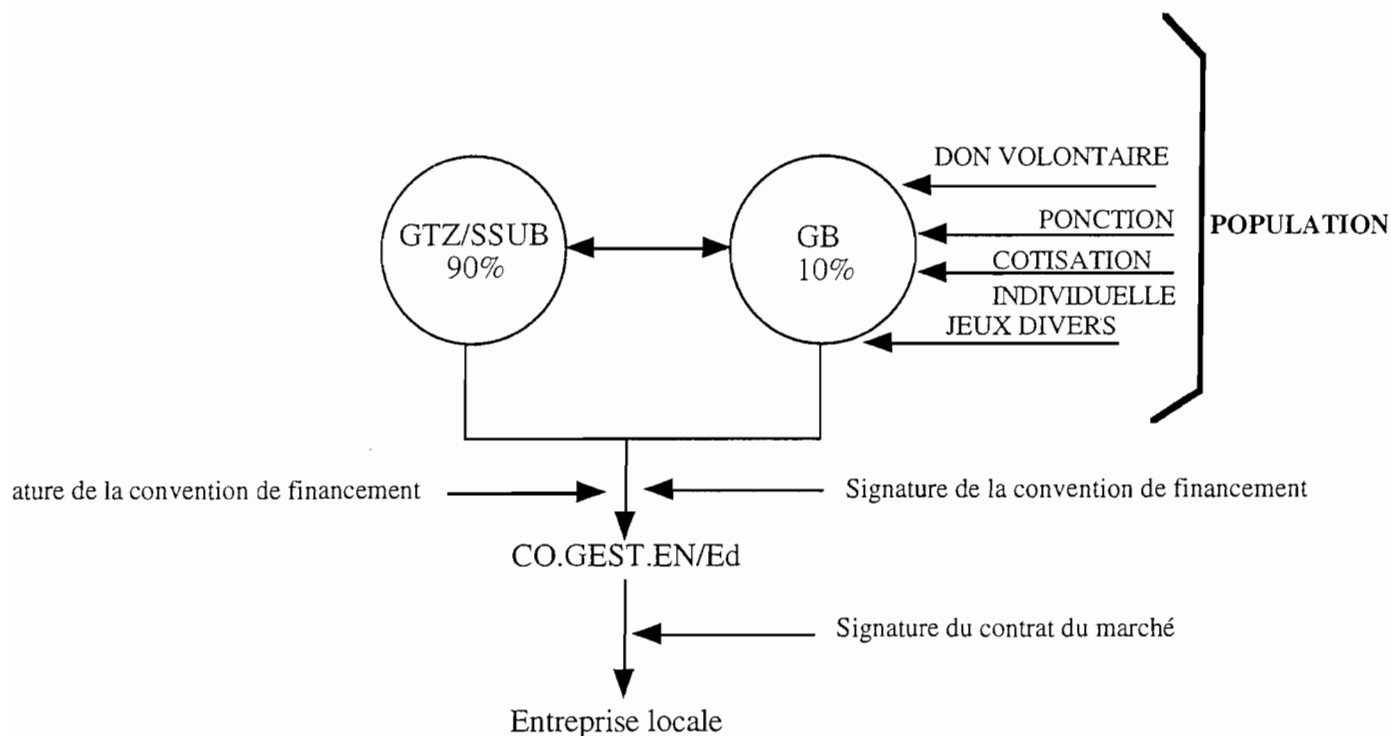
C'est dans cette perspective que la figure ci-dessous a été conçue et que nous pouvons adapter dans les autres communautés de base.

**LES PRINCIPAUX ACTEURS ET LES
ELEMENTS QUI CONTRIBUENT AU
DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE.**



Au niveau de la mobilisation des ressources locales d'approche suivante est adoptée.

Mobilisation des financements

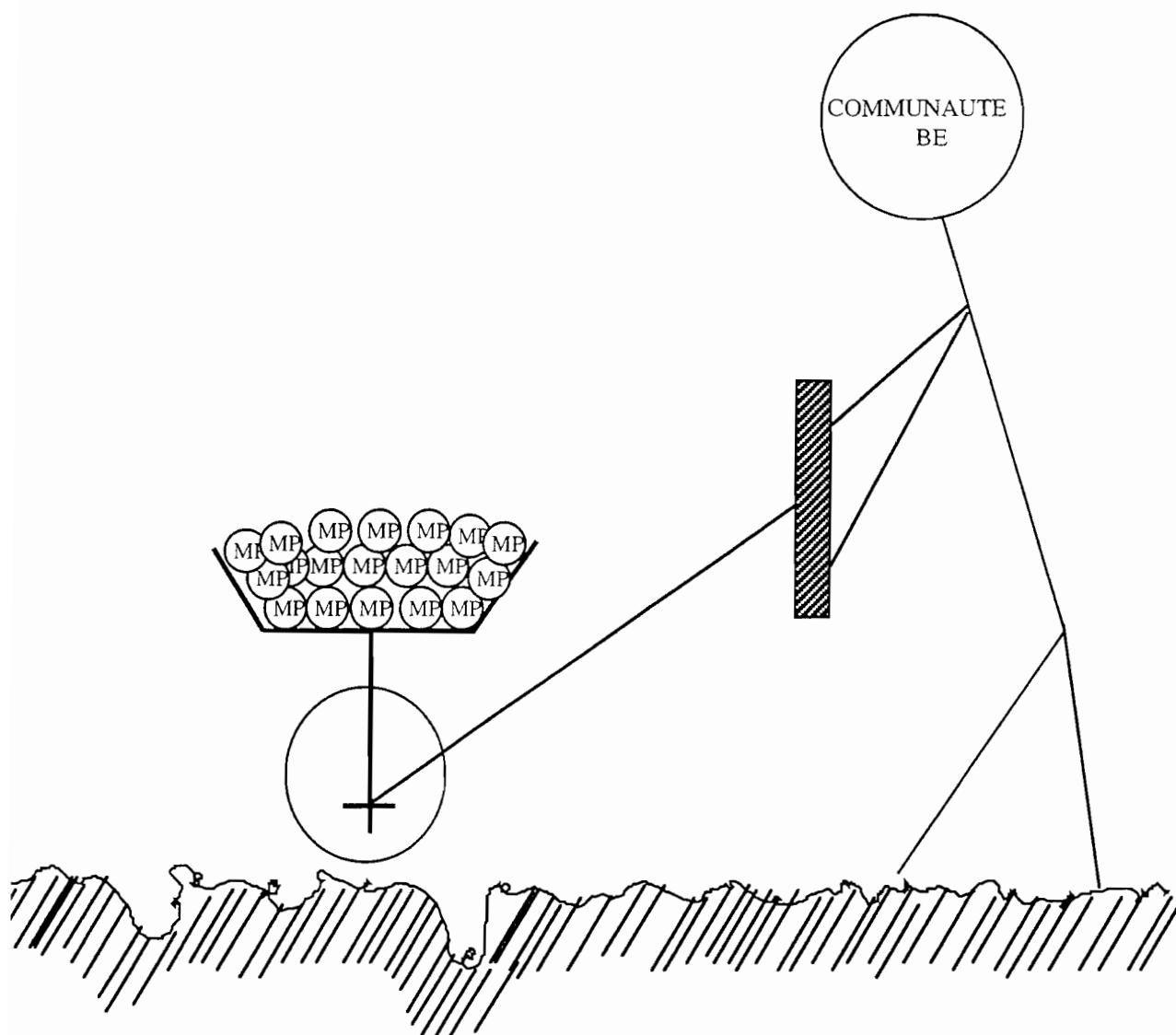


Précisons ici que l'entreprise locale est constituée par les autochtones de la zone d'intervention, qui gagne le marché et ceci permet la redistribution des revenus à la base à travers "l'effet de ruissellement".

Enfin la TE.PA.MO.C. nous a permis de promouvoir un développement communautaire intégré" dans la zone de Bè dans la mesure où elle tient compte des paramètres économiques, culturels et spirituels.

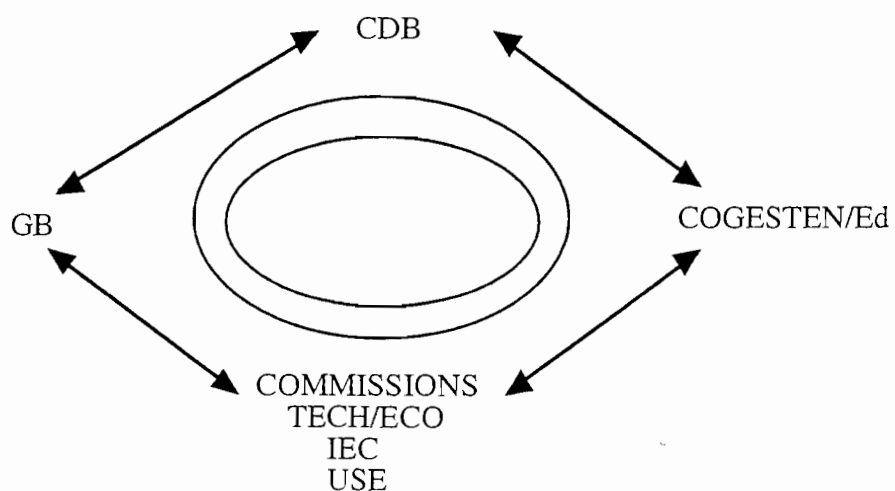
Nous soulignons dans ce dernier cas que la communauté Bè est relativement enfermée sur elle-même en préservant les valeurs culturelles.

Enfin pour amener la communauté Bè à être un partenaire du projet et non un simple bénéficiaire, nous avons adopté le schéma suivant.



Rue présentant des nids de poules constituant des problèmes d'ordre institutionnel, financier et communautaire.

Volant : mobilisation communautaire



Afin de permettre une grande mobilité du volant, il faut un engagement de champ structure pour promouvoir la mobilisation communautaire constituant l'un des éléments clés de l'amélioration du cadre et condition de vie de la population en comblant au maximum les nids de poules.

CONCLUSION

La collaboration effective de plusieurs niveaux de décision et d'exécution a permis de poursuivre les activités dans la communauté Bè. Cette collaboration nécessite d'être poursuivie.

Compte tenue des résultats et du niveau très bas de cette population, il nous paraît essentiel :

- l'appui d'autres bailleurs pour le relèvement des revenus en encourageant les initiatives et en soutenant leur réalisation.

Dans une stricte logique économique, le secteur informel est à privilégier

- d'informer de façon permanente la population sur divers aspects du travail des communautés et chercher à faire connaître selon l'actualité, en initiatives novatrices et courageuses prises en faveur d'un développement durable.

AXE 3 : Les ONG et l'économie du développement

LES ONG ET L'ECONOMIE : L'ENTREPRISE MECONNUE MAIS DIABOLISEE.

Texte d'auteur (version pré-colloque)

*Marie-Christine GUENEAU
Consultante-indépendante*

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 très limité. Faute, d'une part, de 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 commercial. 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.

Mais ces boutiques portent souvent un autre objectif, plus politique, plus ou moins avoué : celui de la lutte contre les commerçants, considérés par les ONG comme les oppresseurs des pauvres. Conséquence fondamentale sur la conception de l'appui apporté par les ONG, le prix de vente des produits n'est pas déterminé suite à un calcul de coût-bénéfice mais en référence aux prix pratiqués par le commerçant. Le prix est fixé à un niveau légèrement inférieur ou supérieur à celui du commerçant. Il est alors bien rare que les comptes des

boutiques villageoises s'équilibrent. Souvent déficitaires au bout de quelques années, elles déperissent 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 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 francs pour un travail de 4 jours pour un groupe de 10 femmes. Une femme gagne donc 1 franc par voile !

S'ajoute le problème de la 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 qui poignent le petit commerce local.

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 : calcul des prix basé sur une analyse des coûts, 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 clairement également des problèmes de conception.

Les péripéties des projets d'appui aux artisans.

Dans le contexte de crise et de désengagement des Etats, les initiatives économiques de création, par des africains, de petites entreprises et unités artisanales 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 objectifs économiques et des objectifs 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 des bénéfices qu'elles ont pourtant du 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.

De plus, il n'existe pas d'étude de marché sérieuse 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, est souvent préconisée une spécialisation dans un seul produit 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 très 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 plus qu'ils ne cherchent à simplifier 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 qui notaient chaque jour le résultat de leur pêche mais ne calculaient jamais les totaux mensuels. Un jour, un expert en mission s'en étonne. Ils répondirent: " si l'on avait imaginé, qu'un jour, quelqu'un nous demanderait les totaux, nous l'aurions calculé. " Leur comptabilité ne leur servait 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 irréaliste.

Une première tendance consiste à surestimer les besoins et à choisir des matériels trop sophistiqués qui restent souvent mal maîtrisés et se révèlent des gouffres financiers. Les artisans de leur côté soutiennent totalement 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 vus 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 pour rattraper la France. 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 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 d'un certain nombre d'ONG s'empêtre dans des a priori idéologiques

Pour ne prendre que deux exemples : le mode d'organisation du travail et les commerçants.

Pour l'organisation du travail, le mode collectif est presque toujours préféré au mode individuel.

L'idéologie communautaire des ONG fait que l'aide privée ne s'intéresse pas à l'entreprise individuelle mais préfère 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.

Corollaire du choix idéologique du travail collectif: le processus de prise de décision collective. 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 alors que l'activité économique requiert adaptabilité, rapidité, souplesse.

Les paysans eux-mêmes commencent à s'en plaindre:

" 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. " estime le leader paysan camerounais Jean-Marie Nkogo Lema.¹

Autre objet d'un a priori idéologique, les commerçants. Désignés comme usuriers sans pitié et exploiters des pauvres paysans.

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 social et économique. Le commerçant, outre sa connaissance des circuits de commercialisation qui lui permet d'avoir des prix finalement

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.

moins exagérés qu'on ne le croit, 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 :

“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 exploiters.” rapportent D. Gentil et Y. Fournier.²

Pour bien des ONG, l'imposition de leur morale prévaut à une analyse de l'intérêt des acteurs.

Mauvaise connaissance 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 le petit patron qui cherche à maximiser ses profits pour augmenter son revenu, cherche 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 économiques telles que par exemple l'organisation du travail (faire participer tout le monde), le mode calcul des prix (fixé en fonction des prix du commerçant) 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 pour remplir des objectifs supplémentaires tellement lourds qu'il peut difficilement être rentable et investir pour progresser.

Les artisans sont-ils alors des chefs d'entreprise ou des mécènes ?

Culture africaine et entreprise : des relations tumultueuses

Le modèle néo-classique pur et dur de l'entreprise n'est pas pour autant celui qu'il faut implanter en Afrique.

Un certain nombre de valeurs africaines sont difficilement cohérentes avec cette logique d'entreprise.³

2 “Les paysans peuvent-ils devenir des banquiers ? Epargne et crédit en Afrique” D Gentil et Y Fournier. Syros/FPH, 1993.

3 “Gestion d'entreprise et Cultures africaines” Centre Djoliba - Banque de Développement du Mali. Bamako, mai 1991. Voir également les travaux de Alain Henry.

Ainsi, le recrutement du personnel n'est pas lié à des compétences répondant à une description de poste mais plus souvent au parachutage de parents et amis dus à la pression de la famille.

La promotion du personnel doit rarement à des critères objectifs d'aptitudes spécifiques mais plus à la qualité des relations avec le patron. Pour un employé, la stratégie suivie pour rechercher une promotion est de participer aux événements sociaux et familiaux qui touchent le patron ou sa famille de près ou de loin.

Le travail est, de toute façon rarement considéré comme une valeur ou un moyen d'épanouissement personnel pour le salarié, mais plutôt comme une contrainte débouchant sur un salaire.

Autre aspect, les conflits dans l'entreprise ne sont pas cernés, explicités et gérés mais souvent anesthésiés pour ne froisser personne.

La prise de décision appartient au chef et à lui seul, son pouvoir est absolu, il est né de la volonté de Dieu ou de l'argent que Dieu a bien voulu lui donner. Le chef d'entreprise n'est pas un acteur économique froid mais l'aîné social d'une "grappe", celle de ses employés, il est un patriarche. Emettre un avis différent de celui du chef serait une pure folie puisque c'est l'être dont dépend tout ce qu'on peut retirer de l'entreprise. Mais le chef de son côté cherche à ne pas se mettre les employés à dos et préfère souvent ménager les susceptibilités, il est conduit à prendre des décisions "à l'ancienne", lentement, selon un consensus informel et après consultation collective.

Le modèle de l'entreprise, y compris de la petite entreprise calqué sur l'étranger s'intègre difficilement aux valeurs et pratiques africaines. Il commence à être adapté et les réflexions sur le management inter-culturel touchent à présent l'Afrique.

Méconnaissance des logiques économiques informelles

Par ailleurs, l'appui des ONG, mais aussi sur ce point précis celui des autres acteurs de la coopération publique, souffre 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 : trop dangereuse. C'est ainsi que doivent être compris les moulins des commerçants, s'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 activités⁴ : 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 leur 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 informelles, elles sont basées sur un réseaux de relations sociales riches et diversifiées.

Construite sur un capital social, une richesse en hommes.

⁴ Petite étude réalisée par le projet GTZ "Appui aux organisations paysannes du Mayo Kebbi" au Tchad en 1994.

Le cas des commerçantes maliennes du rail Dakar-Bamako ⁵ 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.⁶

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. Emmanuel S. Ndioune⁷ 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 oeconomicus 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 estime que " la rationalité économique n'est pas une, mais multiple. " ⁸

Autre situation, des actes économiques sont parfois guidés par des intentions sociales. Les " dolotières " fabriquant et commerçant 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:

" Mais votre calcul d'argent n'est pas notre problème ! Ce qui nous intéresse, 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.

5 LAMBERT Agnès dans Grands commerçants d'Afrique de l'OUEST. Logiques et pratiques d'un groupe d'hommes d'affaires contemporains. Sous la direction de E. Grégoire et P. Labazée. Karthala-ORSTOM. 1993.

6 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.

7 dans " Le don et le recours " Enda. Dakar, 1990.

8 " Robinson ou Vendredi ? La rationalité économique en Afrique. " Sciences humaines n° 47 - février 1995.

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 profondément 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 préfère 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.

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.

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 universitaire. C'est encore le cas dans un bon nombre de petites ONG. Dans les grandes, 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, des jeunes diplômés des disciplines classiques du développement c'est à dire plutôt techniques, surtout des agronomes. Pour certains d'entre ces jeunes gens, 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.

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 connaissance ni de pratique commerciales 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 retour à l'emploi 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 constructeurs 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 ⁹.

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, 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 ¹⁰ 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 ¹¹ 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 lesquelles il n'existe pas de circuits d'écoulement. Et sur le terrain, les congénères en question envient bel et bien le producteur de haricots verts qu'ils considèrent comme chanceux.

Puis, 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 un tel revirement qui signifiait l'abandon de leurs convictions fondatrices. Peu se souciaient des problèmes du transfert du modèle de l'entreprise à la culture africaine, alors que le CNRS de son côté y travaillait déjà.

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 il semble bien que le discours aille plus vite que la compétence sur le terrain.

Conclusion

Dans les villages et les quartiers, les projets productifs sensés être créateurs de revenus, connaissent des bonheurs variables.

Bien souvent parce qu'ils ne sont pas nés d'une analyse économique préalable.

Les ONG du Nord éprouvent bien des difficultés à se situer comme un 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 ".

9 Sauf peut-être pour le CIDR spécialisé dans l'appui à la création d'entreprises depuis 1959.

10 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.

11 Campagne de CCFD, Frères des Hommes, Terre des Hommes.

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.

AXE 3 : Les ONG et l'économie du développement

EVALUATION DE LA CAPACITE DES ORGANISATIONS NON-GOUVERNEMENTALES (ONG) DANS LA PROMOTION DU SECTEUR RURAL AU BÉNIN

Texte d'auteur (version pré-colloque)

*Sénou Jean KOKOYE
Appui aux Organisations Paysannes - DAPS/MDR
Cotonou, Bénin*

RESUME

Au cours des trois premières décennies qui ont succédé à son indépendance, le Bénin a connu une grande instabilité politique caractérisée par une succession de plusieurs gouvernements. Plusieurs stratégies de développement ont été mises en oeuvre, mais qui n'ont souvent pas mis l'homme au centre du développement socio-économique. L'Etat a de plus en plus renforcé son contrôle dans les principaux leviers de l'économie. Pendant cette période, seules quelques ONG humanitaires du Nord intervenaient essentiellement et de façon ponctuelle dans les domaines de la santé, de programme alimentaire, nutritionnel, droit de l'homme et les secours d'urgence. La conséquence, c'est qu'au début de la troisième décennie, l'environnement social du pays s'est totalement dégradé.

Avec les nouvelles orientations de développement issues d'un processus de démocratisation récent, le Bénin s'est engagé dans une politique de libéralisation de l'économie avec l'appui des partenaires au développement. Dans ce nouveau contexte socio-économique, plusieurs Organisations Non Gouvernementales (ONG) tant nationales qu'internationales interviennent dans la promotion des organisations paysannes et le développement des communautés rurales les plus démunies. Le gouvernement encourage la mise en place de ces organisations non gouvernementales. Certaines actions de partenariat gouvernement/ONG ont été mises en oeuvre dans le cadre de certains projets en cours au niveau du secteur rural.

La présente étude permettra de faire le point des actions menées pour la promotion du secteur rural et leurs impacts sur l'amélioration des conditions de vie et de travail des plus démunis.

1 - INTRODUCTION

La présente communication est le résultat de la première étape d'une série d'études devant permettre de cerner tous les contours de l'approche d'intervention ONG nationales dans le problématique de développement du secteur rural au Bénin. L'ouverture du secteur aux ONG date des années 1990 suite à l'échec ou au faible impact des politiques successives de développement rural qui sont caractérisées par une prédominance de l'état dans la définition, l'élaboration et la mise en oeuvre des actions de développement du secteur. Au vu des contre-performances enregistrées, et face aux nécessités de redressement pour une auto promotion réelle et la prise en charge progressive par les opérateurs ruraux des instruments de leur développement, dans un nouveau contexte politique, les nouvelles orientations ont permis à plusieurs organisations non-gouvernementales (ONG) tant nationales qu'internationales d'intervenir dans la promotion des groupements villageois et le développement des communautés rurales les plus démunies.

Après cinq (5) années d'actions effectives sur le terrain pour la plus part de ces ONG nationales créées au lendemain de la conférence nationale des forces vives de la nation en Février 1990, il importe de commencer des investigations afin d'apprécier l'efficacité et l'efficience des approches d'intervention actuelles, et éviter les dérapages pouvant remettre en cause cette nouvelle orientation.

2 - CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE

La République du Bénin couvre une superficie d'environ 112.600 km². Au plan de l'Administration territoriale, le pays est divisé en six départements (Atacora, Atlantique, Borgou, Mono, Ouémé, Zou).

La population est aujourd'hui (1996) de l'ordre de 5,4 millions d'habitants, et elle augmenterait à un rythme annuel de 3,1%. Elle est très inégalement répartie; la Zone Sud compterait 65% de la population pour 15% du territoire national ; la densité dépasse 200 habitants/km² dans de nombreuses localités du Sud alors qu'elle reste inférieure à 15 habitants/km² dans de nombreuses localités du Nord. La population rurale serait de l'ordre de 60% du total.

Le Bénin est l'un des pays les moins avancés de monde, son PIB par habitant serait de l'ordre de 370 \$EU et son rang dans le classement des pays basé sur le PIB est aux environs de la 130^e place (sur 174 pays).

Le secteur agricole est essentiel dans l'économie du pays ; il contribue pour environ 35% au PIB, pour plus de 90% des recettes d'exportation d'origine intérieur et pour environ 75% à l'emploi de la population active.

La situation actuelle est le résultat des profonds bouleversements qu'a connus le pays depuis une dizaine d'années. En termes réels le taux de croissance du PIB aurait été négatif entre 1986 et 1989, puis positif de l'ordre de 3% l'an entre 1990 et 1994 ; depuis 1994 l'économie retrouve un nouveau dynamisme, la croissance ayant été de 3,4% en 1994 et de l'ordre de 5% en 1995.

Le contexte macro-économique est dominé par la dévaluation du franc CFA en Janvier 1994 et la mise en oeuvre d'un troisième programme d'ajustement structurel ; ce contexte se traduit par une forte relance de la croissance économique.

Ainsi, en accord avec ses objectifs de relance de la croissance économique, le gouvernement encourage la mise en place des organisations non gouvernementales nationales et leur contribution au développement du secteur rural.

Certaines actions de partenariat gouvernement - ONG, ONG nationales - ONG du Nord, ont été initiées et sont en cours dans le cadre de certains projets de développement rural et méritent d'être suivies avec beaucoup d'intérêt.

3 - OBJECTIFS

La présente étude ouvre une série d'investigations devant permettre de faire le point des actions menées par les ONG nationales pour la promotion du secteur rural et leurs impacts sur l'amélioration des conditions de vie et de travail des plus démunis.

4 - METHODOLOGIE

Outre la phase de la conception, la présente étude s'est déroulée suivant les étapes suivantes :

- synthèse des différentes investigations effectuées dans le domaine ;
- études de cas ;
- recueil des opinions des principaux acteurs de développement à la base ;
- analyse de la situation actuelle.

5 - RESULTATS

5.1. Point sur les ONG nationales intervenant dans la promotion du secteur rural.

Le présent point est une synthèse des différentes investigations effectuées dans le domaine, notamment :

- répertoire des ONG de développement et assimilées au Bénin par le Ceda (Centre pour l'environnement et le développement), 1996 ;

- renforcement de la capacité des ONG nationales pour la lutte contre la pauvreté ; analyse de l'évolution et repertoire des ONG opérationnelle du Bénin. Volume I - analyse des ONG ; volume II repertoire des ONG, Ceda pour MPRE/PNUD, 1994 ;
- différents rapports et fiches élaborés par le service coordination des actions des ONG au MPRE ;
- fichier des ONG du secteur par la DAPS/MDR ;
- point fait par les DPSE des CARDER, lors d'une tournée de terrain, 1995.

Au total, sur environ 300 ONG nationales et assimilées exerçant au Bénin, environ 100, soit le 1/3 interviennent pour la promotion du secteur rural. Les domaines d'intervention sont essentiellement l'agriculture, l'élevage, l'appui aux organisations paysannes, l'environnement, l'épargne-crédit, la santé et l'éducation nutritionnelle, les infrastructures socio-communautaires, l'alphabétisation fonctionnelle et le planning familiale.

Sur la centaine d'ONG inventoriées, seulement 15% ont connu le jour avant la conférence des forces vives de la nation de Février 1990. C'est dire que le climat social et les nouvelles orientations socio-économique avec une plus grande ouverture sur la coopération Nord-Sud ont été favorables à l'émergence de ces ONG.

La classification de ces ONG peut se résumer comme sont :

- des ONG qui se spécialisent dans l'appui à la production agricole à travers la formation des paysans, le petit crédit de campagne pour les intrants et/ou l'appui à l'organisation des producteurs soit environ 52% de l'ensemble ;

- des ONG qui se spécialisent dans l'appui aux initiatives de base et au développement socio communautaire : soit environ 20% de l'ensemble ;
- des ONG pluridisciplinaires intervenant dans cinq au moins des huit domaines inventoriés soit environ 12% de l'ensemble ;
- des ONG intervenant pour la promotion de la femme rurale, l'épargne-crédit, la santé et l'éducation nutritionnelle, soit environ 10% de l'ensemble ;
- des ONG qui sont indépendantes du milieu des bénéficiaires et offrent des services à toute organisation de producteurs, associations locales de développement qui en fait la demande ou sélectionnées par elles soit environ 8% de l'ensemble.

5.2. Etudes de cas

5.2.1. Centre d'Etudes, de Recherche et de Réalisation du Projets : CEREP

Le CEREP est une ONG nationale créée en Février 1996 ; son siège social est à Zinvié (Sous-Préfecture d'Abomey-Calavi). Son rayon d'action se limite aux villages dans les sous-préfectures notamment : Abomey-Calavi, Allada, Zè, Toffo, Adjohoun, Aguégué, Pobè, Lalo, Klouekanmè et Djidja. Elle intervient seule sur le terrain en collaboration avec les services publics, notamment les CARDER et la FECECAM.

Elle emploie au total 33 agents, dont 12 agents techniques permanents, 8 collaborateurs techniques extérieurs et 13 agents administratifs permanents.

Les domaines d'activités menées sont l'agriculture (cultures maraichères, cultures vivrières , animation/vulgarisation) l'élevage, la pêche (pisciculture), l'épargne et le crédit, les activités post-récolte et les infrastructures socio communautaires.

Les expériences pratiques acquises se résument comme suit :

PROJET	PERIODE D'EXECUTION	OBJECTIFS	RESULTATS OBTENUS
1. Banques communautaires avec les groupements féminins d'intérêts économiques	1994 1995	- Promouvoir l'accumulation des revenus au sein des groupements .	Les revenus des groupements sont augmentés et bonne compréhension du système épargne et crédit.
2. Construction et réfection des écoles primaires	1994 1995	- Améliorer le cadre de vie Promouvoir l'accumulation des revenus au sein des groupements	Condition de travail améliorée
3. Projet de sauvegarde du niébé	1994 1995	- Lutte biologique contre les parasites	Haut rendement du niébé

Les financements mobilisés au cours des deux dernières années se présente comme suit :

ACTIVITES PRINCIPALES	MONTANT	SOURCES DE FINANCEMENT
Banques communautaires	7 200 000	FODES et ICRW - USA
Micro-infrastructures rurales	6 500 000	WE - USAID et RFA
Lutte biologique	2 800 000	FODES et GTZ

Bien qu'ayant son siège à Zinvié, afin d'atteindre tout le pays, l'ONG CEREP a des antennes dans les départements du Borgou (Nikki) et du Mono (Klouékanmè).

La mise en oeuvre de ses micro projets est souvent basée sur la démarche ci-après :

- identification des contraintes majeures de développement du milieu d'intervention ;
- élaboration des programmes avec la population ;
- suivi de la mise en oeuvre
- transfert de compétence à la base.

Ces séries d'actions ont permis à l'ONG CEREP d'atteindre les groupes cibles ci-après :

- hommes : 1.450 hommes et jeunes réunis dans 58 groupements
- femmes : 687 femmes réunies dans 41 Groupements Féminins d'Intérêts Economiques (GFIE).

5.2.2. Groupe de Recherche et d'Action pour un Développement Intégré et Durable (GRADID)

L'ONG, GRADID, a été créée en Décembre 1994 ; son siège est à DOGBO, Département du Mono. Elle intervient également dans les Départements de l'Atlantique et du Zou, seule avec l'appui des services publics. Elle emploie 10 agents, dont 7 permanents, 1 collaborateur extérieur et 2 agents administratifs permanents.

Les domaines d'activités menées sont : la protection de l'environnement, la transformation artisanale, l'élevage, l'animation, vulgarisation, l'alphabétisation fonctionnelle, la formation, l'épargne-crédit et les infrastructures socio communautaires.

Les expériences acquises se résument comme suit :

PROJET	PERIODE D'EXECUTION	OBJECTIFS	RESULTATS OBTENUS
- Elaboration des Lexiques relatifs au foncier	3 mois (Janv. 95 - Mars 95)	Faciliter les enquêtes foncières du PGRN	Deux documents réalisés (Adja -Français) (Fon - Français)
- Education et formation des adultes à travers l'alphabétisation moderne	3 ans (Déc 94- Déc. 97	- Rendre plus performantes les organisations paysannes en facilitant leur com- munication extérieure	100 adultes continuent de suivre cette formation dans le MONO-NORD

Les financements mobilisés au cours des deux dernières années se résument dans le tableau ci-après :

ACTIVITES PRINCIPALES	MONTANT	SOURCES DE FINANCEMENT
Expertise rurale (Réalisation de briques)	2.750.000 F CFA	PGRN (Aplahoué)
Education et formation des adultes		

P.G.R.N. : Projet Gestion des Ressources Naturelles.

L'ONG élabore actuellement un projet d'appui aux activités génératrices de revenu avec une dizaine de groupements dans les sous-préfectures de Dogbo et Lalo.

Les series d'actions menées ont permis d'atteindre à ce jour environ 2.000 femmes et 1.500 jeunes ruraux dans une quarantaine de villages.

5.2.3. Groupe d'Expertise du Monde Paysan (GERAM)

Le GERAM a été créé le 18 Mars 1992 ; son siège social est à Bohicon.

L'ONG GERAM intervient dans les départements du Zou, Mono, Ouémé, Atacora et Borgou. Elle a actuellement pour l'accomplissement de ses activités 35 agents dont 17 agents techniques permanents, 8 collaborateurs extérieurs et 10 agents administratifs permanents. Elle intervient dans presque tous les domaines d'activités du secteur rural notamment l'agriculture (cultures maraîchères, cultures vivrières, animation/vulgarisation, formation), aménagement des bas-fonds, l'élevage, la pêche, l'alphabétisation fonctionnelle, l'éducation nutritionnelle, l'Épargne-Crédit, la gestion des ressources naturelles, le stockage des vivriers, les réalisations des micro-infrastructures, le suivi-évaluation des projets et des études dans le secteur rural.

Elle intervient soit seule, soit en association avec d'autres ONG comme l'indique le tableau ci-après :

NOM DE L'ONG	ADRESSE	ACTIVITES PRINCIPALES	INTERET DE L'ASSOCIATION
AFVP	Cotonou	Promotion du secteur rural	Echange méthodologique, constitution de Synergie pour la mise en oeuvre de programmes ou pour des consultations diverses.
MRJC	Sè (Mono)		
GERED	Parakou		
HELVETAS			
IRAM			
GRET			
COMO (Allemagne)			

Sur le terrain, le GERAM évolue en collaboration avec les services publics et signe des accords de partenariat avec certains projets notamment le PILSA (Projet d'Intervention Locale pour la Sécurité Alimentaire) et le PGRN (Projet de Gestion des Ressources Naturelles).

Les expériences pratiques se résument comme suit :

PROJET	PERIODE D'EXECUTION	OBJECTIF	RESULTATS OBTENUS
PILSA	1995 - 1999 (Programme annuel)	Promouvoir la sécurité alimentaire	En cours
PGRN (Ouèssè)	1993 1997	Appuyer les populations de Ouèssè dans la gestion de leurs ressources naturelles et leur responsabilisation pour les actions de GRN	En cours
PPEZ (Projet Promotion de l'Elevage Ovins dans le Zou)	1992 1996	Sélection d'animaux performants à diffuser dans le milieu paysan.	Amélioration pratique de l'élevage traditionnel

Les financements mobilisés au cours des deux dernières années se présentent comme suit :

ACTIVITES PRINCIPALES	MONTANT	SOURCES DE FINANCEMENT
- Gestion des ressources naturelles. - Sécurité Alimentaire	100 000 000 F (1994)	- PILSA, PGRN et autre
- Sécurité alimentaire - Gestion des Ressources Naturelles.....	150.000 000 F (1995)	- PGRN, PILSA, MICAC, autres
- Promotion paysanne. - Sécurité Alimentaire - Gestion des Ressources Naturelles.	250 000 000 F(1996)	HELETAS, PGRN PILSA, MICAC et autres

5.3. Opinions des acteurs de développement à la base

Dans trois des localités choisies au hasard, nous avons interviewé des paysans qui nous ont livré leurs impressions sur le travail que font les ONG nationales avec eux dans le cadre de la recherche de l'amélioration de leur condition de vie.

- 1 - L'arrivée des ONG nous a permis d'entendre d'autres sons de cloches : Avant c'était seulement les agents de l'administration publique.
- 2 - Les ONG se rapprochent de nous pour connaître nos problèmes.
- 3 - Nous voyons les agents des ONG beaucoup plus souvent
- 4 , - Les ONG sont plus concrets

- 5 - Ils ne nous apportent pas beaucoup de choses, mais le peu est pratiquement sûr.
- 6 - Certaines personnes membres des ONG passent nous dire qu'ils mèneront des activités avec nous, mais après nous ne les voyons pas. Plus tard quand nous les rencontrons elles disent qu'elles n'ont plus trouvées de financement.

6 - ANALYSE DE LA SITUATION ACTUELLE

6.1. Approche d'intervention des ONG dans le secteur rural

Face à la complexité d'utilisation des outils classiques de planification en milieu paysan, les ONG intervenant pour la promotion du secteur rural au Bénin ont souvent le choix entre :

- 1. des actions ponctuelles qu'elles viennent imposer à la population tout en sollicitant leur concours pour sa réussite ;
- 2. des souhaits formulés par les populations ayant identifié l'activité comme un besoin prioritaire et étant à la recherche d'organisme pouvant les aider ;
- 3. des activités identifiées par les Associations de développement des localités et autres groupes d'intérêt politique qui sollicitent l'ONG afin d'atteindre leurs objectifs ;
- 4. des activités identifiées suite à une démarche simple et adaptée comprenant les étapes suivantes :
 - . analyse et diagnostic
 - . inventaire des hypothèses de solutions
 - . bilan sur les actions possibles

. choix parmi les hypothèses d'actions prioritaires.

Ainsi l'ONG aboutit à une série d'activités à entreprendre avec la participation de la population.

Face à cette diversité d'approches, il est nécessaire d'harmoniser les démarches en vue d'une plus grande efficacité.

6.2. Mobilisation des ressources

Pour mener à bien leurs actions sur le terrain, les ONG ont besoin de ressources humaines et financières.

Au plan des ressources humaines les compétences en cadres techniques administratifs de tous niveaux ne fait pas défaut : seules les contraintes financières peuvent amener les ONG à ne pas recruter l'effectif nécessaire pour mener à bien leurs missions.

Pour ce qui est des ressources financières les ONG comptent sur leurs fonds propres et surtout sur les financements des ONG du Nord, les bailleurs de fonds, le partenariat avec certains projets et l'Etat.

6.3. Impacts des actions menées

Le constat dans les villages où une ONG a réussi son action de développement c'est une conscientisation et une volonté de mieux faire. Les bénéficiaires sont parfois prêts à poursuivre les mêmes activités sans autres interventions. Dès que les bénéficiaires sont convaincus, ils mobilisent eux mêmes les ressources financières nécessaires s'ils en sont capables, ou négocient directement avec les organismes ou ONG d'aide.

Globalement la réussite d'une action de développement par une ONG rend le terrain favorable pour les autres, mais dès lors qu'il y a échec, les populations deviennent méfiantes ou réticentes.

Les actions réussies ont des impacts socio-économiques qu'il faudrait rendre durable.

L'approche d'intervention ONG dans la promotion du secteur rural favorise l'encadrement des producteurs à la base, l'introduction de paquets technologiques et l'amélioration des techniques de production, les micro réalisations et l'organisation de la gestion du bien communautaire.

Mais il faut également noter qu'au nombre des ONG recensées, bon nombre ne sont pas encore opérationnelles sur le terrain pour plusieurs raisons à savoir :

- objectifs mal définis
- inexistence d'un plan d'action
- inexistence ou insuffisance de moyens financiers.

6.4. Forces et faiblesses des ONG nationales

Les faiblesses qui minent les ONG nationales peuvent se résumer en quatre points :

- insuffisance de moyens financiers et de ressources humaines ;
- insuffisance de capacité technique et managériale ;
- insuffisance d'implantation auprès des populations bénéficiaires (forte concentration des sièges au Sud du pays, Cotonou notamment) ;

- non fonctionnement démocratique et participatif des structures prévues dans les statuts : on observe une tendance vers une personnification de certaines ONG.

Cependant, certaines d'entre elles ont pu initier des activités de grande envergure avec la participation des bénéficiaires et, au terme de progrès remarquables, disposent actuellement d'une expérience et d'un savoir faire qui leur confèrent une certaine crédibilité. Au nombre des acquis porteurs d'espoir, on peut noter :

- leur vocation première qui est le développement participatif ;
- des relations ONG-Populations relativement saines ;
- des actions des ONG sollicitées dans certaines localités par les populations elles-mêmes.
- la bonne appréciation de l'action des ONG par les pouvoirs publics dans certains départements ;
- la pertinence des micro-projets suscités par les animateurs des ONG et répondant ainsi aux véritables besoins des populations ;
- la volonté exprimée du Gouvernement et des bailleurs de fonds d'associer les ONG à la lutte contre la pauvreté à travers la dimension sociale du Développement ;
- des perspectives d'une disponibilité financière à travers l'AGePIB, le PGRN, le PILSA, le PAGER, et autres projets pour le financement des activités des ONG.

CONCLUSION

La présente étude est une première investigation dans le domaine ; elle devra se poursuivre afin de cerner les atouts et contraintes de cette nouvelle approche. L'émergence des ONG dans un contexte de démocratisation et de croissance économique au Bénin doit inscrire positivement sur la liste des alternatives pour une amélioration de façon durable des conditions de vie et de travail des ruraux.

Face au défi de lutte contre la pauvreté, les ONG doivent au côté des Services Publics et des opérateurs économiques privés, jouer un rôle prépondérant dans l'élaboration et la mise en oeuvre d'une stratégie de développement à la base, mettant au centre les principaux acteurs que sont les ruraux représentant environ 70% de la population du Bénin. Pour ce faire, elles doivent se doter des outils nécessaires à l'établissement d'un plan d'actions objectifs avec la participation effective des bénéficiaires, et mobiliser les ressources financières indispensables à sa mise en oeuvre.

N° ordre	Sigle	Dénomination	Adresse	Année de création ou de déclara- tion	Principaux domaines d'activités							
					1	2	3	4	5	6	7	8
01	AAT	Association Amour et Travail	BP 427 Cotonou	1992				x				
02	ABD	Association Béninoise pour le Développement	BP 9101 Cotonou Tél : 33 23 94 FAX : 30 01 99	1991	x		x		*			
03		Association Béninoise pour la Protection de l'Enfant	BP 03-0172 Cotonou	1991					*			x
04	ABPF	Association Béninoise pour la Promotion de la Famille	BP 1486 Cotonou Tél : 32 00 44	1972					*			*
05	ABSP	Association Béninoise de Santé Publique	BP 03-348 Cotonou	-					x			
06	ABVT	Association Béninoise des Volontaires au Travail	BP 81 Porto-Novo	1990	x							
07	ACTION RURALE	Action Rurale	BP 102 Savè Tél : 55 01 92	-	x	x	*					
08	ADASE	Association pour le Développement Auto-centré et la Sauvegarde de l'Environnement	BP 287 Abomey Tél : 50 05 04 50 04 93	1989		*	x	*			*	
09	ADD	Association de Dravo pour la promotion sociale éducative, culturelle et l'alphabétisation des enfants	BP 1410 Porto-Novo Tél : 21 39 90	1990		x			*	*	x	
10	ADIL	Association pour le Développement des Initiatives Locales	BP 03-2302 Cotonou	1993	x		*		*			
11	ADEKI	Association Esho Ko Iya	BP 70 Zaffè Glazoué	1991	x	*	*					
12	AEM	Association pour l'Entraide Mutuelle	BP 03-1445 Cotonou	-				x				
13	AFDE	Action et formation pour le Développement à la Base	BP 4054 Cotonou Tél : 32 35 46 32 26 56 FAX : 32 35 46	1994		x					*	
14		Association pour la Conservation des activités protectrices de l'environnement	BP 1140 Porto-Novo	1991	*		x					
15	AFJB	Association des femmes Jardinières du Bénin	BP 1280 Cotonou Tél : 33 04 09	-	x	*						

16	AFRICA CULTURE	AFRICA Culture	BP 1245 Cotonou Tél : 31 45 34	-		*		x				
17	AIDRA	Action Internationale pour le Développement du Milieu Rural en Afrique	BP 35 Sè	1992	x	x	*		*		*	
18	AJEGAPE	Association des Jeunes pour la Gestion Agricole et la protection de l'Environnement	BP 8015 Cotonou	1992	*		x					
19	ADVD	Association des jeunes Volontaires au Développement	BP 04-553 Cotonou	1991	x		*					*
20	AJPD	Association des Jeunes pour la Promotion du Développement	BP 8074 Cotonou	1991	x	*						
21	ALDIPE	Association de Lutte pour un Développement Intégré et Protection de l'Environnement	BP 2193 Abomey Tél : 50 05 06	1990	x			*	*	*		
22	ANS	Association Nationale de Solidarité	BP 08-0936 Cotonou Tél : 31 20 02	-	*			x				
23	APC	Association pour l'Autopromotion Communautaire	BP 04-0379 Cotonou	-	x	*		*				
24	APEIF	Association Paysan d'Entraide d'Information et de Formation	BP 190 Bohicon Tél : 51 04 94		x	*						
25	APFEM	Association pour la promotion de la Femme en Milieu Rural	BP 03-2010 Cotonou Tél : 31 03 14 FAX : 32 21 23			x		*	*			*
26		Association pour la Promotion et l'Epanouissement des Jeunes	BP 01-3613 Cotonou Tél : 32 18 20	-	x	*						
27	APRE-TECTRA	Association des Personnes Rénovatrices des Technologies Traditionnelles	BP 18 Comè	1982	x	*	*	*	*	*	*	
28	APRODEC	Association pour la Promotion et le Développement Communautaire	BP 64 Comè	1983	*			*	x			
29	ARC EN CIEL DU DEVELOPPEMENT	Arc en ciel du Développement	BP 8045 Cotonou Tél : 30 02 83	1995	x							

30	ASAP	Action-Solidarité pour l'Autopromotion Paysanne	BP 121 Bohicon Tél : 51 05 58		x	*						
31	ASCOFAM	Association Béninoise de lutte Contre la Faim et la misère du peuple	BP 03-1354 Cotonou Tél : 32 13 34 32 00 90	1991	x		*					
32	ASED	Association pour la Sauvegarde de l'Environnement et le Développement	BP 06-1269 Cotonou Tél : 33 13 19 33 06 62 FAX : 33 13 19	1990	*	*	x					
33	ASPPIP	Association des Personnes Promotrices des Initiatives Paysannes	BP 25 Sè	1990	x	*			*	*		
34	ASSODIV	Association pour le Développement des Initiatives villageoises	BP 06-733 Cotonou Tél : 33 15 22	1988	x	x		*				
35	AVOTRIDEB	Association Volontaire pour le Triomphe des Initiatives de Développement à la Base	BP 111 Dassa Tél : 53 00 56 53 00 33	1992		*	*	x	*		*	
36	BENIN <<21>>	Bénin <<21>>	BP 03-3630 Cotonou		*	*	x					
37	BHN	Bénin Horizon Nouveau	BP 150 Natitingou	1994			x					
38	BENIN NATURE	Association pour la Conservation de la Nature au Bénin	BP 06-711 Cotonou Tél : 33 03 80	1992			x					
39	CAPAED	Centre d'Assistance Paysanne et d'Aide des Enfants démunis	BP 03-2272 Tél : 35 01 42	1992	*	x						
40	CAPID	Centre d'Action pour la Promotion des Initiatives de Développement	BP 845 Parakou Tél : 61 01 19		x							
41	CARITAS	CARITAS Bénin	BP 69 Bohicon Tél : 51 06 04 FAX : 51 07 54	1954	*				*			
42	CARSO	Carrefour de Solidarité	BP 01-2881 Cotonou	1992		x						
43	CBDIBA	Centre béninois pour le Développement des Initiatives à la Base	BP 256 Bohicon Tél : 51 04 85 FAX : 51 07 33	1991		x	*	*		*	*	
44	CBV	Contact-Bénin Villages	BP 21 Athiémé	1994	x	*		*			*	

15	CEREBDES	Centre Béninois pour l'Environnement, le Développement Economique et Social	BP 06-2564 Cotonou Tél : 30 41 39 33 02 96	1990		x	*	*	*			
46	CERABE	Centre de Recherche et d'Action pour le Bien Etre et la Sauvegarde de l'Environnement	BP 553 Parakou Tél : 61 04 75	1993	x		*		*			
47	CERAE	Centre de Recherche et D'action pour la Protection de l'Environnement	BP 07-0271 Cotonou Tél : 30 12 52	1991			x					
48	CERED	Centre d'Etudes, de Recherches en Education de Développement	BP 03-0885 Cotonou	1989	x							
49	CEREP	Centre d'Etude, de Recherche et de Réalisation de Projets	BP 03-0419 Cotonou Tél : 31 13 21 FAX : 31 35 34	1990	x	*		*		*		
50	CERIDAA	Centre de Recherche des Idées pour le Développement Agricole et Artisanale	BP 47 Comè	1990	*	x	*	*		*		*
51	CIRAPIP	Centre d'Information de Recherche et d'Action pour la Promotion des Initiatives Paysannes	BP 03-0314 Cotonou Tél : 32 16 10 FAX : 32 16 10	1984	x	*		*			*	*
52	CPAADBE	Centre Particulier Aujourd'hui et Agir Demain	BP 365 Porto-Novo Tél : 21 30 48 ou BP 565 Savalou	1991	x		x					
53	CPERED	Centre Panafricain d'Etudes sur les Relations entre l'environnement et le développement	BP 07-8882	-	*	*	x		*			
54	CRADIB	Centre de Recherche et d'Action pour le Développement des Initiatives à la base	BP 21 Glazoué	1994	x	*		*				*
55	CENTRE SONGHAÏ	Centre Songhaï	BP 597 Porto-Novo Tél : 21 50 92 FAX : 21 20 50	1985	x	*		*				
56	CTOM	Centre de Traitement des Ordures Ménagères	BP 489 Porto-Novo Tél : 21 27 38 FAX : 21 27 38	-	*	*	x					
57	ECO-DEV	Association Ecologie et Développement	BP 08-0749 Cotonou Tél : 31 50 43	1993			x					

58	ESAM	Enfants Solidaires d'Afrique et du Monde	Akotomey S/P Bopa ou BP : 08-0049 Tél : 30 24 90 FAX : 13 38 09	1987	x				*			
59	FBPS	Fondation Béninoise pour la Promotion Sociale	BP 03-0999 Cotonou Tél : 33 09 64	1991	x	*				*		
60	FIADER	Fraternité Inter-Africaine pour le Développement Rural	BP 04 0345 Cotonou Tél : 32 19 03	1991	x				*			
61	FORUM ₃	Forum ₃ homme Développement Environnement	BP 04-0999 Cotonou		*							
62	GAB	Groupe d'Appui au Développement	BP 1065 Porto-Novo	-	x							
63	GEAID	Groupe d'Echanges de Savoir Faire et d'Appui aux Initiatives Rurales de Développement	BP 137 Bohicon ou BP 06-1330 Cotonou Tél : 32 02 74 32 26 13	1993	x	x						
64	GEER-COOP	Groupe d'Etudes d'Education et de Recherche en Coopérative	BP 161 Abomey-Calavi Tél : 30 32 31	1992	*	x		*				
65	GERAM	Groupe d'Expertise et d'Ingénierie Rurales pour l'Autopromotion du Monde Rural	BP 30 Bohicon Tél : 51 04 90	-	x	x	*	*				
66	GERED	Groupe d'Etude et de Recherche sur l'Environnement et le Développement	BP 93 Parakou Tél : 61 07 47 FAX : 61 22 66	1992		x	*					
67	GJFD	Groupe des Jeunes pour la Formation et le Développement	BP 1124 Cotonou Tél : 33 07 32	1992		x						
68	GRAADER	Groupe de Recherche d'Action et d'Appui pour le Développement Rural	BP 2640 Godomey Tél : 32 05 81 32 12 30	1990	x	x						
69	GRABS	Groupe de Recherche et d'Action pour le Bien être Social	BP 04-0172 Cotonou Tél : 30 29 32	1992		x		*	*			
70	GRADE	Groupe de Recherche et d'Action pour le Développement de l'Environnement	BP 317 Parakou		*		x					
71	GRAPAD	Groupe de Recherche et d'Action pour la Promotion de l'Agriculture et du Développement	BP 04-1119 Cotonou Tél : 30 17 84	1990	x	*	*	*				

72	GRAARUS	Groupe de Recherches et d'Actions Rurales et Socioculturelles	BP 46. Dassa ou BP 03-3940 Cotonou Tél : 33 41 37	-	x		*		*		*	
73	GRD	Groupe Recherche Développement	BP 04-0580 Cotonou Tél : 31 07 00			x						
74	GREPA	Groupe d'Expertise de Promotion et l'Exploitation des Ressources de l'Environnement	BP 79 Dassa Tél : 53 00 14	-	*	x	*					
75	GROPERE	Humaniste de Vulgarisations Sociales	BP 38 Sè	1988	*	x	*	*		*	*	
76	HVS	Inter-Développement Communautaire	BP 03-1959 Cotonou Tél : 30 06 22	1991			*				x	
77	IDC	Institut de Formation et de Coopération Décentralisée	BP 01-3626 Cotonou Tél : 31 20 02 : 30 01 17	1991	*	x		*				
78	IFCOD	Association ILEMAN	BP 03-1172 Cotonou Tél : 30 12 11 FAX : 33 17 41	1990		x						
79	ILEMAN	Initiative pour la Promotion de l'Autosuffisance	BP 04-1060 Cotonou	1994	x							
80	IPA	Initiative pour la Promotion de l'Autosuffisance	BP 03-2836 Coton ou Tél : 33 23 25		x	*						
81	M'BARI M'BAYO	Projet M'bari M'bayo	BP 53 Dassa	1972	x	*		*				
82	MCDI	Mouvement de Charité pour un Développement Intégral	BP 24 Comè	1987	x			*			*	
83	MRJC/BENIN	Mouvement Rural de Jeunesse Chrétienne/ Bénin	BP 8 Sè	1986	x	*	*	*	*			
84	ONPB	Organisation Nationale des Paysans du Bénin	BP 38 Lokossa Tél : 46 30 08	1991	x	*		*				
85	ORDH	Organisation de Recherche pour le Développement Humain	BP 08-259 Cotonou ou BP 386 Cotonou	1991			x		x			*
86	ORPIDE	Organisation pour la Recherche, la Promotion des Initiatives de Développement et la Protection de l'Environnement	BP 78 Natitingou Tél : 82 01 61	1993		*	x					

87	ORUKUUKU	Orukutuku			x	*						
88	OSAP	Organisation pour la Sauvegarde et l'Amélioration du Patrimoine du Bénin	BP 143 Natitingou Tél : 82 14 23 FAX : 82 14 23				x					
89	OSSD	Organisation Savaloise pour la Solidarité et le Développement	BP 85 Tél : 54 00 73 FAX : 54 00 73	1992	*		*	*	x		*	
90	PEDD	Promotion de l'Environnement pour un Développement Durable	BP 04-205 Cotonou				x					
91	PERPECTIVE	Association pour la Solidarité et le Développement	BP 03-3202 Cotonou Tél : 32 32 67	1994	*		x					
92	REPFED	Réseau des Paysans Féminins pour le Développement	BP 41 Klouékanmè Tél : 46 32 01	1991	x	*		*	*			
93	SEL ET LUMIERE	Association Sel et Lumière	BP 706 Porto-Novo			x			x		x	
94	SIAN'SON	Sian N'Son	BP 515 Parakou Tél : 61 08 43	1995		x	*					*
95	URMB	Union des femmes Méthodistes du Bénin	BP 571 Porto-Novo Tél : 21 49 87	1958	x	*					*	
96	USRIB	Union Sociale des Reconstructeurs Indépendants du Bénin	BP 51 Glazoué		x	*	*					

Légende

1. Domaine d'activités

- 1 - Agriculture - Elevage
- 2 - Appui aux organisations paysannes
- 3 - Environnement
- 4 - Epargne - Crédit
- 5 - Santé - éducation nutritionnelle
- 6 - Infrastructures socio-communautaires
- 7 - Alphabétisation fonctionnelle
- 8 - Planning familiale.

2. Symboles

X : Activité principale

* : Activité secondaire

AXE 3 : Les ONG et l'économie du développement

“ ONG ET CREDITS AUX MICRO-ENTREPRISES : REFLEXIONS A PARTIR D'UNE EXPERIENCE COLOMBIENNE ”

Texte d'auteur (version pré-colloque)

Marc LABIE

Université de Mons-Hainaut (Belgique)

Faculté Warocqué

Cellule Economie et Gestion de l'Entreprise (E.G.E.)

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 petites et micro-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 oeuvre de stratégies de développement participatif privilégiant l'action individuelle et les initiatives collectives" [O.C.D.E., 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 [TOKMAN, 1990], 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, 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 (O.E.P.), des initiatives individuelles et des activités illégales, voire délictueuses" [LARRAECHEA, NYSENS, 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

[MORRISSON, SOLIGNAC LECOMTE, OUDIN, 1994], le nombre de personnes employées ou même le processus de production [NYSENS, 1994]. 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 oeuvre. 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 [MORRISSON, SOLIGNAC LECOMTE, OUDIN, 1994] 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'O.N.G. - un passage du micro-entrepreneur vers le secteur financier institutionnel. Cette approche fut elle aussi un échec pour de nombreuses raisons impliquant à la fois les institutions financières [DHONTE, 1995] et les micro-entrepreneurs [STEARNS, 1990].

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 [GERMIDIS, KESSLER, MEGHIR, 1991]. 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" [BEDARD, 1988].

C'est donc bien d'une modification institutionnelle dont il est question et certaines O.N.G. 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 (O.N.G. suisse) et SOS FAIM (O.N.G. belge) qui souligne parfaitement cette évolution : "Le temps, le besoin et l'incompréhension ont poussé les associations et les O.N.G. 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 O.N.G. 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.

Dans le cadre de cette communication, 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 pourrions 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 microentreprises " [SUAREZ CROTTERS, 1995, 45] et que dans la plupart des pays " 90% des pauvres actifs n'ont pas accès aux banques " [CHRISTEN, 1995, p1]. 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, 3].

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 : [CORTES, BERRY, ISHAQ, 1987], [CRAWFORD, CAMPBELL, 1993-1994], [GIGUERE, 1994], [GRET-IRAM, 1995], [HARPER, 1989], [MAGILL, 1991], [MARTINET, 1990], [MORRISSON, SOLIGNAC LECOMTE, OUDIN, 1994], [PIGEON, 1994], [RAFAD, SOS FAIM, 1993], [ROUBAUD, 1994].

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 [VON PISCHKE, 1993] 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 " [F.A.O., 1992] ou " d'action sur la demande " [HUGON, 1980] 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 " [NOWAK, 1989]. 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) [LESAFFRE, 1994].

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 [LIEDHOLM, 1991]. 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 ; JACKELIN, 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;
- les MPE représentent une clientèle peu intéressante.

Du point de vue des micro-entrepreneurs [MORRISSON, SOLIGNAC LECOMTE, OUDIN, 1994 ; JACKELIN, 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 [SCHMIDT, ZEITINGER, 1995]. 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 " projets ". 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, 5]. 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, p 11]. 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 [BOISGALLAIS, A.S, LEBUISSONAI, A, 1994] ; [CHRISTEN, RHYNE, VOGEL, 1995] ; [CHRISTEN, 1995] ; [COTA, SOS FAIM, 1994] ; [OCDE, 1993] ; [STEARNS, OTERO, 1990] : 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 et Corporsol/Grupo Sol en Colombie. 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, 29].

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 [GRET-IRAM, 1995]). 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 [DHONTE, 1994].

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 ; EGBETO, BENDER, 1990] et qui, moyennant certaines précautions, devrait pouvoir être adapté à la majorité des pays en développement [BOUMAN, 1995]. 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 à 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'incrément 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 crédits (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 [CHRISTEN, RHYNE, VOGEL, 1994]. 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].

Etude d'un cas : l'organisation colombienne " Grupó Sol / Corporsol "

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.

REALISATIONS CUMULEES DE ACTUAR-CORPOSOL
SUR LA PERIODE 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 : Corporsol, 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), Corporsol s’est au départ focalisé sur ces seules activités. Comme le soulignait Juan Carlos Fernandez, ancien directeur de projets de Corporsol, “au cours des cinq premières années d’existence, la recherche a porté sur la méthodologie la plus apte à favoriser une extension du crédit du secteur informel de l’économie et tout particulièrement les micro-entreprises” [FERNANDEZ, 1995]. Mais très rapidement d’autres services ont été développés. La logique adoptée par Corporsol en la matière est assez simple : partant de sa connaissance du monde micro-entrepreneurial, Corporsol 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 Corporsol, 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” (selon l’appellation qui pourrait être de plus en plus utilisée) 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 [RHYNE, ROTBLATT, 1995]. Comment cela est-il organisé concrètement ? L’unité centrale du système, Corporsol, sous statut d’ONG, remplit fondamentalement deux fonctions : planifier les développements stratégiques du groupe et organiser au quotidien les activités de formation. Liées à Corporsol 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" [C.F.C. FINANSOL, 1995]. 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" Corporsol pour certaines tâches quotidiennes (par exemple, les "délégués crédits" dépendent de Corporsol 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 (on peut penser non seulement à Finansol mais aussi plus récemment à Construsol et à Agrosol)].

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 micro-entreprises, 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 correspondent 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].

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. Répondre à ces questions ne sera pas chose aisée et supposera dans tous les cas une juste évaluation des forces et faiblesses de l'organisation.

Références

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.

BEDARD, 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

BOISGALLAIS, A.S., LE BUISSONNAIS, A.,1994, "Les crédits alternatifs dans les PED", Problèmes Economiques, 2361, 19-23

BOUMAN, F.J.A., 1995, "Rotating and Accumulating Savings and Credit Association : a Development Perspective", World Development, vol.23, 3, 371-84

C.F.C. FINANSOL, 1995, "Un modelo para la inserción del sistema financiero en el sector informal", Santafé de Bogotá, juillet

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

CHRISTEN, R.P., RHYNE, E., VOGEL, R.,1995, "A Summary of Findings and Recommendations From Maximizing the Outreach of Microenterprise Finance : The Emerging Lessons of Successful Programs", "Finance Against Poverty Conference", University of Reading, 27-28 mars

CORPOSOL, 1995, "Cumulative Results", Document interne, Bogotá

CORPOSOL, 1996, " Actuar - Corposol , operating performance ", Document interne, Bogotá.

CORTES, M., BERRY, A., ISHAQ, A.,1987, "Success in Small and Medium-Scale Enterprises, The Evidence form Colombia", A World Bank Research Publication, Oxford University Press, New York

COTA, SOS FAIM,1994, "Pour de nouvelles approches de l'aide au développement, quels outils financiers pour une coopération équitable ?", Actes du colloque organisé à Bruxelles les 7,8 & 9 mars

CRAWFORD, G., CAMPBELL, L.M.,1994, "Le financement des entreprises; une opportunité inexploitée dans le développement des micro-entreprises : la prise de participation", Techniques Financières & Développement, 33, décembre-janvier, 17-26

DE SOTO, H., 1986, " El otro sendero ", Lima : El Barranco.

DHONTE, R.,1995, "Approches nouvelles de financement des micro-entreprises dans les pays en développement", Techniques Financières & Développement, janvier, 12-17

EGBETO, K.I., BENDER, A.R.,1990,"L'expérience de la Grameen Bank au Bangladesh est-elle applicable en Afrique de l'Ouest et plus particulièrement au Togo ?", Histoires de développement,8, janvier,43-48

F.A.O.,1992,"Analyse des programmes de crédit en faveur des femmes rurales dans quelques pays africains", F.A.O., Rome

FERNANDEZ, J.C., 1995, "Le modèle financier de développement de CORPOSOL", Techniques Financières & Développement, janvier,64-65

G.R.E.T. - I.R.A.M.,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

GIGUERE, P.,1994, "Le rôle des organisations non gouvernementales", dans ARELLANO, GASSE, VERNA, "Les entreprises informelles dans le monde", Presses de l'Université Laval, Sainte-Foy

HALVORSON-QUEVEDO, R.,1992,"La promesse des micro-entreprises",Observateur de l'O.C.D.E.,173, décembre-janvier,7-11

HARPER, M.,1989,"Training and Technical Assistance for Microenterprise",dans LEVITSKY, "Microenterprises in Developing Countries", I.T.Publications, Londres

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

HUGON, P.,1980, "Dualisme sectoriel ou soumission des formes de production au capital. Peut-on dépasser le débat ?", Tiers Monde, tome XXXI, 82, avril-juin,235-59

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

JACKELIN, H.R.,1989,"Banking on the Informal Sector", dans LEVITSKY, "Microenterprises in Developing Countries", I.T.Publications,Londres

LARRAECHEA, I., NYSENS, 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

- LESAFFRE, D.,1994, "Essai d'analyse des besoins financiers", RAFAD, document remis à l'occasion du séminaire organisé par ADA,3-4 novembre 1994
- 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 entreprises 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
- LIEDHOLM, C.,1991,"Dynamics of Small-and Micro-Scale Enterprises and the Evolving Role of Finance", GEMINI working paper 26,Washington D.C.
- MAGILL, J.H.,1991, "Credit Unions : a Formal Sector Alternative for Financing Microenterprises Development", GEMINI working paper 22,Washington D.C.
- MARTINET, P.,1990, "Secteur informel : débats et discussions autour d'un concept",dans COQUERY-VIDROVITCH, "Tiers-Monde : l'informel en question ?", L'Harmattan, Paris
- 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
- NOWAK, M.,1989, "Le financement de l'économie traditionnelle en Afrique",Le Courrier, 117, septembre-octobre, 68-71
- NYSSSENS, M.,1994, "Quatre essais sur l'économie populaire urbaine : le cas de Santiago du Chili", Université Catholique de Louvain, Nouvelle série n°231, CIACO, Louvain-la-Neuve
- O.C.D.E.,1993, "Les orientations nouvelles de l'aide en faveur des micro-entreprises", OCDE, Paris
- O.D.I., 1996, "The Impact of NGO Development Projects ",Briefing Paper 2, Overseas Development Institute, Londres
- PIGEON, P.,1994, "Micro-entreprises des pays en développement, l'illusion institutionnelle", Note de recherche du réseau "Entrepreneuriat : financement et mobilisation de l'épargne", UREF/AUPELF, 94/45
- R.A.F.A.D. , SOS FAIM,1993, "Le financement alternatif, le cas des micro-entreprises et des associations de producteurs des pays andins", Editions Action pour le Développement, Bruxelles
- RHYNE, E., ROTBLATT, L.S.,1995, "¿Qué las hace exitosas?", Acción International - AITEC, Cambridge (Ma)
- ROUBAUD, F.,1994, "L'économie informelle au Mexique, de la sphère domestique à la dynamique micro-économique", Editions Karthala, Paris
- SCHMIDT, R.H., ZEITINGER, C.P.,1995, "Using Credit-Granting NGOs : Where are we now, and where do we want to go from here ?", "Finance Against Poverty Conference", University of Reading,27-28 mars

SINGH ARORA, S., UPENDRANADH, C.,1995, "Attacking Poverty - The Role of Credit", "Finance Against Poverty Conference", University of Reading, 27-28 mars

STEARNS, K.,1990, "Programa de desarrollo de microempresas : es un mito la graduación del cliente", Serie de documentos de discusión, Acción International, Cambridge (Ma)

STEARNS, K., OTERO, M.,1990,"La conexión clave : las entidades privadas y el sector informal en América Latina",Serie de monografías, Acción International - AITEC, Cambridge (Ma)

SUAREZ CROTTERS, G.,1995,"Développement de la micro-entreprise - expérience latino-américaine", Techniques Financières & Développement, janvier,45-52

TOKMAN, V.E.,1990,"Le secteur informel en Amérique latine : quinze ans après",dans TURNHAM, SALOME, SCHWARTZ (eds), "Nouvelles approches du secteur informel", OCDE, Paris

AXE 3 : Les ONG et l'économie du développement

PARTENARIATS UNIVERSELS POUR L'AFRIQUE*

*Satisfaire les besoins des communautés et promouvoir les droits de l'homme
dans les zones prioritaires de conservation de la nature*

L'APPROCHE DES ONG DE L'ENVIRONNEMENT AUX QUESTIONS DÉMOGRAPHIQUES: UNE OPINION, UN EXEMPLE

Texte d'auteur (version pré-colloque)

*Dounia Loudiyi
Universal Partnership for Africa*

Résumé

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 ont pour double rôle de :

- 1) intervenir auprès du gouvernement des Etats-Unis pour augmenter le financement des projets de planification des naissances dans les pays du Sud; et
- 2) 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 a travaillé en 1994 et 95 pour le WWF-US.

Introduction:

Je tiens à remercier les organisateurs de ce colloque à deux niveaux:

- 1) Il permet 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;
- 2) Il donne la parole à aux organisations du Sud qui rencontrent souvent de grandes difficultés à obtenir un accès à une audience élargie.

Je tiens également à préciser que 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.

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 (Section 1) sur lequel vient se greffer la question environnementale (Section 2). La puissance des ONG américaines auprès de leur gouvernement et les conséquences en matière de financements de projets sur le terrain affecte la vie de milliers de personnes quotidiennement. Le projet de "Réserve spéciale de forêt dense de Dzanga-Sangha" en RCA sert d'illustration d'une telle application sur le terrain en Afrique (Section 3).

Partant du principe que le débat population/environnement est connu des participants au Colloque et privilégiant le transfert d'informations concernant les activités sur le terrain, les Sections 1 et 2 se trouvent volontairement déséquilibrées par rapport à la troisième.

SECTION 1. LE DÉBAT SUR LA POPULATION PARMI LES ONG DES ETATS-UNIS

Bien que la recherche démographique aux Etats-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 Bucharest 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 démographique 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 Bucharest, 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 (tels 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 et portant les titres que je viens de citer sont très parlants à ce sujet.

Un grand nombre d'organisations non-gouvernementales sont nées aux Etats-Unis pour appuyer ce mouvement. Dans leur majorité, elles ont un double-objectif:

- 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;
- intervenir auprès des gouvernements et des populations des pays du Sud pour les convaincre de l'utilité et 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 une acceptation de la notion que la natalité constitue de fait un frein au développement socio-économique;
- au fait que ces programmes constituent souvent et de plus en plus une pré-condition à l'obtention de prêts ou donations.

SECTION 2 LA QUESTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LE DÉBAT SUR LA POPULATION

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 dans le cadre 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;
- des organismes à vocation de contrôle des naissances ajoutent la dimension environnementale à leur mandat et activités;
- 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 dissémination 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.

La coalition population-environnement

Ainsi, 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 multi-latérales, 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 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 toujours 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 "grassroots". Une fois de plus, cette coalition exige essentiellement une augmentation radicale du financement américain de 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 issues 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 et du retard en développement des pays du Tiers-Monde;

- en corollaire, la réponse la plus efficace aux niveaux 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 qui leur sont disponibles est beaucoup plus complexe que l'on 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 Etats-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:

- la pression 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 sur le terrain; et
- les partenaires et populations locaux qui 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 prédominante. 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.

SECTION 3. LES DYNAMIQUES POPULATION/ENVIRONNEMENT SUR LE TERRAIN - 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."¹

Le projet¹

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 sont 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 pourcent des forêts d'Afrique de l'Ouest sont ainsi exploitées.

Les chercheurs estiment que cette destruction de biômes fragiles tels 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 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'attrance 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 revenu pour certains membres de la communauté. Selon le document de projet,

¹ Source: Documents de projet WWF et gouvernement centrafricain

“la création dy 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 pourraient être mise en place pour assurer un niveau durable et de haute qualité de nutrition et de santé humaine adéquats.”

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 /km²), 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 utilisés d'une manière ou d'une autre à des fins de subsistance et de génération de revenu. Il faut également préciser que selon les travaux anthropologiques 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 vers la région avant le milieu des années 70. Seuls deux villages (Bayanga et Lidjombo) se sont développés le long de la Sangha qui traverse 200 kms 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 1200. En 1994, elle aurait atteint 3500. D'après les estimations actuelles, la taille de la population aurait encore doublé durant les deux dernières années².

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 salariés². 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 immigrants.

² Source: Dounia Loudiyi, *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), 1995

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 d'administration et des bailleurs de fonds privés, en créant un "programme de population" en 1992, n'ont pas adopté de position officielle sur les questions de population. 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 comme étant:

- passive au niveau de la croissance naturelle de la population et portant donc sur la natalité et la mortalité de la communauté résidente; et
- 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 américain⁴, 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 derniers résident le long des axes routiers Bayanga-Beya et Bayanga-Lidjombo. Ainsi, le travail de la 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

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.

4Le 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

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.

Etant 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, avec, pour argument:

- 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; et
- 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 apposée par le 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 deux niveaux:

- une discrimination au niveau du recrutement exclusif par le projet de personnel autochtone⁶;
- 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, des services de santé ou 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 organismes 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 libèreraient les communautés de ces préoccupations fondamentales et quotidiennes et leur permettraient de porter leur attention à la sauvegarde de leur environnement. Dans la pratique, cet objectif ne peut être réalisé en isolation. 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

⁶ Exception faite bien entendu du personnel et nombreux chercheurs internationaux.

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.

AXE 3 : Les ONG et l'économie du développement

LES ONG SONT-ELLES EFFICACES ?

UNE CONTRIBUTION À LA RÉFLEXION SUR L'EFFICACITÉ DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES D'APPUI AU DÉVELOPPEMENT À TRAVERS LEURS PROJETS DE TERRAIN

Texte d'auteur (version pré-colloque)

Jean-Louis VIELAJUS
Céline TRUBLIN
GRET

1- Pourquoi l'efficacité non gouvernementale constitue-t-elle un enjeu ?

L'efficacité de l'aide est une question d'actualité. Elle concerne tout autant l'aide multilatérale (l'Union Européenne a lancé un vaste programme d'évaluation de son aide aux pays ACP), que bilatérale (le CIAD, Comité Interministériel d'Aide au Développement, a installé un groupe de travail sur l'efficacité de l'aide) ou privée et non gouvernementale.

La réflexion sur l'efficacité du milieu non gouvernemental nous semble être motivée par quatre facteurs complémentaires :

1-1 De l'époque des certitudes à celle du doute.

On peut estimer que l'action non gouvernementale s'est construite en échappant à la critique.

Ceci tient en partie à la nature du mandat humanitaire : il s'agit en quelque sorte de faire le bien, en aidant les plus pauvres. Faire le bien est-il critiquable, et peut-il être analysé sous l'angle de l'efficacité ? Mais aujourd'hui, la pauvreté est installée plus fortement en France, elle conduit plus que par le passé à opérer des arbitrages, et donc à justifier de ce qui est fait à l'échelle internationale.

Une autre explication réside dans l'alternative que les ONG veulent représenter. Il s'agit, par l'action " non " gouvernementale, de mettre en oeuvre d'autres solidarités et d'autres formes de coopération que celles portées par les coopérations publiques. On peut se remémorer, par exemple, les oppositions qui ont pu être faites entre grands projets (d'État) et petits projets (d'ONG). Cette alternative a souvent été considérée comme un acquis, sans vérification excessive de l'efficacité qu'elle portait. Les travaux de réflexion ont été rares¹. Mais

¹ Citons toutefois deux ouvrages qui posaient déjà en 1986 des questions pertinentes sur les projets des ONG : " Afrique - les petits projets de développement sont-ils efficaces ", Marie-Christine Guéneau, L'harmattan, 1986, et " L'aide par projets - limites et alternatives ", Bernard Lecomte, OCDE 1986.

aujourd'hui, les repères ont changé : les bailleurs de fonds mettent aussi en oeuvre de petits projets, s'engagent sur le développement local, le contexte rural qui constituait le champ prioritaire des ONG s'est déplacé vers les villes, les acteurs au Sud ont évolué. La question de savoir comment répondre aux situations actuelles devient aiguë.

1-2 L'augmentation des subventions publiques engage de nouvelles responsabilités.

L'enquête réalisée périodiquement par la Commission Coopération Développement sur l'argent des organisations de solidarité internationale² nous fournit de précieuses indications sur l'évolution de la structure de financement des ONG.

En 1994, dernière année pour laquelle une estimation a pu être faite, les ressources totales des ONG se montaient à près de 3,2 milliards de francs. Elles étaient en 1985 de 1,3 milliards de francs, c'est à dire qu'elles ont été multipliées par 2.5 en dix ans.

Mais quand leurs ressources propres ont crû de 970 millions à 1,93 milliard (soit un ratio de 2), leurs ressources sur fonds publics (d'origine bilatérale ou multilatérale) sont passées de 370 millions à 1,27 milliard (soit un ratio de 3,5).

L'analyse détaillée de cette évolution montre que cet accroissement des ressources publiques a deux origines :

Σ une très forte mobilisation de ressources multilatérales pour financer un ensemble d'opérations d'urgence (Rwanda, ex-Yougoslavie, en particulier),

Σ mais aussi une augmentation significative des ressources de cofinancement allouées aux actions de développement du milieu non gouvernemental.

Les ONG sont ainsi de plus en plus " redevables " : à l'égard de leurs donateurs directs qui donnent plus (même si aujourd'hui on perçoit tous les signes d'une saturation du don privé), et aussi de l'argent public qui atteint globalement près de 40% de leur budget. Il y a bien là une responsabilité nouvelle, qui demande un effort accru pour rendre des comptes de la confiance qui leur est faite.

1-3 La tendance à la " professionnalisation "

Le milieu non gouvernemental est sans cesse traversé par les questions de militantisme et de professionnalisme. Il y a encore quelques années, on demandait à un permanent d'ONG d'être avant tout un militant, capable à la fois de concevoir avec ses partenaires du Sud des projets de coopération, et en même temps d'assurer une action d'information et de sensibilisation du public français sur les questions de solidarité internationale.

On constate aujourd'hui une nette tendance à la professionnalisation des permanents et collaborateurs des ONG. Entre-temps, des formations spécialisées ont été mises en place, notamment au niveau universitaire, et une génération nouvelle apporte sa propre lecture du monde et du développement. Après les agronomes et les médecins, qui constituaient les plus gros bataillons des ressources humaines non gouvernementales, on a vu se mobiliser des économistes, des urbanistes (etc.) qui ont diversifié les approches. L'exigence professionnelle est devenue plus forte, et avec elle, la volonté de mieux maîtriser la finalité et le contenu des actions de coopération.

² Argent et organisations de solidarité internationale (1993-1994) - Estimation des ressources publiques et privées des associations françaises de solidarité internationale pour l'aide au développement et pour l'action humanitaire - Commission Coopération Développement - 1996

1-4 L'efficacité comme renfort de la légitimité de l'action non gouvernementale.

L'action non gouvernementale en soutien aux sociétés civiles du sud constitue un exercice atypique des relations de coopération internationale. Elle peut abriter tous types de pratiques, d'autant que les partenaires du Sud ne sont pas toujours situation de négocier ce type de coopération sur un pied d'égalité.

D'où l'enjeu de vérifier, par la pratique, l'efficacité de cette coopération, et d'en renforcer, par là, la légitimité.

Signalons pour finir, que cette question de l'efficacité des ONG est un sujet qui suscite un intérêt croissant, manifesté en particulier par l'abondance de la production anglo-saxonne³. D'autres réflexions ont été élaborées par les institutions internationales⁴.

Il convient alors de s'entendre sur cette fameuse efficacité : le sujet étant très vaste, il a été nécessaire de le délimiter et de choisir un angle d'attaque.

2. Quelle efficacité?

2-1 L'efficacité met en rapport objectifs et résultats de l'action

L'approche par l'efficacité constitue une entrée qui nous paraît d'actualité pour réfléchir à l'évolution du milieu non gouvernemental. Elle porte aussi une difficulté, qui est de s'accorder sur ce qu'on entend par cette notion même d'efficacité. Sans mésestimer l'étendue des acceptions qu'on pourrait lui donner, nous proposons de nous en tenir à une définition simple : l'efficacité cherche à mettre en rapport les résultats de l'action avec les objectifs que l'on cherche à atteindre. L'approche est réductrice, certes, mais elle permet selon nous de mettre en perspective les attentes et la réalité de l'action non gouvernementale.

2-2 Quels objectifs généraux de l'action non gouvernementale ?

Ceci conduit à s'interroger sur les objectifs généraux de l'action non gouvernementale. Vu la diversité du milieu non gouvernemental, la définition de ceux-ci constitue un exercice ardu. Nous avons tenté de les dégager à partir du discours et de la pratique des ONG, en évitant le plus possible de s'engager dans une démarche de définition arbitraire. Nous nous proposons de les expliciter comme le produit des trois grandes valeurs qui nous semblent avoir traversé successivement les ONG : assistance, solidarité, citoyenneté. Mais il est vrai que, tels qu'énoncés ici, ils ont tendance à gommer la diversité politique et les choix idéologiques dont sont porteuses les associations.

2.31 L'assistance :

Dans les années 70, la perception d'un tiers-monde pauvre sujet aux risques climatiques et à la pénurie, a suscité la mise en place d'une forte tendance à l'assistance.

3 voir notamment : " Non Governmental Organisations, Performance and Accountability, beyond the magic bullet ", M. Edwards and D. Hulme, Save the Children, Earthscan Publications ltd, London ; " Reluctant Partners, non governmental organizations, the state and sustainable agricultural development ", J. Farrington et A. Bebbington, Overseas Development Institute, 1993.

4 lire à ce propos le chapitre consacré aux ONG du rapport sur le développement humain PNUD 93, Economica, ainsi que les réflexions conduites par l'OCDE sous le titre : " Organisations non gouvernementales et gouvernements : une association pour le développement ", sous la direction de Ian Smillie et Henry Helmich, 1993.

- l'objectif était (et reste encore pour beaucoup d'ONG) de (mieux) répondre aux besoins réels des populations, et d'agir pour enrayer le sous-équipement social et certaines causes de la pauvreté.

2.32 La solidarité

L'idée " d'un seul monde " s'est ajoutée à la vision du tiers-monde dans les années 80. La notion d'assistance s'est enrichie de celle de solidarité, consistant à créer des liens de partenariat avec les sociétés du Sud.

- l'objectif était de promouvoir une solidarité Nord-Sud, par les échanges et le soutien à des ONG au Sud.

2.33 La citoyenneté

C'est sur le thème de la démocratie et du développement que l'on s'est engagé dans les années 90. La modification des rapports entre société civile et États de nombreux pays du Sud a conduit à promouvoir la citoyenneté comme vecteur de coopération et de développement.

- l'objectif est devenu alors de renforcer la démocratie et d'aider à l'émergence d'une société civile organisée dans les pays du Sud.

S'il nous semble possible de présenter ces objectifs comme successifs dans le temps, il apparaît tout aussi vrai que les objectifs globaux soutenus par l'ensemble des ONG sont en fait aujourd'hui une combinaison de ces trois orientations principales.

Quels que soient les objectifs dont se prévalent les ONG pour engager des actions dans les pays du Sud, *une même finalité les traverse* : celle de **contribuer de façon durable au développement économique et social des sociétés du Sud**.

Dès lors, il nous paraît très important de regarder l'efficacité de l'action non gouvernementale sous cet angle : l'action non gouvernementale apporte-t-elle une contribution sur le moyen ou le long terme, et pas seulement sur le court terme, pour le développement de ces sociétés ?

2-3 L'efficacité de qui et de quoi ?

Les domaines et fonctions assumés par les ONG sont très divers. Celles-ci sont actives aussi bien dans le champ de l'urgence que dans celui du développement. Elles appuient des actions sur le terrain, pratiquent la sensibilisation à la solidarité internationale en France, et contribuent à des actions de lobbying.

Pour notre part, nous avons centré notre réflexion sur une partie de cet ensemble : les ONG qui ont des actions d'appui au développement sur le terrain. Il nous a semblé, en effet, que l'examen de leur pratique donnerait un éclairage pertinent sur les objectifs généraux indiqués précédemment.

2-4. Deux niveaux d'analyse

L'étude de l'efficacité de l'action non gouvernementale implique de porter l'analyse à deux niveaux :

-l'efficacité des interventions des ONG sur le terrain. Cette efficacité est vue à la fois comme une confrontation des réalisations par rapport aux objectifs spécifiques que l'ONG s'est fixé, mais aussi comme une confrontation des objectifs spécifiques de l'ONG avec les objectifs généraux d'appui au développement.

- l'efficacité du dispositif d'ensemble par rapport aux objectifs généraux de développement.

3- Note méthodologique

3-1 Construction de l'étude

Notre investigation a un caractère essentiellement documentaire, cependant combinée à une fréquentation relativement longue et assidue du milieu non gouvernemental.

Nous avons établi un ensemble d'hypothèses à partir des objectifs de l'action non gouvernementale, qui constitue la grille à travers laquelle nous avons examiné les stratégies d'intervention d'un nombre défini d'ONG (à partir d'évaluations les concernant). Nous avons par la suite établi des corrélations entre certains types de stratégies et leur efficacité en terme de développement global.

L'approche de l'efficacité des interventions des ONG, sans être exhaustive, va chercher à combiner stratégie d'intervention et modalités de fonctionnement.

À partir des points étudiés, nous formulerons quelques réflexions allant dans le sens d'une amélioration de l'efficacité du dispositif non gouvernemental.

3-2- Méthodologie de l'analyse effectuée à partir des évaluations

Pour se doter d'un éclairage concernant l'efficacité des actions concrètes des ONG sur le terrain, nous avons choisi d'analyser de près une série d'évaluations de projets non gouvernementaux soutenus par le F3E (Fonds de promotion des études préalables, évaluations et études transversales)⁵. Nous avons bénéficié pour cela du travail de capitalisation sur une quinzaine d'évaluations conduit au préalable par le F3E, qui s'était interrogé sur la stratégie d'intervention, l'apport technique et les retombées socio-économique des projets évalués.

Signalons d'emblée que cet échantillon d'évaluations, et donc de projets d'ONG, ne peut être considéré comme strictement représentatif de l'action non gouvernementale d'ensemble.

En effet, quoique d'origines très variées, les ONG qui sont membres du F3E semblent se caractériser par un souci particulier de vérifier la pertinence et la validité de leurs interventions. Et plusieurs d'entre elles fonctionnent avec des cofinancements publics importants, ce qui justifie parfois leur recours à l'évaluation (facilitant le déclenchement d'un nouveau financement public). De plus, ces associations ont toutes envoyé à un moment ou un autre des expatriés ou des volontaires, méthode d'intervention qui n'est pas commune à toutes les ONG, et qui explicite bien certains des comportements.

Ces évaluations ont été réalisées entre 1991 et 1995. Certains commentaires des évaluateurs, tenant en particulier aux insuffisances dans l'appui aux acteurs locaux (thème émergent des années 90) demandent à être replacés dans l'époque en question.

⁵ Le F3E est une association rassemblant sur une base volontaire une trentaine d'ONG françaises, et facilitant l'accès au cofinancement d'études et en particulier d'évaluations. Le financement des études est assuré par les ressources propres de l'association (cotisation), un cofinancement des pouvoirs publics (ministère de la Coopération et ministère des Affaires étrangères), et une participation de l'association demandeuse. Toutes les études réalisées dans ce cadre sont accessibles à l'ensemble des membres, dans l'intention affichée de produire un bénéfice collectif.

D'autre part, la quasi totalité des évaluations concerne des pays dans lesquels l'action non gouvernementale est tolérée ou même souhaitée par les Etats. Nous ne serons pas en mesure d'étendre la réflexion à des contextes plus défavorables ou à des situations de crise.

Remarquons toutefois et pour finir que les ONG dont il est question sont suffisamment hétérogènes pour apporter une contribution à la réflexion générale, et que les évaluateurs chargés de mener ces études sont d'origines suffisamment diverses pour qu'on ne puisse soupçonner qu'ils représentent une " pensée unique " en la matière.

4- L'efficacité de l'action non gouvernementale vue à travers quelques évaluations

4-1 Les critères de l'efficacité

L'étude de l'efficacité des interventions des ONG va s'effectuer en fonction des critères suivants :

- **souplesse et adaptabilité** : lié au caractère non gouvernemental, ce critère met en avant la capacité d'adaptation (aussi bien des objectifs, des méthodes, des outils) constante aux évolutions du milieu environnant. La proximité par rapport aux populations cibles et la prise en compte de ces évolutions dans le cadre du projet en constituent les principaux points, ainsi que la possibilité d'engager des actions innovantes.

- **apport technique et méthodologique** : il s'agit là de la capacité à mobiliser des compétences effectives tant sur des aspects techniques de la coopération, que sur les méthodes qui l'environnent.

- **globalité de la démarche** : ce critère renvoie à la capacité de répondre aux besoins des partenaires sans rester enfermé dans une démarche purement sectorielle, ni mésestimer les contraintes internes ou externes à l'action.

- **appui au développement institutionnel** : ce critère répond à la volonté d'appui à la structuration de la société civile dans laquelle se situe l'action. Il demande d'identifier les institutions existantes ou manquantes, et de délivrer l'appui nécessaire à leur émergence ou pérennité.

- **actions en faveur d'un changement d'échelle** : ce critère répond à l'exigence de soutenir des actions dont l'impact dépasse à terme le cadre strictement local de leur développement, pour être soit reproduits, soit insérés dans des politiques sectorielles plus vastes, en relation avec l'ensemble des organisations et institutions publiques ou privées concernées.

Ces critères constituent la grille de lecture à partir de laquelle nous avons procédé à l'analyse des rapports d'évaluation. Ils nous ont permis de dégager les caractéristiques de la stratégie d'intervention des ONG.

4-2 Les points forts et les points faibles de l'action non gouvernementale

L'analyse de l'échantillon d'évaluations permet de dégager une série de points forts et de points faibles qui ressortent de l'action non gouvernementale. Nous les avons regroupés autour de deux thèmes :

- conception de l'action,
- mise en oeuvre du projet.

Cette distinction entre conception et mise en oeuvre nous a semblé intéressante pour mettre en relation ce qui, du point de vue non gouvernemental est apparu comme souhaitable (la conception), de ce qui par la suite s'est révélé possible (la mise en oeuvre).

4.21 La conception

4.211- un diagnostic pertinent par rapport à des objectifs spécifiques.

Pour la majorité des projets d'ONG évaluées, il apparaît que le diagnostic initial, conduisant à définir les objectifs spécifiques et en particulier techniques de l'intervention est bien mené. Autrement dit, le besoin auquel elles entendent répondre est réel et les ONG proposent des réponses pertinentes même si parfois incomplètes.

4.212- une divergence dans la conception proprement dite.

Selon les évaluations, on peut distinguer deux familles d'ONG qui diffèrent dans la conception de l'intervention. Appelons les : famille "appui" et famille "transfert"⁶.

- la famille "appui".

Les ONG de cette famille partagent trois caractéristiques :

- leur intervention est construite de façon à renforcer des structures locales,
- elle pose d'entrée de jeu la question de la pérennité des actions engagées, et de la viabilité de leurs structures partenaires,
- elle a la volonté d'articuler les acteurs au-delà de l'échelle locale.

- la famille "transfert"

Les ONG de cette famille mettent plus l'accent sur :

- l'adéquation de l'action vis à vis de besoins recensés,
- une dimension limitée voire restreinte du thème et des partenaires de l'action.

Ceci ne signifie pas que la place des structures locales ou la préoccupation de pérennité de l'action soit étrangère à ces ONG. Mais elles sont considérées comme des facteurs externes à la conception du projet, ou comme des productions naturelles du processus de projet.

Les évaluations sont claires sur ce point : la prise en compte trop tardive de la dimension institutionnelle des actions et de leurs conditions de pérennité constitue un véritable point faible de certains projets non gouvernementaux. Autrement dit, l'appropriation de l'action par ses acteurs locaux n'est pas un résultat du projet, mais l'un de ses éléments de définition.

4.22 La mise en oeuvre

4.221- des caractéristiques communes

- pour qui travaille-t-on?

Les rapports d'évaluation ont montré que la cible des projets était conforme aux exigences d'un développement global et que les catégories suivantes étaient atteintes sur le terrain :

- le plus grand nombre à la base
- les plus pauvres
- les zones marginalisées, toutes "cibles" qui sont effectivement considérées comme les priorités de l'action non gouvernementale.

⁶ Ces qualifications ont une valeur indicative, et non normative. Si en effet nous pensons que la famille "appui" a une contribution potentielle au développement plus importante, elle a besoin pour s'affirmer de collaborer avec des membres de la famille "transfert", dont on ne peut dénier les apports significatifs aux populations du Sud.

- souplesse et adaptation

Ces résultats peuvent s'expliquer en partie par une présence effective sur le terrain (les équipes sont à même d'adapter les grandes lignes du projet au contexte local) et d'une bonne connaissance du milieu qui permet de supposer l'adaptabilité des solutions proposées.

Les ONG montrent également une propension à identifier des innovations méthodologiques et techniques, et à les tester. Elles sont ouvertes aux collaborations sur leur terrain.

- compétences techniques.

Les évaluations reconnaissent aux ONG un bon apport de compétences techniques, répondant aux contraintes locales.

- relation avec les pouvoirs publics

La question de la relation de l'ONG et du projet à l'Etat (du Sud) peut être abordée à cette occasion.

Malgré la bonne volonté dont certaines ONG font preuve lors de la conception de leurs projets, la collaboration avec l'État dépasse rarement un cadre de relations formelles (inscription aux registres des services techniques d'un État, échange d'informations). Dans les cas où la collaboration est plus effective (mise en place d'un circuit d'informations réciproques, l'organisation de journées de formation, intégration du projet aux politiques nationales, la participation de l'ONG à la définition de politiques nationales), la relation de l'ONG à l'État est insuffisamment clarifiée. Autrement dit, on constate une tendance non gouvernementale à avoir une vision "utilitaire" de l'Etat (va-t-il nous faciliter la tâche, ou bien nous mettra-t-il des bâtons dans les roues ?), qui est aussi une vision minimaliste, c'est à dire qui n'envisage pas a priori la reprise dans les politiques nationales de façons de faire innovantes qui auraient pu découler des projets réalisés.

4.222- des insuffisances différentes selon les types d'intervention

Concernant la famille "transfert", les insuffisances sont essentiellement liées à l'impréparation de la stratégie de sortie de l'ONG du Nord (la fin de l'intervention) dans le processus de coopération, mettant en danger l'édification du projet.

Concernant la famille "appui", les insuffisances sont d'un autre ordre : elles mettent en cause la capacité opérationnelle des ONG en question par rapport aux ambitions affichées au stade de la conception.

Concrètement les insuffisances portent sur :

- Σ la traduction opérationnelle de diagnostics de situation,
- Σ la maîtrise des outils d'appui,
- Σ les compétences nécessaires en matière de médiation et de renforcement institutionnel

Un dernier point faible, qui n'est pas spécifique à l'une ou l'autre des familles est la faiblesse des interventions en matière de développement économique.

La question des compétences demande à être explicitée.

La mise en oeuvre d'un projet requiert de multiples compétences pour garantir l'aspect technique et méthodologique, mais aussi institutionnel des actions engagées. Plus l'ONG aura déterminé à la conception du projet un cadre d'intervention vaste (visant à une plus grande structuration du milieu, par exemple), plus les compétences requises seront nombreuses.

Un transfert technique et l'émancipation d'une organisation locale ne mettent pas en jeu les mêmes savoir-faire. En règle générale, les compétences techniques sont bien maîtrisées car elles font partie depuis longtemps de l'arsenal des ONG.

Celles-ci montrent également une bonne maîtrise des outils méthodologiques (promotion de la participation, capitalisation, évaluation, quoi que le suivi du projet laisse parfois à désirer). La capitalisation constitue un élément moteur de leur efficacité puisqu'elle contribue à tirer des enseignements des erreurs passées, permet de mieux connaître leur structure, et de procéder à des échanges d'information avec les divers partenaires. Les ONG font preuve d'une grande capacité d'adaptation (si un projet pose des difficultés, il est généralement abandonné ou non répliqué, les recommandations préconisées par les évaluations sont généralement suivies, etc.).

En revanche, les compétences correspondant à de nouveaux types d'activités (médiation entre acteurs locaux, renforcement institutionnel, interventions en matière économique), sont plus récentes et insuffisamment maîtrisées, en tout cas dans le cadre des projets que nous avons examinés.

La conséquence de tout ceci est que malgré l'affichage de principe sur des conceptions participatives et partenariales, certaines ONG ont en réalité des difficultés à prendre en compte les structures existantes dans le milieu, ou encore à s'assurer que les acteurs avec lesquelles elles travaillent sont intéressés à s'approprier les actions entreprises, ce qui en fragilise la viabilité.

Nous avons envisagé ici l'efficacité sous l'angle privilégié des stratégies d'intervention. Toutefois, il paraît nécessaire de compléter cette approche par une réflexion sur l'organisation des ONG : en quoi celle-ci influence-t-elle l'efficacité des interventions sur le terrain ?

5- L'organisation des ONG et l'efficacité des interventions sur le terrain

Les facteurs pouvant influencer l'efficacité des interventions sur le terrain sont multiples. Nous en privilégions pour notre part trois :

- la “ redevabilité ”,
- l'identité de l'organisation,
- le fonctionnement de l'organisation.

5-1 La “ redevabilité ”

Pour développer son action, une ONG se trouve dans la nécessité de gérer et de concilier de multiples dépendances vis-à-vis d'interlocuteurs hétérogènes par leur nature et leur niveau. Ces interlocuteurs sont à la fois ses militants, ses bailleurs de fonds (Etat, contributeurs privés, etc.), ses partenaires institutionnels au Sud, et les “ bénéficiaires ” des actions.

Le terme anglais d’“ accountability ”, pour lequel nous avons adopté la traduction libre de “ redevabilité ”, explicite bien la nature de cette dépendance multiple. Celle-ci a pour conséquence d'accroître la responsabilité de l'ONG vis-à-vis de tous ses partenaires, tout en lui faisant obligation de rendre compte de son action.

Ces différentes exigences sont difficiles à concilier. Elles expliquent peut-être l'attachement des ONG à organiser leurs actions sous forme de projets, qui constituent les cadres les plus appropriés pour en présenter les résultats à tous leurs partenaires. Or l'expérience montre que le cadre-projet, s'il contribue à une meilleure visibilité, apporte avec lui des contraintes et limitations qui peuvent mettre en cause son efficacité. Dans ce sens, la réflexion en cours sur la notion de programme est peut-être de nature à faire évoluer les pratiques non gouvernementales.

5-2. L'identité de l'ONG

Les ONG jouent de leur identité spécifique à deux niveaux : vis-à-vis des pouvoirs publics, et vis-à-vis des autres organisations non gouvernementales.

Elles ont souvent la perception d'exister comme alternatives ou substituts aux coopérations publiques, jugées erronées ou défaillantes. La vision de l'Etat reste essentiellement utilitaire : bailleur au Nord, facilitateur au Sud.

Cette conscience forte de leur spécificité (dont l'origine est extrêmement variée, et s'alimente de convictions éthiques, politiques, religieuses, ou encore humanitaristes) peut aussi les conduire à mettre en avant leurs différences d'avec les autres ONG, plutôt que leurs ressemblances.

Certaines ONG en viennent dès lors à agir sur un mode exclusif, c'est à dire sans rechercher les collaborations publiques et non gouvernementales qui complèteraient et enrichiraient leur action.

5-3. Le fonctionnement de l'ONG

Les mécanismes de prise de décisions (qui a le pouvoir de décider ? quel mécanisme de décision ? comment sont transmises les informations ?, etc.) sont révélateurs de la structure et du fonctionnement de l'ONG. Ils peuvent constituer des facteurs de blocages très importants : perte de temps, motivation des décisions. Une mauvaise cohérence interne risque d'accentuer ce travers. En bout de course, la mauvaise gestion des prises de décisions contribue à alourdir l'appareil administratif et à apporter la confusion dans le partage des responsabilités, en particulier ici les relations siège/terrain.

Remarquons que la cohabitation fréquente de militants et de professionnels dans les appareils des ONG constitue une explication de ces difficultés. Il y a un enjeu à clarifier les relations entre ces deux types d'intervenants, qui ont par ailleurs tous deux leur légitimité dans l'action non gouvernementale.

6- Des pistes d'amélioration de l'efficacité

Les analyses du milieu non gouvernemental et de son action présentées ici ont un caractère fortement réducteur dont nous sommes pleinement conscients. Nous demandons l'indulgence, en rappelant que les travaux sur l'action non gouvernementale restent aujourd'hui encore extrêmement limités, et qu'il est difficile d'en tirer des enseignements très précis malgré la richesse et la diversité de la matière. L'un de nos objectifs, en nous engageant dans cette réflexion, était d'inciter à la multiplication de travaux plus poussés dans cette direction. L'avenir dira si cet objectif a été atteint.

Il nous semble toutefois que les analyses présentées ici permettent de dégager quelques leçons. Elles portent sur les enjeux et les méthodes de renforcement de l'action non gouvernementale.

Première leçon : les ONG doivent réfléchir au cadre de conception de leurs interventions sur le terrain. Certaines actions non gouvernementales sont conçues en priorité, on l'a vu, suivant une logique dominante d'assistance ou de transfert. Certes, elles atteignent, parfois mieux que d'autres, les populations à la base. Mais elles ne portent pas les conditions d'un impact durable car elles sont insuffisamment reliées aux logiques et structures locales. Il paraît indispensable d'approfondir la réflexion sur les capacités institutionnelles des structures partenaires au sud et sur la pérennité des actions entreprises afin de mettre en place les premiers jalons d'un développement significatif.

La faiblesse de conception évoquée ici peut-être mis en relation avec le cadre projet employé pour les actions de coopération. On a dit que ce cadre-projet était utile pour clarifier le contenu de l'action vis-à-vis des différents partenaires de l'ONG. Cependant, il a l'inconvénient

de privilégier le produit par rapport au processus : en d'autres termes, il met en avant les réalisations techniques (objet du transfert) plutôt que la façon dont celles-ci seront appropriées. Il faudrait que les ONG à leur tour se réapproprient la notion de projet pour en faire un instrument adéquat de leur coopération.

Deuxième leçon : les ONG doivent renforcer leurs compétences en matière d'appui aux acteurs du Sud. L'approche des questions économiques apparaît souvent comme une faiblesse. Pourtant, la demande sociale en faveur d'un soutien renforcé à ce qu'on appelle aujourd'hui l'économie populaire est de plus en plus forte et il est important d'y apporter des réponses.

D'autre part, on constate que les ONG, au fur et à mesure qu'elles s'engagent dans l'appui aux initiatives de leurs partenaires du Sud, se trouvent confrontées au développement de nouvelles compétences, en particulier la capacité de médiation et l'appui aux organisations. L'appui aux structures locales (appui institutionnel) dont l'objectif est la structuration de la société civile, est dans la pratique insuffisant au regard des ambitions des ONG et des attentes de leurs partenaires.

Troisième leçon : les ONG doivent s'ouvrir à la collaboration avec des acteurs complémentaires, publics et non gouvernementaux. C'est à cette condition que les actions qu'elles entreprennent trouveront écho, au-delà de leur strict champ d'application, dans les politiques, et qu'elles contribueront à engager des pratiques de développement renouvelées et significatives.

Ces réflexions veulent répondre au souci d'améliorer l'efficacité de l'action non gouvernementale au regard des objectifs généraux proposés dans l'introduction. Elles sont difficiles à mettre en oeuvre et parfois peu conciliables (comment pour une ONG pratiquer à la fois une activité d'appui institutionnel et de construction de la société et une collaboration avancée avec un Etat soucieux de conserver ses prérogatives). Dans tous les cas, l'évolution des pratiques est subordonnée à un changement dans les idées, les mentalités et les croyances. Il nous semble ainsi, que pour s'engager dans les directions proposées ci-dessus, un effort devrait être fait dans deux directions.

- la capitalisation de l'expérience : la constitution d'un savoir-faire particulier sur les nouvelles directions indiquées est encore faible et il n'est plus possible de se satisfaire des avancées discrètes de telle ou telle ONG dans les domaines prioritaires de l'action non gouvernementale. Une mise en commun des expériences et des discussions sur les modalités de chaque pratique devrait permettre aux ONG d'approfondir et de consolider une partie de leurs acquis.

- la formation et l'échange : à partir des enseignements tirés des capitalisations, il s'agit de sensibiliser les ONG aux thèmes développés ici (domaine économique, appui institutionnel, collaboration avec d'autres types d'intervenants), et de renforcer les compétences liées à ces nouveaux domaines. La comparaison d'expériences, et l'échange d'idées et de formations croisées entre ONG, et entre les sphère publique et privée du monde de la coopération sont des outils qui permettront aux ONG d'aller vers une plus grande efficacité.

Tout ceci ouvre des chantiers importants qui demanderaient de prendre des initiatives. Le rôle des collectifs et coordinations d'ONG devrait se construire en particulier autour de ces attentes et fonctions.

AXE 4

la DIMENSION POLITIQUE des ONG

AXE 4 : La dimension politique des ONG

LES ONG ET L'ÉTAT : RÉGULATION ET POLITIQUES PUBLIQUES EN AMÉRIQUE CENTRALE L'INTERVENTION DE L'ASSOCIATION ÉCOLES ' SANS FRONTIÈRES AU GUATEMALA

Texte d'auteur (version pré-colloque)

Nathalie AFFRE
CEMCA- Guatemala

Introduction : acteurs infra-étatiques et régulation étatique

Avec la sortie de la guerre froide et l'entrée du monde 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 logique cohérente 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 régulation¹. Le concept de réseaux transnationaux fait référence à des acteurs dont le point commun est de ne pas être surdéterminé par une ou des volontés 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 à but non lucratif qui sont l'objet du présent colloque.

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

¹ James N. ROSENAU, Governance in the Twenty-first Century, in Global governance, vol 1, Number 1, Winter 1995, Lynne Rienner Publishers, pp 13-43

international car leur financement provient en majorité d'organisations internationales, d'ONG ou de gouvernements occidentaux.

La multiplication des ONG témoignerait donc, entre autre, 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 plus les seuls 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 l'État, 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 oeuvre des politiques publiques. L'approche constructiviste 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 inexistantes dans le processus d'élaboration et de mise en oeuvre 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 selon 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 quant à elles, la construction d'un espace public et d'une Action publique proprement palestinienne ? (pour ne pas employer le mot État qui est encore polémique). 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. Des ONG vers l'État, 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 et de la cohésion nationale, on voit pourtant peu à peu apparaître à côté de la régulation macro-institutionnelle, de nouvelles formes de mode 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 associations². Ce balayage sommaire du phénomène non gouvernemental souligne ainsi l'universalité du phénomène tout en spécifiant chaque cas de configuration État/ONG par son ancrage dans une culture politique et une histoire singulières.

L'étude de cas présentée dans le cadre de cette communication analyse les activités d'une ONG française à vocation internationale, Écoles sans frontières, 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 École Sans Frontières témoigne en effet de la mutation des mécanismes de régulation à l'échelle stato-nationale et à l'échelle internationale :

2 J. Donzelot, P. Estèbe, L'Etat animateur, essai sur la politique de la ville, Esprit, Paris 1994

ESF tout en étant un acteur non gouvernemental singulier et autonome, porteur de sa propre rationalité, et aussi modeste son action soit-elle, 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 un instrument de la politique mais participe de cette même politique. En effet, à l'intérieur des cadres généraux définis par l'Union Européenne, et qui constitue la seule contrainte institutionnelle pour l'attribution de financement, les ONG proposent des projets dont elles sont les réalisateurs et entrepreneurs. Depuis le début des années 80, le Ministère de la coopération française 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 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, dans une première partie de l'exposé, 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'interaction particulières peut nous aider à avancer dans nos interrogations ; c'est pourquoi dans une deuxième partie, notre propos sera de décrire en détails les activités de l'association ESF dans cette région du monde ainsi que les relations qu'elle entretient avec les autorités éducatives du pays ; dans un troisième temps enfin, nous tenterons d'extraire du cas empirique une schématisation de l'intervention pour en tirer une série de conclusions provisoires.

ONG's et régulation socio-politique en Amérique Latine

Depuis les années 80, l'Amérique latine est engagée dans un processus de transition politique (vers la démocratie) et économique (économie de marché) dans un contexte 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 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 est 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 il est temps maintenant d'aborder l'étude d'un cas particulier : l'intervention d'Écoles Sans Frontières au Guatemala (1989 -1995)

L'État guatémaltèque et les ONG

Depuis la fin des années 70 le Guatemala, enlisé dans une guerre civile qui dure aujourd'hui depuis plus de 35 ans, a connu une forte pénétration d'acteurs non gouvernementaux : associations humanitaires, ONG de développement, brigades de paix, églises, sectes protestantes, internationales de partis. La mutation du mode d'allocation de l'aide internationale favorable aux ONG a également favorisé 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 ONG répondent alors 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 54 interrompt 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 le mode de 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 puisse permettre à l'armée de garder la face dans un contexte international changeant, 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 ces 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 entièrement électrifiées ; la capacité d'intervention publique reste faible, l'aide internationale est alors sollicitée dans un souci nouveau de régulation ; c'est aussi le début de la période de l'ouverture, l'acceptation tacite de la présence des ONG est alors une façon de chercher la reconnaissance de la communauté internationale. Du côté de l'opposition, on s'organise également pour sortir le Guatemala de son isolement médiatique ; la figure de Rigoberta Menchú est alors 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, les efforts volontaristes de certains secteurs et les pressions internationales pour construire 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 devenues un véritable mode de régulation, un mécanisme oeuvrant 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 argumentations sont évoquées derrière ce discours politique unanime : 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 (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 oeuvre 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. Sans vouloir faire de l'idéologisme, on constate 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 résorption du secteur public a été fortement accentuée par la diffusion des idées néo-libérales. Les théoriciens 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 : la prolifération des ONG constitue-t-elle un phénomène conjoncturel ? Ou ces dernières sont-elles destinées, a contrario, à se perpétuer ? Autrement dit s'agit-il d'un modèle de gestion provisoire qui devrait déboucher sur une nouvelle configuration État / secteur privé / 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 subsidiaire.

_ La contradiction : l'idée à mettre en œuvre est donc de renforcer les organisations communautaires et de promouvoir l'autogestion à travers les ONG. Certes, la pertinence des effets recherchés ne saurait être niée : démocratisation des processus de décision, fin de l'attentisme envers un pouvoir paternaliste et 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 opératif : les ONG se révèlent meilleurs entrepreneurs et meilleurs gestionnaires ; habiles et ingénieuses, elles sont capables d'innover ; progressistes (elles ne le sont pas toujours), elles renforcent 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 court et à long 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 devoirs, l'autre quant à ses prérogatives et à sa politique fiscale ? Remarque qui semble d'autant plus pertinente pour le Guatemala où citoyenneté et fiscalité sont encore à l'état embryonnaire.

La politologie n'ayant guère de vertus prophétiques, il semble aujourd'hui peu aisé de répondre à de telles questions ; 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. Après avoir décrit les activités de ESF et ses relations avec les autorités éducatives, nous pourrions en déduire une série de conclusions concernant la question plus générale des relations entre ONG et État.

L'intervention de Écoles sans frontières au Guatemala (1989-1995)

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 qui se trouve 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 américaine de développement 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 colons vont réussir à faire prospérer leurs nouvelles terres en mettant en oeuvre des projets coopérativistes. Cette réussite commence alors à inquiéter l'armée ; à la fin des années 70, une branche de la guérilla, *Éjercito Guerrillero de los Pobres* (EGP), pénètre par le Mexique et s'implante dans la région ; L'armée y installe alors des camps militaires et commence 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 ethniques 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"

A 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 promoteurs de santé actifs 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 conseils auprès de différentes instances éducatives. 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 possèdent 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 parfois la présence des maîtres se résume à une dizaine de jours par mois. L'absence de communication est quasi-totale car 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 d'un cursus scolaire de base. Les bénéficiaires du projet sont 700 enfants de 7 à 11 ans, appartenant à quelques 550 familles déplacées de l'ethnie K'ekchi réparties en seize communautés ; ESF se propose de recruter 25 moniteurs 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 de l'Éducation sont également recrutés pour une période de deux années renouvelables ; leur mission est d'assister les enseignants expatriés dans la formation des moniteurs d'Éducation et de participer à l'élaboration du contenu des programmes en particulier en langue K'ekchi, 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 débute que la seconde année et se fait 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 financé à 80% par la Communauté Européenne ; l'Ambassade de France et le Ministère de la coopération apportent une petite contribution, le reste étant réparti entre diverses fondations étrangères.

Le projet ESF dans l'environnement institutionnel guatémaltèque

Dès le début de la mission ESF prend contact avec un certains nombres 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 ESF et inscrit le projet dans le cadre de la politique ministérielle,
- _ 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 au corps professionnel des enseignants du secteur public par la prise en compte de leur salaire dans l'élaboration du 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 de l'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 de ESF et les résultats obtenus. Une collaboration est ensuite envisagée avec le département de linguistique de l'Université Raphael Landivar 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 de 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 l'échelon hiérarchique pour devenir vice-ministre à partir du nouveau gouvernement institué en 1993, alors même que se précisent les objectifs de ESF en prévoyance de son prochain 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 de l'Éducation

Dès le début de son intervention, il est manifeste que les activités d'ESF vont interférer avec l'espace de mise en oeuvre de l'Action publique ; quelque soit 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 elle entre forcément en interaction avec le système national d'Éducation. La particularité d'ESF (car ce n'est pas le cas 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 spécificité de ESF s'explique en partie par la culture politique des volontaires : pour ces jeunes instituteurs français, seul l'État est en mesure d'organiser un système éducatif universalisant. Les volontaires sont cependant bien conscient 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'ekchí) créée par des K'ekchí, enseignants pour la plupart.

On constate également que sur le plan des objectifs de la politique éducative, le projet de ESF ne se trouve pas en conflit avec la politique ministérielle ; depuis 1985 le Ministère a développé un projet de promotion de l'Éducation bilingue avec des financements de l'agence américaine US-AID ; s'il est vrai que ce projet visait à l'origine non pas à promouvoir une culture Maya mais à faciliter la "castellanisation" 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 une fin dans le but

de promouvoir 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 95 contient toute une partie qui consacre le droit à une Éducation bilingue inter-culturelle ; le programme PRONEBI comprend également des processus de formation d'instituteurs bilingues ; Il existe cependant encore un grand décalage entre les objectifs et les priorités de la politique ministérielle et son effective mise en oeuvre ; inertie de la bureaucratie, absence de volonté politique, 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 constitue un apartheid socioculturel de fait, sont autant d'obstacles à la promotion d'une nouvelle Éducation.

Cette convergence d'objectifs (que l'on pourrait appeler dans le langage des politologues une convergence de référentiel) va cependant faciliter le travail de ESF. Dans un contexte de démocratisation où l'État est censé faire l'objet d'une transformation, les réformes ne débouchent pas sur une immédiate transformation des représentations et des pratiques ; la nomination par le gouvernement de Ramiro de Leon Carpio d'un indigène au poste de ministre de l'Éducation nationale a souvent été interprétée par l'opposition comme une manipulation symbolique visant à "tout changer pour ne rien transformer" ; les acteurs peuvent-ils cependant manipuler un discours, "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 en soient modifiées ? De toute façon 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 de ESF contribuent ainsi à l'actualisation de la nouvelle politique. Elle joue un rôle de pionnier en s'installant dans des zones très reculées auprès de populations en marge du secteur public, et en innovant une méthode d'apprentissage adaptée au groupe ethnolinguistique K'ekchí. ESF ne se substitue pas à l'État ; elle investit l'espace de mise en oeuvre 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 de 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. (une autre ONG aurait pu décider de mettre en place des écoles autogérées ou envisager un projet coopérativiste).

Conclusion

L'étude de cas de l'intervention de 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 une fin de l'État ; cette étude de cas démontre que l'ONG ni ne se substitue à l'État, ni n'est l'instrument de l'État ; elle participe à la politique du ministère ; 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 trouve 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 le Ministère à assumer sa propre politique.

Bien sûr, faut-il encore le rappeler, le cas présenté dans cette étude reste un cas particulier ; il faut donc se méfier d'une montée en généralité 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 entrepreneurs de services ; d'autres verraient leurs projets s'interrompre à la suite de leur retrait .

Quand à la politique internationale, l'exemple de 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 de coopération des gouvernements et des entités supranationales.

AXE 4 : La dimension politique des ONG

LES ONG, NOUVEAUX ACTEURS INSTITUTIONNELS DU DÉVELOPPEMENT URBAIN

Texte d'auteur (version pré-colloque)

Serge ALLOU
GRET

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 ⁽²⁾ et à la faveur de débats nationaux et internationaux ⁽³⁾ 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

(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,...).

(2) Cf. par exemple :

1) Dans la collection "Projets de quartiers" éditée par le ministère de la Coopération et l'Association Française des Volontaires du Progrès : *Sécurité foncière et développement urbain. Le projet Sokoura, Abidjan-Côte d'Ivoire*, et *Assainissement et développement urbain - Quartiers d'Afrique Noire - Burkina Faso - Côte d'Ivoire*.

2) *Développement local urbain en Afrique - Histoires de projet*, édité par le GRET avec l'appui du ministère de la Coopération, Paris, 1996.3) "Développement urbain et participation populaire en Namibie, Afrique du Sud, Zimbabwe, Mozambique", *Les Cahiers du CRIAA*, 1994.

(3) Cf. par exemple :

1) "Villes du Sud : quelles actions pour les ONG ?", *Forum d'Agen*, 1991 (in *Aventures du XXe siècle*, n° 55, Paris, 1991).

2) "Présentation d'expériences de coopération, analyse méthodologique", GRET-PSH, *Table ronde Jeunes Ville Emploi*, Paris, avril 1993.

3) Compte rendu de l'atelier urbain de *Un monde à venir après Rio*, CRID, Paris, novembre 1993.

4) "Le droit et l'accès pour tous à l'habitat et à la ville - Contribution à Habitat II des associations françaises de solidarité internationale", CRID, Paris, novembre 1995.

méthodes d'action à mettre en oeuvre pour contribuer à un développement urbain socialement équitable, et sur les enjeux et modalités de la coopération dans ce domaine.

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.

1. LE CONTEXTE.

Les années quatre-vingt constituent une période clé. Il est très probable que des associations anciennes (CIMADE, CCFD, Frères des Hommes, ...) développaient des projets de coopération en milieu urbain avant cette époque, quoique l'information soit difficilement accessible 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, son caractère désormais massif et inéluctable, 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 ⁽⁴⁾. 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

(4) Cf. Corinne Rocher, "Remember Vancouver. Une relecture de Habitat 1976", METT, Plan Urbain, Interurba, Paris, décembre 1994.

apporter le soutien nécessaire au rôle clé joué par les acteurs non gouvernementaux dans la production, l'amélioration et la maintenance de l'habitat " (5). 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 oeuvre 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 oeuvre 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'Etat est progressivement battue en brèche, la notion de " gestion " de la ville prenant le pas sur celle de " production " de la ville (6). 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 (7). 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'Etat et du marché pour réduire la pauvreté " (8).

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 Economique (9) abandonne le financement du logement social, et la politique de coopération mise en oeuvre 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 (10). 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

(5) UNCHS, *The Global Strategy for Shelter to the Year 2000*, Nairobi, 1990.

(6) Le débat autour de ces deux notions n'est pas sans intérêt pour la réflexion sur le rapport entre la ville et l'Etat, ou en termes conceptuels entre l'urbain et le politique. " Gérer " la ville c'est, d'une certaine façon, considérer que celle-ci est le résultat de forces économiques et sociales d'où tout projet *a priori*, intentionnel et explicite, est absent. C'est administrer l'existant. Démission du politique ? Voire. Car ce peut être aussi en appeler à la négociation entre les acteurs pour renouer avec des projets et des orientations volontaristes pour " changer la ville ". A l'inverse " produire " la ville c'est, contre le " laisser-faire ", agir à partir d'un projet politique finalisé. C'est définir un but (une utopie ?) et organiser des moyens pour y faire tendre l'action. Mais le totalitarisme peut alors n'être pas loin... Nous renvoyons ici aux débats sur la " bonne gouvernance " (cf. par exemple, *Cities and Governance, New directions in Latin America, Asia and Africa*, edited by Patricia L. Mc Carney, University of Toronto, 1996), qu'il conviendrait probablement de penser, pour le dire dans les termes de certains tenants actuels de la logique formelle, comme " hiérarchie enchevêtrée " entre le politique, l'économique et le social.

(7) Diana Mitlin, David Satterthwaite, " Past experiences with cooperation between governments and NGOs in the field of human settlements ". Papier préparé pour la rencontre sur *La coopération Gouvernements/ONG dans le domaine des établissements humains*, La Haye, novembre 1992.

(8) S. Paul and A. Israël, " Non governmental organizations and the World Bank ", The World Bank, Washington, 1992, cité par D. Mitlin et D. Satterthwaite, *ibid.*

(9) Aujourd'hui Caisse française de développement.

(10) Cf. C. Rocher, " Remember Vancouver ", *art. cité.*

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 ⁽¹¹⁾. 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 oeuvre " 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 " ⁽¹²⁾. 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 oeuvre 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 " ⁽¹³⁾. 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 (Etat, 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 " 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 ultérieurement le ministère de la Coopération, 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'Etat, 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 ⁽¹⁴⁾. 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 ⁽¹⁵⁾. Grâce à divers outils de communication et à une participation active à l'organisation de différentes manifestations ⁽¹⁶⁾, le PSH contribue à la diffusion de

(11) *Bilan critique du programme Rexcoop*, tome I, p. 5.

(12) *Ibidem*, Tome III, p. 433.

(13) Cf. " Répertoire des associations françaises intervenant dans le domaine de l'habitat ", Gret, Paris, 1987.

(14) Cf. la collection des fiches d'information éditée depuis 1991 par le programme, et notamment " Le point sur les projets suivis par PSH ", fiche d'information n° 11, numéro spécial, PSH, Paris, 1993.

(15) Plusieurs rapports ont été produits sur ces questions, par exemple P. Aurejac, Y. Cabannes, " Accompagnement et financement d'initiatives communales locales ", 1995 ; Y. Cabannes, P. Aurejac, " Accès des plus démunis au financement de l'habitat ", 1995 ; M. Sembene, " Développement social urbain et Coopération Nord-Sud ", 1993.

(16) Cf. par exemple : la contribution du programme sur le thème de l'habitat des plus démunis au *Colloque de Lille* en 1989, consacrée aux " Villes, moteurs du développement économique ", l'organisation du débat " Villes : quelles actions pour les ONG " au *Forum d'Agen* en 1991, ou plus récemment en 1995, en lien avec la Commission Coopération Développement, la réalisation de la *Table ronde Habitat et développement urbain - Forum des partenaires de la coopération*, dans le cadre de la participation française à Habitat II.

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.

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 ⁽¹⁷⁾. Il faut probablement y voir avec Gustave Massiah, 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 " ⁽¹⁸⁾.

2. 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 ⁽¹⁹⁾.

Aucune de ces associations n'a une vocation exclusivement urbaine ⁽²⁰⁾ 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

(17) Le bilan de l'action du PSH sur ce plan en atteste. Partant de cette prémisse de l'inexpérience et du manque de savoir-faire spécifique des associations, le programme a en effet fondé partie importante de sa stratégie sur la combinaison des compétences complémentaires des ASI, des professionnels et des collectivités territoriales dans le cadre des projets. Les montages institutionnels souvent assez complexes qui en ont résulté n'ont pas totalement eu l'effet escompté d'entraînement du milieu des ASI et de " profession-nalisation " de leurs interventions.

(18) Gustave Massiah, " Les ONG et l'urbain ", AITEC, mars 1992.

(19) L'ensemble des chiffres présentés dans cette partie sont issus d'une étude réalisée par le PSH et la Commission Coopération Développement pour préparer la *Table ronde Habitat et développement urbain, Forum des partenaires de la coopération*, organisée à Paris en septembre 1995. Ils ont été publiés dans l'un des volumes des actes de la table ronde : " Panorama des coopérations décentralisée et non gouvernementale ". Ces données ont été élaborées à partir des informations disponibles au bureau de la coopération non gouvernementale des ministères des Affaires étrangères et de la Coopération. Elles rendent compte des opérations pour lesquelles les associations ont sollicité des cofinancements auprès de ce bureau. Il est vraisemblable qu'un certain nombre d'actions engagées par les associations échappent à ce " recensement ", soit qu'elles aient été financées entièrement par des fonds propres des associations, soit qu'elles aient fait appel exclusivement à d'autres circuits de financement national (dans le cadre de certains FAC spécifiques par exemple), ou international (Union européenne, Banque mondiale, ...). Ces chiffres, à apprécier avec prudence, rendent compte malgré tout des grandes tendances actuelles de la coopération conduite par les ASI.

(20) La France diffère en cela d'autres pays où des associations (peu nombreuses il est vrai) sont spécialisées dans les projets urbains : Homeless International en Angleterre, Deswos en Allemagne, ou la Cooperative Housing Foundation aux Etats-Unis par exemple. Sur ces associations et, de façon plus large, sur des exemples de projets significatifs conduits par des ONG au niveau international, cf. *Improving Shelter, Actions by non governmental organizations*, UNCHS-Habitat, Nairobi, 1992.

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
	15 %	17 %	28 %	32 %	4 %	4 %	100 %

Ville : Habitat, eau et assainissement, voies et réseaux divers, marché et gares routières, transports, développement municipal, développement social des quartiers, réhabilitation.

Vie économique : Appui aux petites entreprises, appui aux groupements économiques, crédit, formation.

Ecole/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.

Source : Ministères des Affaires étrangères et de la Coopération.

Elaboration : PSH-CCD.

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 ⁽²¹⁾.

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 ⁽²²⁾.

(21) A la différence des collectivités locales dont les projets de coopération avec leurs homologues du Sud dans ce domaine sont pour près de 50 % des actions transversales d'appui au développement urbain dans sa globalité (cf. "Panorama des coopérations décentralisée et non gouvernementale", *op. cit.*).

(22) Ce chiffre est largement supérieur à celui qui apparaît dans la ventilation des dépenses d'activités des ASI publiée dans le document récemment édité par la Commission Coopération Développement, *Argent et organisations de solidarité internationale - 1993-1994*. Ce sont 12 MF en 1993 et 14 MF en 1994 qui, selon cette étude, auraient été consacrés au "développement urbain" par les associations. Deux commentaires

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.

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 Vietnam, 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'Equateur. 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 oeuvre 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 ⁽²³⁾ 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 " ⁽²⁴⁾.

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

relativisant ces chiffres : 1) Notons que 40 % des dépenses d'activités des ASI ne sont pas ventilés dans les tableaux correspondants. 2) La rubrique " développement urbain " y est probablement plus restrictive que la nôtre. Il est très probable que des activités développées dans d'autres secteurs (sanitaire et social, éducation et formation, ...) sont réalisées en milieu urbain. On en revient à la distinction entre projets *dans* l'urbain et projets *sur* l'urbain. La frontière est difficile à établir. Cette distinction correspond plus à une catégorie analytique qu'à un critère précis autorisant une typologie rigoureuse des actions. Cela nous invite, une nouvelle fois, à apprécier ces chiffres avec prudence.

(23) Cf. *Argent et organisations de solidarité internationale 1993-1994, op. cit.*

(24) Cf. " Panorama des coopérations décentralisée et non gouvernementale ", *op. cit.*

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 ” ⁽²⁵⁾.

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 ⁽²⁶⁾. 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.

3. 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’hypo-thèses, 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.

A - 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 réali-sation 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 géné-ratrices 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 oeuvre 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 ⁽²⁷⁾. 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

(25) Cf. *Table ronde Habitat et développement urbain*, “ Compte rendu ”, CCD-PSH, 1995.

(26) Cf. *Argent et organisations de solidarité internationale*, *op. cit.*

(27) Cf. Gustave Massiah, “ Les ONG et l’urbain ”, *art. cité.*

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 oeuvre ⁽²⁸⁾.

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.

B - 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 ⁽²⁹⁾ montrent néanmoins qu'à partir de projets expérimentaux le passage à des échelles d'intervention plus large 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'oeuvre. 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'Etat du Ceará la conduite d'un programme de 1000 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 9000 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

(28) Cf. par rapport au débat sur cette question, la communication à ce colloque de Jean-Louis Viélaus et Céline Trublin, "Les ONG sont-elles efficaces ?".

(29) Pour une présentation détaillée de ces projets, cf. "Panorama des coopérations décentralisée et non gouvernementale", *op. cit.*

montage de mécanismes financiers généralisables ⁽³⁰⁾ 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.

C - 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'Etat, 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 (...) " ⁽³¹⁾. 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'Etat sur les politiques de mobilisation des ressources ⁽³²⁾.

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 ⁽³³⁾).

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 oeuvre par les ASI montre l'implication croissante de celles-ci dans

(30) 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.

(31) Gustave Massiah, "De Vancouver à Istanbul, le sens de la transformation urbaine", *Economie et Humanisme*, n° 337, mai 1996.

(32) Cf. sur ce point Diana Mitlin et David Satterthwaite, "Cities and sustainable development", Background paper, *Global Forum '94*, Manchester, pp. 66 et sq.

(33) Cf. sur ce point S. Allou, "Villes et démocratie en Amérique latine", *Histoires de développement*, n° 8, 1990.

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 dialogue 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 ⁽³⁴⁾.

D - 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 ⁽³⁵⁾.

A un moment où la solidarité internationale fait peu recette dans la société française, les 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 leurrions 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, sur ce plan, 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 l'apport véritable de ces nouveaux acteurs à l'élaboration de projets de ville renouvelés, tant au Nord qu'au Sud.

(34) Serge Allou et Isabelle de Boismenu, "Du quartier à la ville. Composer d'autres modes de gestion urbaine", *Histoires de développement*, n° 22, juillet 1993.

(35) Certes beaucoup de chemin reste encore à faire dans cette direction. Passer des objectifs à leur mise en oeuvre n'est pas chose facile (cf. *supra*, note (15)).

AXE 4 : La dimension politique des ONG

LA LIBÉRALISATION DE LA VIE ASSOCIATIVE ET LA RELATION ETAT/SOCIÉTÉ EN EGYPTÉ.

Texte d'auteur (version pré-colloque)

*Sarah BEN NÉFISSA .
ORSTOM.*

La libéralisation de la vie associative égyptienne qui est en cours depuis maintenant plus de quatre ans et les difficultés qu'elle rencontre révèlent des significations importantes sur la particularité des relations entre l'Etat égyptien et la société égyptienne. En effet la nécessité de la réforme rencontre un large consensus aussi bien dans les milieux intellectuels de gauche et de 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'Etat sur les associations à l'inverse des buts recherchés ou en tout cas affichés.

Notre texte montrera, dans une première partie, comment se déroule la réforme et comment elle risque de conduire à un renforcement du rôle de l'Etat alors qu'elle visait le contraire. Les deuxième et troisième parties seront consacrées à l'émission d'hypothèses explicatives sur ce 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 le problème de la logique centralisatrice de l'Etat égyptien avec le processus historique de sa construction et de sa fondation.

Chapitre 1 La libéralisation de la vie associative égyptienne ou comment une étatisation risque d'aboutir à son contraire.

Les contradictions de la libéralisation en cours de la vie associative égyptienne se constatent d'abord dans les contradictions 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. C'est ainsi que les articles 50 et 85 ont été transformés dans le sens d'une diminution du poids de l'administration et de l'Etat sur la vie de l'association. Toutefois, en observant de près cette reformulation on s'aperçoit qu'il s'agit en fait d'une refonte plus apparente que réelle. La première reformulation semble en fait complètement irréaliste et a de fortes chances de rester inapplicable du moins dans les gouvernorats de provinces. Ne pourront en profiter véritablement que certaines associations au Caire et à Alexandrie et de manière plus claire les associations de l'élite. Quant à la refonte du

deuxième article il renforce de manière très évidente la centralisation de la structure de coordination entre les associations.

La nouvelle formulation de l'article 50 a pour objectif de remettre en cause une des particularités du tissu associatif égyptien et qui concerne cette interpénétration entre les associations et l'appareil administratif. C'est ainsi que le nouvel article 50 interdit désormais le cumul entre l'appartenance au conseil d'administration d'une association et le fait de siéger dans les Conseils Populaires Locaux de la même division administrative où oeuvre l'association. De même, il interdit le cumul entre l'appartenance au conseil d'administration d'une association et le travail dans l'une des administrations en charge de contrôler les associations. Il s'agit là d'une réforme d'une très haute importance. En effet, une bonne partie des associations égyptiennes, notamment celles que l'on appelle les associations de développement, sont en fait dirigées voire même créées par les fonctionnaires du Ministère des affaires sociales. Il existe aujourd'hui autour de 4000 associations de développement. Elles caractérisent le tissu associative de la campagne égyptienne et l'intérieur du pays. De même un des moyens dont dispose le Ministère des Affaires Sociales pour aider les associations en général consiste en la délégation auprès d'elles des fonctionnaires pour travailler en leur sein. Selon le journal Al Wafd du 5 novembre 1992, plus de 60.000 fonctionnaires des affaires sociales sont délégués administrativement dans les associations.

Cette réforme, si elle est appliquée véritablement, risque donc de paralyser totalement le fonctionnement d'une des parties des associations égyptiennes. En fait un tel changement est pratiquement inapplicable et pour comprendre ce constat il suffit d'écouter les propos de deux députés à l'Assemblée du Peuple au moment de la discussion du projet de loi.

"...Cette reformulation de l'article est exemplaire dit le premier député mais elle est inapplicable aujourd'hui et dans l'étape actuelle car nous souffrons du manque de cadres et où va-t-on les trouver si on interdit l'accès à la source même des cadres et qui sont les Présidents du village, de la ville et du quartier¹..."

"...De même, dira le deuxième député, les associations ont besoin de ce genre de personnalités haut placées dans l'appareil d'Etat. C'est cela qui leur permet de profiter de leur autorité, pouvoir et relations. Dans le Sayyid et à Sohag précisément, il y aujourd'hui l'Unicef. Cette organisation ne veut pas aider les administrations mais veut aider les associations. Et bien, pour pouvoir bénéficier de leurs aides, nous sommes obligés de créer des associations de développement..."²

La reformulation de l'article 85 vise à revoir l'organisation de l'Union Générale des Associations³. Celle-ci, qui réunit toutes les autres Unions d'associations (les Unions régionales et les Unions par secteur d'activités) était présidée, sous l'empire de l'ancien article, de droit, par le Ministre des Affaires sociales. Le même article, reformulé, donne la possibilité à tous les citoyens de présider cette Union générale. 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. Cette reformulation remet en question en effet l'autorité du Ministère des Affaires Sociales sur les associations égyptiennes mais ne remet en question le poids de l'appareil de l'Etat 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.

La multiplication des structures de coordination des associations constitue également un des signes des contradictions du processus de libéralisation de la vie associative égyptienne. La création de nouvelles structures a été encouragée par la grande vague des Conférences Internationales. La Conférence Internationale de la Population et du Développement

¹ Procès verbal de la 63 séance. Débat du 8 mars 1994. Assemblée du Peuple. La Caire. pp8 à 37.

² Ibidem

³ Ittihad el Am Lil gamiet.

qui s'est tenue au Caire en septembre 1994 a été l'occasion de la constitution de la "Commission Egyptiennes des Organisations non gouvernementales" dans le but de préparer la participation des associations égyptiennes au forum des "ONG" qui s'est tenu en parallèle à la conférence officielle.

La particularité de cette Commission est de s'être constituée en dehors des structures prévues de coordination des associations, les Unions d'associations dont il a été question plus haut. Toutefois, malgré son aspect quelque peu "illégal", cette commission, en fait, s'est constituée avec l'aval des pouvoirs publics égyptiens ou du moins par une partie de l'appareil d'Etat. Il ne s'agit donc pas, comme on pourrait le croire, d'un mouvement de la base des "ONG" égyptiennes en vue de préparer la Conférence. Cette commission a été constituée à l'initiative d'un ministre, celui en charge du ministère nouvellement créé de la Population et de la Famille. De même la composition de la Commission est intéressante à analyser. Il s'agit en fait de personnalités de l'élite égyptienne dont une partie, il est vrai, sont des dirigeants des grandes associations égyptiennes et des pionniers du travail social en Egypte. Cette commission a coordonné plus de 400 associations égyptiennes réparties sur tout le territoire. Elle a également émis une brochure ayant pour objectif d'exprimer la position des associations égyptiennes sur les grands thèmes de la Conférence. Ce texte semble plus à usage interne qu'externe. Il réclame ainsi une réforme complète de la loi sur les associations, un plus grand rôle des associations dans le développement et surtout, d'un point de vue idéologique, il se révèle être un texte de compromis entre toutes les tendances existantes sur la scène idéologique égyptienne (pouvoir et opposition) à l'exception de la tendance islamiste qui, pourtant, est la plus présente sur le terrain associatif.

Quelques mois après la tenue de la Conférence du Caire en septembre 1994, cette dynamique de coordination s'est quelque peu enlisée et on a assisté à la bureaucratisation de la commission. De structure complètement informelle ou en tout cas sans existence juridique, elle a reçu une consécration officielle puisqu'un arrêté présidentiel lui a reconnu une existence officielle et durable et a confié sa tutelle au Ministère de la population et de la famille.

Le Sommet Social de Copenhague de 1995 a également provoqué l'apparition d'une nouvelle structure de coordination entre les associations. Celle-ci a emprunté pratiquement le même nom que la première et il est possible de comprendre sa création dans le cadre de la concurrence entre les fonctionnaires du Ministère des Affaires Sociales et les nouveaux leaders du monde associatif représentés dans la Commission des ONG pour la Conférence du Caire. De manière plus triviale, cette structure constitue une sorte de réponse des fonctionnaires des Affaires Sociales au "mini coup de force" opéré, à leur dépens, par les initiateurs de la première Commission.

A partir de là, il est facile de constater qu'il s'agit moins de concurrence entre "ONGS" que de concurrence entre administrations et polarités de pouvoir au sein de l'appareil d'Etat et qui se combattent par "ONGS" et "collectifs d'ONGS" interposés.

Cette analyse se vérifie par le fait que les structures administratives patronnant les associations et qui, normalement, dans une logique de libéralisation devraient diminuer, sont, au contraire, en train de se multiplier.

Ainsi, outre le patronage par la nouvelle administration du Ministère de la Population et de la Famille des 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 la tutelle des associations qui oeuvrent dans les domaines qui les concernent. Déjà les associations s'occupant de l'environnement sont soumises à la tutelle du Haut Conseil de l'Environnement sans compter la création d'une administration des "ONGS" au sein du Ministère des Affaires Etrangères, chargée d'organiser les relations entre les associations et l'Organisation des Nations Unies.

Cette démultiplication des instances administratives de tutelle sur les associations visent en principe à plus d'efficacité. dans la mesure où elle tend à faire coordonner et contrôler le travail associatif par des fonctionnaires compétents dans les secteurs d'activités. Telle ne semble pas être la signification unique de cette démultiplication des structures administratives. Outre la volonté des différentes administrations de bénéficier également de la manne financière internationale en direction des "ONGS", il s'agit là, également, d'un des signes de l'appréhension politique des pouvoirs publics égyptiens de voir leur échapper le mouvement associatif égyptien.

Cette nouvelle partition qui vise à une plus grande efficacité risque donc fort également d'aboutir à un surcroît de contrôle. Auparavant les 14 000 associations existantes sur le sol égyptien étaient contrôlées par une seule et même administration. Avec la nouvelle organisation, il y aura désormais une administration pour "organiser" 2000 ou 400 associations selon les genres et les types d'activités qu'elles couvrent.

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 sciences politiques. 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 de la part des 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 F.M.I. et la Banque Mondiale ont choisi d'aider au développement économique des pays par l'intermédiaire des "ONGS". et en se passant des Etats.

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'Egypte n'est pas le seul pays dans ce cas.

Toutefois, réduire le phénomène à cette seule donnée ne semble pas probant. Une des causes principales de ce blocage provient des énormes enjeux politiques de cette réforme et qui sont demeurés tacites tout au long des débats sur la réforme de la loi sur les associations. Ils sont liés à la forte présence des associations islamiques dans le tissu associatif. Celles-ci constituent le phénomène central de la vie associative égyptienne et une partie d'entre elles est liée au courant politique des Frères Musulmans et également à la frange radicale du courant islamique.

Chapitre 2: 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 dans les journaux, les différents séminaires et rencontres et les discussions de l'Assemblée du Peuple. Pourtant, il s'agit là du phénomène central de la réalité associative égyptienne d'aujourd'hui. Celles-ci sont les plus importantes aussi bien en nombre qu'en poids social véritable. Aujourd'hui sur les 14 000 associations égyptiennes près du tiers ont un référent islamique⁴.

4 lire notre propre article: "Le mouvement associatif égyptien et l'Islam." in Maghreb Machrek n°135. Mars 1992, p19 à 36

1/l'islam contre l'Etat.

D'un point de vue politique ,l'expression "islam contre Etat" 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 révèle une richesse et 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 administratifs⁵.Il est même possible de parler d'occultation" administrative de pans entiers de la vie associative et qui jouent des rôles fondamentaux dans la régulation sociale comme c'est le cas par exemple des ligues régionales.⁶

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 genres d'associations regroupent chacune d'entre elles près de 27% du total.

A partir des chiffres uniquement , 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 les associations de développement ne sont pas des associations comme les autres.Ce terme générique désigne en effet l'ensemble des associations fondées par l'administration notamment dans les campagnes égyptiennes ou dans les lieux défavorisées pour pallier au manque d'initiative des citoyens égyptiens ou plutôt à leur incapacité matérielle et financière. Il s'agit donc "d'associations gouvernementales" fondées et gérées par les fonctionnaires eux mêmes notamment pour attirer une partie de l'aide internationale ou étrangère comme l'a clairement exprimé le député de Sohag dont les propos ont été rapportés plus haut⁷.

C'est à partir de cette réalité qu'il est possible d'utiliser l'expression "l'islam contre l'Etat" d'autant qu'elle est confortée par les conclusions d'une étude⁸ qui visait à mettre en exergue les

5L'Etat égyptien donne aux citoyens le droit de former des associations dans le but d'agir dans des domaines d'activités que la loi définit et ces activités sont au nombre de 14.Notons à ce propos que les activités religieuses sont tout à fait autorisées, ce qui n'est pas le cas d'autres pays comme par exemple en Tunisie.Cette typologie des associations par genre d'activités n'est toutefois pertinente ou en tout cas elle est loin de suffire pour exprimer la diversité de la vie associative égyptienne.C'est ainsi par exemple que la Ligue des Originaires de Charkaiia installée à Alexandrie,l'Association des Médecins du Caire,l'Association des Jeunes Musulmans,l'Association des Grecs de Guiza et enfin l'Association de Protection des animaux sont répertoriées dans les Rapports officiels dans la catégorie "aides sociales".Or il s'agit là de regroupements tout à fait différents.Le premier est une Ligue Régionale,le deuxième une association de professionnels,le troisième une association religieuse,le quatrième une association de minorités etc...En fait, à partir des noms des associations il est possible de percevoir ,même partiellement, la variété des configurations associatives égyptiennes et qui n' apparaissent dans aucun rapport ou document administratif.La typologie suivante a ainsi été établie:associations islamiques,associations chrétiennes,associations de minorités,associations féminines,associations d'hommes d'affaires,de diplômés,de petits métiers,de professionnels,de clubs,d'originaires de la même région, d'étudiants,d'épargnants,de développement,de charité sans référent identitaire ethnique ou religieux ,culturel et...

Lire à ce propos:Amani Kandil et Sarah Ben Néfissa:Les associations en Egypte. Centre d' Etudes Politiques et Stratégiques d'Al Ahram. Al Ahram.Le Caire.923 pages.(en arabe).

6lire à propos des ligues régionales notre propre article:"Les ligues régionales et les associations islamiques en Egypte:deux formes de regroupements à vocation sociale et caritative."in Revue Tiers Monde,n°141,janvier-mars 1995. p163 à177.

7Procès verbal de la 63 séance.Débat du 8 mars 1994.Assemblée du Peuple.La Caire

8Sarah Ben Néfissa:les associations égyptiennes et l'environnement socio-économique in Amani Kandil et Sarah Ben Néfissa:Les associations en Egypte. (Al gamiet ahlia fi Masr)Centre d' Etudes Politiques et Stratégiques d'Al Ahram. Al Ahram.Le Caire.923 pages.(en arabe).

facteurs principaux qui favorisent la fondation d'associations en Egypte et la fondation de tel type d'associations plutôt qu'un autre. Il s'agissait notamment de vérifier certaines assertions qui ont cours sur les associations égyptiennes. S'agit il vraiment d'un phénomène urbain? Est il lié à la pauvreté et au chômage? Est il lié aux carences des services sociaux de l'Etat ? à la migration interne etc...

Plusieurs caractéristiques des associations égyptiennes ont ainsi été mises à jour à partir de cette étude. D'abord ce phénomène demeure un phénomène de classes moyennes ou plutôt de classes favorisées. En effet, la fondation des associations est favorisée par le % élevé de diplômés universitaires. L'illettrisme et plus largement les indicateurs de pauvreté découragent leur fondation. 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'Etat. Or fonder une association reconnue par les pouvoirs publics en Egypte n'est pas une entreprise facile qui se fait "naturellement". Elle nécessite en fait plusieurs conditions de base: être au courant de la loi sur les associations; comprendre les modalités administratives qu'elle suppose et celles ci ne sont pas évidentes 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 socio économique qui leur permet 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 celles liées au développement dérogent par rapport à l'ensemble: l'illettrisme, les carences dans les 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 par excellence en Egypte. Ces données confirment la nature des associations de développement et leur étroite dépendance avec l'appareil d'Etat qui provoque ou favorise leur création pour développer les zones rurales défavorisées et pauvres.

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. De ce point de vue il est possible de dire l'association islamique est un phénomène de classes moyennes ou favorisées. Ce constat a pour effet de remettre 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'illettrisme, ni la migration interne ni la migration internationale ni la violence ne peuvent être considérées comme des facteurs favorisant la création des associations islamiques⁹. 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 des riches ou des favorisés vers les pauvres. Il suffit de rappeler à ce propos l'institution de la Zakat¹⁰, de la Sadaqa ainsi

Il s'agit en fait d'une analyse des corrélations établies entre 42 variables et ces variables sont d'une part les 14 000 associations réparties par gouvernorats et par genres et d'autre part des indicateurs démographiques, sociaux, culturels, et économiques comme le % de la population urbaine, les niveaux scolaires par gouvernorats, la couverture en services sociaux de base (eau, électricité, etc...) des indicateurs de pauvreté, de migration interne etc...

⁹ Il importe de pondérer quelque peu ces propos en rappelant que les indicateurs utilisés dans cette étude sont relatifs à l'espace égyptien découpé par gouvernorats.

¹⁰ Aumône légale islamique. Contrairement à la Sadaqa, elle n'est liée au bon vouloir du donateur mais elle est organisée par des règles très précises.

l'injonction civique du "amr bil maarouf"¹¹. 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 islamiques¹².

L'association islamique et l'association de développement apparaissent ainsi comme deux pôles opposés 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 la 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'Etat" 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'Etat 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 est ce qu'elle ne risque pas de favoriser encore plus le développement de ce type d'association 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.

2/associations islamiques,"ONG" et Etat égyptien.

De manière quelque peu polémique il est possible de dire, qu'aujourd'hui en Egypte, les seules et véritables "organisations non gouvernementales"¹³ sont les associations islamiques à cause de l'indépendance de la majorité¹⁴ d'entre elles envers l'appareil d'Etat. 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 relation avec leur réussite sur le terrain des services sociaux et de la charité et également de leur réussite sur le plan financier. Il est faux de croire que le financement des services sociaux islamique a pour origine exclusive des dons plus ou moins occultes en provenance des pays du Golfe même si ceux-ci existent. Le phénomène est beaucoup complexe qu'il ne paraît. Il existe plusieurs systèmes de financement qui peuvent aller de l'aide des pouvoirs publics à celle des grandes institutions islamiques (Banques islamiques) ou non (Unicef, Aide Américaine, ambassades étrangères) jusqu'à l'autofinancement liée à une gestion efficace des services proposées (services

¹¹"la commanderie de bien" selon l'heureuse traduction de Louis Gardet.

¹²Il importe de rappeler à ce propos que ce phénomène est très ancien en Egypte. La première association formée d'autochtones en Egypte au 19ème siècle avait un nom islamique.

¹³L'expression "ONG" tend de plus en plus à n'avoir aucune valeur heuristique du fait de la généralisation de son utilisation. La pression des organismes internationaux en faveur des "ong" des pays du Sud dans le cadre des politiques d'ajustements structurels et du retrait des services de l'Etat fait de plus en plus de cette expression un "label" plus qu'une réalité véritable. Les enjeux de ce label sont clairs. Il s'agit d'obtenir une crédibilité internationale et par là mêmes des financements. C'est ainsi que nombre d'"ONG" ne sont en fait que des émanations des administrations et des ministères. De même, certaines "ONG" locales ne sont en fait que l'émanation d'organismes internationaux de développement.

¹⁴Il existe également des associations islamiques contrôlées voire créées par l'administration égyptienne dans le cadre de sa volonté de ne pas être le perdant du "marché des services sociaux islamiques".

sanitaires, éducatifs etc...) ¹⁵ en passant par la petite entraide organisée sur le quartier. De même il existe un système de dons en provenance des communautés égyptiennes vivant au Canada ou aux Etats Unis et évidemment des pays du Golfe. Il existe également un financement au "nom de l'islam" interne à l'Egypte et l'attractivité de associations islamiques pour les donateurs privés provient de plusieurs facteurs - dont le facteur religieux et notamment l'obligation religieuse de faire l'aumône sous forme de zakat et de sadaka. Le deuxième facteur est lié à la confiance qu'elles suscitent de par leur réussite sur le terrain, perceptible et visible. Il faut rappeler également qu'une des causes de leur réussite est due notamment à 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 réalité incontournable des associations islamiques qu'il peut difficilement remettre en cause ¹⁶ l'Etat égyptien développe depuis quelques années une nouvelle stratégie qui consiste à laisser s'exprimer et par conséquent à autoriser l'existence de types d'associations qu'auparavant il n'autorisait pas. Cette stratégie, illustrée dans le domaine culturel ¹⁷ se reproduit dans le domaine social.

C'est ainsi qu'est née une nouvelle génération d'association aux préoccupations plus larges que le social et le caritatif. Elles sont liées à des courants de pensée indépendants "de gauche et libéral" déçus des limites de la pratique politique "normale" et de la sclérose des partis de l'opposition. Les plus célèbres de ces associations sont évidemment celles qui jouent un rôle politique 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 du travail associatif: l'une traditionnelle qui ne s'intéresse qu'à la charité et au social, caractérise les associations religieuses islamiques ou chrétiennes; l'autre "moderne" celle qui s'intéresse à des 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, notamment celle qui s'est tenue au Caire en Septembre 1994 a favorisé la mobilisation de ces "ONG" encouragée par une partie de l'appareil d'Etat. Il va sans dire qu'une telle "alliance" est fragile et les problèmes sont apparus rapidement en 1995 avec la crise des rapports entre le pouvoir égyptien et les organisations de droits de l'homme à propos du Rapport américain sur la situation des droits de l'Homme en Egypte. ¹⁸ Un des principaux angles d'attaque de la vaste campagne de presse contre ces organisations a été leur financement par des fonds étrangers. ¹⁹

¹⁵ Il s'agit là des services les plus répandus. Il existe une variété de service lié aux besoins immédiats de l'environnement: aide judiciaire, conciliation et règlement des conflits familiaux, favoriser les mariages, salles de cérémonies pour les fêtes et les deuils, infrastructures de base pour les nouveaux quartiers informels etc...

¹⁶ Des quartiers entiers se structurent autour de ces associations.

¹⁷ La nouvelle stratégie culturelle de l'Etat égyptien est parfaitement illustrée par cette phrase de Richard Jacquemond: "... Tout se passe comme si l'Etat égyptien, ayant finalement admis qu'il ne peut plus confier au seul islam institutionnel la lutte idéologique contre l'opposition islamiste, avait passé une alliance avec toute une intelligentsia "progressiste" et "laïciste" écartée depuis 20 ans des appareils culturels..." de l'Etat dit Richard Jacquemond dans son article: "Quelques débats récents autour de la Censure" in *Egypte/Monde Arabe* n°20-4ème trimestre 1994. Le Caire. p25 à 42.

¹⁸ Chaque année le Ministère des affaires étrangères américain fait un rapport sur la situation des droits de l'homme dans le monde. Le dernier Rapport dénonce sévèrement l'état des droits de l'homme en Egypte pendant l'année 1994 en se basant notamment sur la manière dont le Ministère de l'intérieur égyptien a mené la lutte anti terroriste dans le pays. Il dénonce les pratiques de la torture, des emprisonnement sauvages et collectifs, de la pression sur les familles des terroristes par l'intermédiaire des enlèvements des proches et enfin les actes de tueries etc....

Ce Rapport a provoqué une vive réaction de l'Etat égyptien et plus particulièrement des Ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères. Ils ont dénoncé l'ingérence dans les affaires intérieures du pays et également le rôle joué par les organisations égyptiennes des droits de l'Homme. Celles ci ont été accusées

En effet, l'une des faiblesses de la nouvelle génération des associations égyptiennes est leur dépendance financière vis à vis de l'extérieur. Bien que répondant à une certaine demande culturelle et politique interne, parviendront elles, sur ce 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 Egypte, intimement reliées dans le système de représentations au social 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 "associations de citoyens" et la deuxième "associations de charité".

Le deuxième défi auquel devront répondre ces "ONGs civiles" égyptiennes concerne leur rapports avec l'appareil d'Etat 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/hierarchie" 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 niveau des décisions centrales qui engagent l'avenir du pays car liées aux organismes financiers internationaux et à l'Etat ; et les associations de charité classiques, religieuses notamment, efficaces au niveau social mais écartées des grands lieux de décisions.

Si cette nouvelle recomposition du tissu associatif égyptien, en phase avec les mutations internationales, se confirme, plusieurs questions s'imposent: le nouveau système sera-t-il plus "libéral" que l'ancien? y aura-t-il véritablement moins d'Etat qu'auparavant 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'Etat et de l'administration sur les associations.

Un tel constat incite à poser l'hypothèse que le phénomène que cet article 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'Etat égyptien dans son rapport à l'association et plus largement à la société et à la Nation égyptienne.

Chapitre 3: La libéralisation de la vie associative et la logique institutionnelle de l'Etat égyptien.

La libéralisation de la vie associative égyptienne, 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'Etat dans l'une des formes de préservation du lien social en Egypte. Ainsi, derrière la question de la réforme de la loi sur les associations, se profilent deux questions de fond: le rapport de l'Etat égyptien à la société et le rapport au pouvoir et à l'Etat de la société égyptienne.

de nuire à la réputation de l'Egypte à l'étranger, de travailler pour des puissances étrangères, de recevoir des financements étrangers, de faire de la question des droits de l'homme un commerce qui sert les intérêts matériels et politiques de leurs animateurs et enfin de s'être transformées en organisations de soutien aux terroristes etc... Lire à ce propos Al Ahram Stratégic File N°4 avril 1995.(en arabe). Le Caire. Centre d'Etudes Stratégiques et politiques d'Al Ahram. Al Ahram Stratégic File N°4 avril 1995.(en arabe).

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'Etat 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'Etat.

1/la logique institutionnelle de l'Etat égyptien.

Pour comprendre la logique institutionnelle de l'Etat 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'Egypte d'aujourd'hui. Une telle interrogation est nécessaire car le premier "âge libéral" en Egypte 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"²⁰ qui la caractérise pour reprendre la terminologie libérale actuelle en Egypte.

De tels propos semblent étonnants car il est possible d'affirmer que sur le plan associatif du 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 dotée d'une administration des associations et qu'une série de décisions juridiques ont été émises pour réglementer le rapport de l'Etat 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 changés mais l'intervention étatique, elle, a toujours existé et n'a fait que s'accroître.

Si la "justice sociale", "le socialisme" et la "planification" ont été les modes de légitimation de la loi n°32 de l'année 1964, objet des controverses actuelles, la période dite libérale de l'Egypte avait déjà vu la production d'un autre système de légitimation basé sur la compétence et de l'expertise.

Dans les années 30 et 40 la légitimation était opérée au nom de la "réforme", de "l'expertise", de la "compétence" et du "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 d'occuper les nouvelles 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'Etat 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'Etat doit garantir, la période libérale a, elle, fondé l'idée de la Réforme sociale au nom des "fonctionnaires-experts". La création du Ministère des Affaires

²⁰Litt.: "globalisme"; signifie en fait l'interventionnisme abusif de l'Etat.

Sociales dit le Ministre est née "...du sentiment d'une responsabilité sociale de l'Etat envers le peuple..."²¹

Pour comprendre cette légitimité du rôle de l'Etat 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'association²² en Egypte est née avant l'administration ou le Ministère²³ chargé de la contrôler, avant la Constitution²⁴ qui déclarait le droit des égyptiens à former des associations et avant même la législation²⁵ 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 19ème siècle, l'association vivait "hors normes" et "hors droit"? Pas du tout. Comme le dit si bien Yadh Ben Achour²⁶, 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, orale²⁷ 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 à partir de la promulgation de ce code civil qu'il est possible de faire dater le début du contrôle de l'Etat 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'Egypte du 19ème siècle n'est pas simplement l'adoption d'une technique juridique destinée à faciliter les rapports sociaux et plus particulièrement les rapports association/société/Etat. Il est bien plus que cela. Ce passage Michel Alliot l'explique: "...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'Etat, qu'il fut un instrument de résistance à l'Etat, 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 XVIIIe et au XIXe siècles que les Etats 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'Etat, il

²¹ibidem.

²²Différentes sources s'accordent pour dater du 19ème siècle l'accélération de la création des premières associations. Elles ont à cette époque une forte coloration communautaire. L'on voit naître à cette époque l'Association grecque d'Alexandrie, l'Association grecque du Caire, l'Association de Maarif qui s'occupait d'édition et de diffusion et enfin la Société de géographie créées respectivement en 1821, 1856, 1868 et 1875. La première association islamique date de 1878. Il s'agit de l'association de bienfaisance islamique que remplacera en 1892 une association du même nom créée à l'initiative du Cheikh Mohamed Abdouh. La première association copte date de 1891 et s'appelle l'association Copte de Tawfik. A la fin du 19ème siècle on dénombrait 65 associations. Chaque communauté religieuse ou ethnique disposait de son propre réseau associatif dont les activités principales étaient éducatives et sanitaires. Le début du 20ème siècle vit la création d'associations qui n'avaient pas de coloration communautaire particulière par exemple l'Association Al Isaf el Mukhatalita à Alexandrie en 1902 et au Caire en 1907.

²³Le Ministère des Affaires Sociales est né en 1939.

²⁴Il s'agit de la Constitution de 1922.

²⁵Le code civil égyptien date de 1885.

²⁶Yadh Ben Achour: Normes, Foi et Loi. Tunis. CERES éditions. 1994 page: 76.

²⁷les historiens de cette période font référence à l'existence de plusieurs associations secrètes et le code civil lui-même les mentionnera.

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 royale..."²⁸

Cet éclairage sur les antécédents historiques de la tradition juridique dont l'Egypte 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 unitaire²⁹ 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 légitimation 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...³⁰

La grande mutation institutionnelle entre l'Etat égyptien et l'association remonte donc à cette période. Elle est politique principalement. Elle concerne la reproduction d'un agencement entre le pouvoir et la société par l'intermédiaire du droit ,agencement qui n'était pas connue et reconnue (du moins de manière légitime) auparavant dans cette aire culturelle quelles que soient par ailleurs les caractéristiques des pouvoirs politiques que celle ci a connus.³¹

Cet "agencement" a été introduit par l'oeuvre politique et administrative de Mohamed Ali et de ses successeurs. En effet, tous les historiens des institutions égyptiennes³² s'accordent pour rappeler que le libéralisme égyptien a été précédé par un processus de centralisation politique, administrative et économique sans précédent dans l'histoire égyptienne 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 agrandie vers un système d'exploitation directe du potentiel économique du pays.³³

28Michel Alliot,1981, "l'individu face au pouvoir.Regards sur l'Afrique,retour sur l'Occident"communication au Congrès Jean Bodin,Mai,Delphes.(non publié)

29Auparavant et jusqu'à maintenant il y a autant de définition de l'association que d'association puisque la réalité sociale ,politique et idéologique de l'association diffère d'un cas à un autre sans compter le fait qu'elle évolue également dans le temps et l'espace.

30Lire à ce propos "La naissance du fonctionnaire"de Ghislaine Alleaume opp cit.

31Concernant les rapports entre le pouvoir et de le droit dans la pensée islamique Yadh Ben Achour utilise l'expression "d'inertie juridique du pouvoir" in L'Etat nouveau et la Philosophie politique et juridique occidentale.Tunis.1980.Bibliothèque de Droit et de Sciences Politiques et Economiques. Lire également à ce sujet le chapitre "Islam et Etat " in Islam et Modernité d'Abdallah Laroui.Paris.La Découverte 1986. p11 à 46.

32Alaa el dine El Hilal:La politique et le gouvernement en Egypte. L'ère libérale 1923-1952.Université Du Caire.Le Caire.1977.(en arabe).(Al Siyassa ou el Hukm fi masr)

Table ronde:"L'Etat:transformations et devenir".Abd al Bâsit ABD AL-MU'TI,Tarek Al BISHRI,Ali al-Dîn Hilal,Husâm 'ISA,Sayyid YASIN. in Egypte-recompositions."Peuples Méditerranéens 41-42 oct.1987-mars1988.

Ghislaine Alleaume:"La Naissance du Fonctionnaire."in Egypte Recompositions. Peuples Méditerranéens. 41-42. Octobre 1987-Mars 1988.

Henry Laurens:"Elites et Réforme dans l'Egypte du XIX ème siècle. in Entre Réforme Sociale et Mouvement National. Identité et Modernisation en Egypte (1882-1962).CEDEJ .Le Caire.1995. p91à102

Henry Laurens:"La Révolution Française et l'Islam:quelques réflexions sur la transmission des idéologies."in La Révolution Française et le Monde Arabo-Musulman. Colloque international Tunis 9-11 novembre 1989. Société Tunisienne d'Etude du XVIII ème siècle.Editions Alif."coll" Savoir .Tunis.1991. p175 à 182.

33Ghislaine Alleaume:"La Naissance du Fonctionnaire."in Egypte Recompositions. Peuples Méditerranéens. 41-42. Octobre 1987-Mars 1988.

Sans entrer dans les controverses historiques sur l'appréciation de l'oeuvre politique introduite par Mohamed Ali³⁴ il est possible de dire que les égyptiens ont hérité de Mohamed Ali la notion d'Etat 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 par exemple 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. Les représentants locaux du Ministère des affaires assistent à ces réunions quelle que soit par ailleurs "la nature" 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 sociales uniquement et ne sont offerts qu'à ses propres adhérents. Pour les membres de l'association sa présence 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'"Etat régulateur du social" ait traversée 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'Etat égyptien et de la relation qu'il a tissée avec la "nation" égyptienne.

2/ l'Association, L'Etat 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 "désiré" d'en bas par le corps associatif lui-même ou du moins par certaines de ses parties comme le prouve la remarque de Sayyid Uways³⁵ rapportée plus haut.

L'explication de ce paradoxe par la volonté d'une profession³⁶ 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 égyptiens³⁷ qui eux également ont revendiqué leurs qualités d'experts pour conquérir l'administration et pour agir dans la sphère politique. C'est ainsi qu'en 1936 a été fondée également un Ministère de la Santé Publique et dont les responsables ne sont que les animateurs de l'Association égyptienne de médecine tropicale.

³⁴Henry Laurens par exemple estime que cette oeuvre empreinte plus à l'exemple islamique qu'à l'Europe libérale dans : "Elites et Réforme dans l'Egypte du XIX^{ème} siècle. in Entre Réforme Sociale et Mouvement National. opp cit. Ce même auteur dans un autre texte développera l'idée que le vocabulaire politique utilisé par Mohamed Ali pour expliquer et justifier ces réformes sont plus à usage externe -favoriser le dialogue politique avec l'Europe conquérant- qu'à usage interne. Mais dira-t-il plus loin, Mohamad Ali lui-même se laissera prendre au jeu et comme à croire lui-même à cette idée de civilisation. Le "prétexte" devient alors "texte" et se présente comme une véritable idéologie justificatrice de l'oeuvre de la dynastie de Mohamed Ali au point d'en arriver à affirmer à l'époque d'Ismaïl que l'Egypte ne se trouve plus en Afrique mais en Europe..." in "La Révolution Française et l'Islam: quelques réflexions sur la transmission des idéologies." in La Révolution Française et le Monde Arabo-Musulman. p175 à 182.

³⁵Uways Sayyid, L'Histoire que le porte sur mon dos, Le Caire, CEDEJ.

³⁶Alain roussillon: "Réforme sociale et politique en Egypte au tournant des années 40". in EGYPTE-MONDE ARABE. n°18-19. 2^e et 3^e trimestres 1994. p197 à 236.

³⁷Sylvia Chiffolleau: "la Réforme par l'Hygiène. une formule pour revendiquer pour médicaliser les campagnes" in Entre Réforme Sociale et Mouvement National. Identité et Modernisation en Egypte (1882-1962). CEDEJ. Le Caire. 1995. p421 à 442.

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 s'agit plutôt 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 période³⁸. Celle-ci lie intimement le "savoir" au "pouvoir" et plus précisément à l'Etat. C'est une vision du monde centrée sur l'Etat et le devoir de le servir dit Alain Roussillon³⁹. 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'Etat. Mais elle est surtout liée à une perception positive et même bénéfique pour la société de l'Etat et de l'administration. Cette perception de l'Etat, nouvelle dans un cadre musulman⁴⁰, peut être comprise dans le cadre plus large du processus original de la construction historique de l'Etat moderne égyptien qui semble déroger 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'Etat qui a créé la Nation alors que dans les pays Européens c'est la Nation qui aurait fondé l'Etat. Cette opposition aujourd'hui largement battue en brèche dans le cas des pays européens⁴¹, pourrait se confirmer pourtant dans le cas de l'Égypte moderne. La particularité de l'histoire de l'Etat moderne en Egypte est moins liée à son ancienneté qu'au fait que cet Etat a été construit avant l'occupation coloniale, en l'occurrence la colonisation anglaise.

Dans la plupart des autres pays anciennement colonisés, l'Etat et l'administration moderne ont été construits en parallèle avec la colonisation si ce n'est établis par celle-ci directement. C'est aux lendemains des indépendances que les nouveaux pouvoirs nationaux vont prendre en charge et "nationaliser" un Etat fondé en dehors d'eux. Tel n'est pas le cas pour l'Egypte. Au moment de l'occupation anglaise à partir de 1882 les principales institutions d'un Etat moderne étaient déjà installées et il existait déjà une fonction publique nationale qui ne présentait plus, selon Ghislaine Alleaume⁴², 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'Etat leur dispense à eux et à leur familles (pensions de retraites, protection sociale à eux et à leur famille, concessions de terres), la distance entre le fonctionnaire et la société de l'époque s'est considérablement réduite. Postérieurement à 1880, dira le même auteur, 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 selon Iman

38 Gilbert Delanoue: "Les intellectuels et l'Etat en Egypte au XIXème et XXème siècle." in Les Intellectuels et le Pouvoir. Dossier n°3, CEDEJ, 1985. Le Caire.

39 Alain Roussillon: "Sociologie et Société en Egypte: Le contournement des Intellectuels par l'Etat". in "i Les Intellectuels et le Pouvoir. opp. cit. page 99.

40 L'Etat est dévalorisé dans la pensée islamique classique. Il est de l'ordre de la nécessité. Tout dans l'histoire de la pensée classique, dit Abdallah Laroui, pousse à conclure que l'Etat est distinct de la valeur c'est à dire de la religion. In le chapitre "Islam et Etat" in Islam et Modernité d'Abdallah Laroui. Paris. La Découverte 1986. p11 à 46.

41 Gérard Noiriel: "La question nationale comme objet de l'Histoire sociale". in Dossier le national. Genèses. 1991. p73 à 95.

42 Ghislaine Alleaume: "La Naissance du Fonctionnaire." in Egypte Recompositions. Peuples Méditerranéens. 41-42. Octobre 1987-Mars 1988.

Farag⁴³ a repris à son propre compte le projet éducatif moderne introduit par Mohamed Ali. De même, c'est cette même logique qui présidera à la création dans les années 1908 et 1912 de l'Université égyptienne⁴⁴. Ce fut une initiative privée qui suppléait l'action de l'Etat, qui, aux mains de l'Etranger était incapable provisoirement de se donner une élite nationale.

Cette fonction publique, dit Ghislaine Alleaume, subira une politisation précoce du rôle des fonctionnaires du fait de l'occupation étrangère anglaise qui menacera leurs statuts. La défense corporative de leurs statuts se transformera, dit elle, en réaction nationaliste. Héritiers d'une tradition nationale de gouvernement ils seront, continue-t-elle, les porteurs 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'Etat et la gestion politique de la chose publique.

A notre avis, plus encore que la politisation du rôle de la fonction publique en Egypte, le processus historique de sa création a eu un impact profond sur la légitimation de la notion d'Etat 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.

Etre nationaliste à cette époque en Egypte signifiait prendre position contre l'occupant anglais et également prendre la défense d'un Etat national car déjà fondé par des "autochtones". Il n'est pas évident qu'être nationaliste, en Algérie par exemple, supposait les mêmes contenus.

Ces derniers développements sur l'Etat égyptien semblent éloignés de la problématique générale de notre article: pourquoi la libéralisation de la vie associative en Egypte se fait avec autant de difficultés. Pourtant, les encouragements internationaux au développement des "ONG" des pays du Sud posent le problème de l'Etat dans ses pays, 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 peuvent être interprétées en termes 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 main mise anglaise sur l'Etat égyptien de l'époque. Sa situation a pourtant énormément évolué. La fonction publique en Egypte, 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. Il s'agit tout simplement peut être de défendre un simple pouvoir "d'ordre public" ou de "service public", un certain prestige lié à la fonction d'autorité dans ce pays. 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'Etat 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 Egypte.

43lire à ce propos l'article d'Iman Farag ; "Enjeux éducatifs et Réforme Sociale" in Réforme Sociale et Mouvement National, CEDEJ, Le Caire, 1994, p191 à 213.

44Gilbert Delanoue: "Les intellectuels et l'Etat en Egypte au XIXème et XXème siècle." in Les Intellectuels et le Pouvoir, Dossier n°3, CEDEJ, 1985, Le Caire.

AXE 4 : La dimension politique des ONG

TUTELLE ETATIQUE AUTONOMIE PAYSANNE : CAS DU SÉNÉGAL DE 1960 à 1996

Texte d'auteur (version pré-colloque)

*Marius DIA
FONGS*

I. INTRODUCTION

Dès son accession à la souveraineté nationale en 1960, le Sénégal avait opté pour une responsabilisation effective, mais progressive des collectivités locales afin de promouvoir les conditions d'un développement concerté. Développement, qui, à la base, devait être impulsé, géré, contrôlé et maîtrisé par les bénéficiaires. La question était de savoir : comment faire pour que ce développement soit l'affaire des populations elles-mêmes ?

Ainsi, l'Etat a tenté d'arriver à cet objectif par la mise en place de nouvelles structures et d'un système de planification où les populations devaient jouer un rôle primordial.

Cette planification était considérée comme un moyen privilégié pour la construction d'un socialisme, que le Président du Conseil définissait, non pas, comme un socialisme à l'image de celui des pays de l'Est, mais comme un socialisme africain, donc avant tout humain : "un socialisme humaniste".

Cette planification devait être le moyen permettant non seulement l'expansion globale de la production ou la croissance quantitative du produit national, mais encore l'outil favorisant l'harmonisation de tous les secteurs de la vie sociale pour la promotion des responsabilités individuelles et surtout collectives.

Dans cette perspective, les autorités administratives avaient pensé dès le début des années 60 à mettre en place une planification dite régionale. Celle-ci avait pour but de faire déterminer par chaque entité régionale, à partir des objectifs retenus par la Nation, sa part en fonction de ses potentialités, de ses contraintes et des aspirations des populations, donc en fonction de sa spécificité.

Cette planification régionale devait être l'instrument permettant :

a) de donner aux collectivités locales de chaque entité géographique des objectifs plus conformes aux réalités locales à partir :

- d'une meilleure information sur la particularité des situations de chaque localité,
- d'un choix d'objectifs et de moyens mieux adoptés à ces situations particulières

- d'un choix de perspectives locales de développement conformes aux potentialités régionales et aux aspirations collectives de base.

b) de mieux intéresser les collectivités locales, pour qui les décisions du niveau national semblent être trop abstraites et sans relation avec leurs préoccupations quotidiennes. Les objectifs décidés au niveau local doivent être mieux saisis, surtout si les groupes de populations concernés participent à la définition des projets qui, tout en permettant d'atteindre ces objectifs, répondent à leurs véritables préoccupations.

Le gouvernement espérait ainsi aboutir à un développement communautaire contractuel, voulu et maîtrisé par les collectivités locales qui auraient la possibilité de participer à la conception du contenu du plan et à sa réalisation conformément à leur projet social.

Pour mettre en oeuvre cette politique, une organisation administrative à trois composantes fut étudiée et juridiquement institutionnalisée dès 1960 :

1. Une nouvelle orientation de la politique agricole par :

- la création d'un domaine national avec la nationalisation des terres non classées au domaine public et non immatriculées à la date d'entrée en vigueur de la loi,
- la nationalisation des circuits de commercialisation des produits agricoles avec la création de l'Office de Commercialisation Agricole (OCA).

2. Des structures décentralisées avec la création :

- de coopératives : cellules de participation des villageois producteurs,
- de Centres Régionaux d'Assistance au Développement (CRAD) servant de relais entre les coopératives, l'OCA et les organismes de crédit et d'instruments d'exécution du plan au milieu rural
- de communautés rurales : nouvelles structures de participation des populations rurales

3. Des structures d'assistance, de formation, de conseil :

- les Centres d'Expansion Rurale (CER) pour l'encadrement et la vulgarisation agricole
- l'animation rurale : pour la sensibilisation, l'organisation, l'information et la formation des populations
- le service de la coopération : pour l'éducation coopérative et l'assistance comptable.

Ces structures de 1960 ont connu pour la plupart une existence très mouvementée : OCA, coopératives, Centres d'Assistance au Développement, CER, Animation, d'autres ne sont réellement mises en place qu'en 1972 : communautés rurales.

A partir de 1963, de nouvelles structures, sont venues s'ajouter à ces premières : les Sociétés Régionales de Développement Rural, les organismes chargés de financer des projets ruraux : (Groupe Opérationnel d'Etudes et de Concertation, Petits Projets Ruraux), les Maisons Familiales Rurales, les Organisations Non Gouvernementales, etc...

Toutes ces structures, dont l'intention déclarée était de faciliter le développement des collectivités de base, ont souvent travaillé dans une même zone en s'adressant donc au même groupe cible mais avec des logiques différentes.

Face à ces multiples structures étatiques ou non, externes à la population, celle-ci dispose d'un certain nombre d'organisations plus ou moins autonomes : divers groupements et unions créés entre les paysans eux-mêmes sous forme d'organisations villageoises qui veulent promouvoir leur développement à partir de leur propre force.

II. LES ACTEURS EN PRESENCE

1. *L'appareil administratif et ses différentes structures*

Les études de différente nature menées avant l'indépendance ont permis de se pencher sur deux questions fondamentales :

- quelles structures de participation faut-il mettre en place ?
- quels organismes d'assistance, d'appui ou de conseil faut-il créer ?

1.1. Réforme de l'appareil administratif

Son objectif est de passer d'un appareil d'Etat trop administratif (légué par le colonisateur) à une administration dite de développement, plus proche des populations donc plus au courant de leurs préoccupations. Pour un fonctionnement horizontal mieux harmonisé, cette réforme des structures administratives s'est axée sur les points suivants :

- faire coïncider les limites administratives aux limites territoriales des services techniques
- faire jouer à l'autorité centrale (le gouverneur) le même rôle que le Président du Conseil par rapport à ses ministres
- création d'un poste de gouverneur adjoint chargé du développement
- création d'assemblées régionales

1.2. Structures de commercialisation et de crédit

Pour asseoir sa politique en matière de développement rural, l'Etat a mis en place des organismes lui permettant d'agir particulièrement dans les secteurs de la commercialisation, de l'approvisionnement et du crédit, mais aussi dans l'exécution du plan.

- la commercialisation : l'Office de Commercialisation Agricole : (OCA) créé en Janvier 60 avec comme objectifs de nationaliser les circuits d'achat et de vente au profit des producteurs.
- le crédit
 - * la Banque Sénégalaise de Développement en Janvier 1960 avec comme objectif :
 - mobiliser les disponibilités et épargnes locales
 - financer les opérations des coopératives
 - jouer un rôle moteur dans le développement industriel et agricole
 - * le Fonds Mutualiste du Développement rural créé en Mars 1961 pour :
 - fonds de garantie des prêts consentis aux coopératives
 - participation à la réalisation des programmes d'équipement
 - avance sur récoltes aux gros producteurs
- les Centres Régionaux d'Assistance au Développement créés en Mai 60 pour :
 - * servir de relais entre coopératives villageoises et organismes nationaux de commercialisation et de crédit
 - * assistance technique aux coopératives
 - * exécution des actions agricoles prévues au plan régional

1.3. Les structures de sensibilisation, de formation et d'appui

- les Centres d'Expansion Rurale Polyvalents (CERP) structure de promotion participative : équipe pluridisciplinaire pour renforcer le contact entre techniciens et villageois en vue de vulgariser les techniques d'exploitation et de production et de

susciter au sein des populations un esprit qui facilite le développement du mouvement coopératif

- le service de l'animation qui a eu pour but d'aider les populations à prendre en main leur propre développement. Elle doit dans le cadre de la politique définie par le gouvernement, sensibiliser, informer, former et animer les populations donc promouvoir leur éveil en vue d'assurer leur participation effective au développement.
- le service de la coopération pour l'assistance technique aux coopératives et la formation de leurs membres

Ces trois structures : CERP, Animation et Coopération que l'on pouvait qualifier de par leurs relations avec les collectivités locales de structures de promotion participative étaient conçues en 1960 pour se compléter dans leurs activités respectives au profit des populations en vue d'arriver à une sorte de contrat tacite entre ces dernières et l'Etat. La communauté paysanne organisée (coopératives) devait voir ses relations avec la cellule d'encadrement technique, ultime ramification de l'appareil d'Etat de l'économie planifiée (CERP) évoluer progressivement vers une économie contractuelle, fondement du socialisme. Les services de l'animation et de la coopération devaient préparer dans les meilleures conditions l'éducation des populations à ce nouveau type de relations avec le pouvoir.

1.4. Les Sociétés de Développement Rural :

Pendant cette première période de l'indépendance 60/62, l'Etat avait mis en place quelques sociétés de développement agricole et plus particulièrement rizicole. Il s'agit entre autres de :

- l'organisation autonome du Delta en 1960
- la société de développement rizicole du Sénégal en 1960
- l'organisation autonome de la vallée en 1961.

Cette tendance était accentuée à partir de 1964 où parallèlement aux structures déjà citées, l'Etat s'était engagé dans la mise en place de société d'intervention devenues plus tard des sociétés régionales de développement rural. A partir de 1968, ces sociétés ont été favorisées par l'apparition de la sécheresse qui a persisté jusqu'en 1972 et par l'arrêt du soutien de la France au prix à l'exportation de l'arachide ayant provoqué une détérioration de 25 % des termes de l'échange. L'économie fondée sur l'arachide est ainsi entrée dans une phase de déclin provoquant le ralentissement de la croissance globale.

Pour renverser cette tendance et diversifier la production agricole, des cultures de coton, sucre et riz irrigué ont été introduites et encouragées. De même, des sociétés régionales de développement couvrant tout le pays ont été créées pour encadrer le monde rural et former les paysans aux techniques nouvelles. Parmi ces sociétés, on peut en retenir quelques unes qui ont marqué l'histoire du monde rural sénégalais.

- la SAED (Société d'Aménagement et d'Exploitation du Delta) chargée du développement du Nord du Sénégal comprenant toutes les terres du long du fleuve. L'objectif d'autosuffisance alimentaire devait être atteint grâce en majeure partie à elle.
- la SODEVA (Société de Développement et de Vulgarisation Agricole) son objectif était d'accroître les productions milicoles et surtout arachidières de 25 % pour compenser la chute des prix dans le bassin arachidier (régions de Thiès, Kaolack, Fatick et Diourbel). Ensuite cette société de développement avait vu ses activités s'étendre au fil des années sur tout ce que fait le paysan.
- la STN (Société des Terres Neuves) avait pour mission de prendre des paysans colons dans les zones à forte densité (Thiès - Fatick...) et de les installer dans les régions à grandes potentialités et à faible densité.

- la SOMIVAC (Société pour la Mise en Valeur de la Casamance) chargée du développement rural intégré de l'ancienne région de la Casamance devenue aujourd'hui les régions de Ziguinchor et Kolda.
- la SODEFITEX (Société pour le Développement des Fibres Textiles) Elle est implantée à l'Est du pays dans la région du Sénégal Oriental et s'occupe de la culture du Coton. Ses activités sont étendues à l'élevage.
- la SODAGRI (Société de Développement Agricole et Industriel) a pour mission de résorber le déficit céréalier grâce à une agriculture irriguée. Elle se situe au niveau du bassin de l'Anambé dans la région de Kolda.

Le Sénégal se trouvait ainsi quadrillé par des sociétés régionales de développement rural qui avaient chacune signé un contrat-plan avec l'Etat. Elles avaient la responsabilité de la totalité du développement de leurs zones d'intervention. Elles s'occupaient ainsi de l'encadrement des coopératives et de leur approvisionnement.

2. Les organisations populaires

Il s'agit de voir là les acteurs en face de l'Etat et qui sont :

- soit organisés par ce dernier : - les coopératives : premières cellules de participation créées dès 1960, - les communautés rurales : nouvelles cellules de participation mises en place à partir de 1972,
- soit organisés en dehors du circuit administratif habituel : les mouvements paysans autonomes créés au début des années 1970.

2.1. Les organisations sous tutelle administrative

- les coopératives

La mise en place des organismes coopératifs régis par le décret 60 177 du 20 Mai 1960, répondait à un triple objectif :

- * l'organisation des villageois dans le but d'avoir des cellules de participation au développement ,
- * l'assainissement des circuits de commercialisation arachidière par la suppression des intermédiaires (traitants)
- * et l'équipement en matériel agricole des paysans.

- les communautés rurales : elles sont issues de la réforme de l'administration territoriale et locale de 1972 qui était partie du constat que la politique de développement à laquelle on s'était attelé depuis 1960, ne pouvait connaître quelques succès que si les collectivités locales qu'elle visait en faisaient leur propre affaire.

La réforme de 1972 reflète cette préoccupation en se fondant sur la responsabilisation et la participation.

Par la responsabilisation, il faut transférer certains pouvoirs jusque là détenus par le Président de la République aux Ministres, des Ministres, muter certaines attributions vers les directeurs et chefs de services dans le sens vertical et aux chefs de circonscriptions administratives dans le sens horizontal.

Par la participation, la possibilité est donnée aux populations individuellement ou collectivement de prendre part à l'élaboration, à l'application et au contrôle de l'exécution de toutes les décisions les concernant.

Ces deux principes prouvent l'échec s'il en était encore besoin des stratégies menées jusqu'en 1972. Les deux moyens utilisés pour appliquer cette politique ont été essentiellement : la déconcentration et la décentralisation.

La déconcentration est le système d'administration par lequel les pouvoirs sont transférés à des organes non centraux qui sont liés au pouvoir central par des liens hiérarchiques : par exemple les pouvoirs transférés aux gouverneurs, préfets et sous préfets.

Ce moyen vise à répartir d'une manière plus judicieuse le pouvoir décisionnel de l'Etat en le faisant descendre vers les masses donc à rapprocher l'administration de l'administré afin de rendre celle-ci plus transparente à ce dernier.

Quand à la décentralisation, elle est un système d'administration par lequel les pouvoirs de gestion de certains services publics sont détenus par des personnes morales publiques autre que l'Etat : c'est le cas des communautés rurales, de certains services publics.

2.2. Les mouvements paysans

Depuis plus de deux décennies, nous rencontrons dans les campagnes sénégalaises des organisations paysannes multiples sous des appellations très variées mais ayant en commun un objectif qui est l'amélioration des conditions de vie jugées insatisfaisantes. Suscitées de l'intérieur ou propulsées de l'extérieur (cas plus fréquent), leurs différentes formes d'organisation prolifèrent.

- les groupements suscités de l'extérieur :
 - * par les structures étatiques : secrétariat d'Etat à la Promotion Féminine, Ministère du Développement Rural
 - * par les ONG
 - * etc.

Toutes ces structures ont promu des groupements en vue d'avoir des réceptacles à leurs actions de développement.

- les groupements impulsés de l'intérieur

L'autre formule de groupements qu'on rencontre de nos jours de plus en plus est issue d'un ras le bol général des paysans au début des années 70. Les mauvaises récoltes dues à la sécheresse, les prix de moins en moins rémunérateurs pour l'arachide, le tiraillement entre les indications, conseils et instructions techniques d'une grande variété mais souvent inconciliables voire contradictoires parce que provenant de services techniques différents, la pression de plus en plus forte des SRDR avec leur stratégie basée sur une productivité toujours plus grande, etc., toutes ces motivations ont donné naissance vers 1968/1969 à ce que l'on a appelé "le malaise paysan", mais aussi surtout le sentiment de plus en plus vif qu'ont les paysans de ne pas être concernés par le développement ont constitué les principales motivations ayant poussé à se regrouper.

Ainsi commencent à apparaître des initiatives locales en dehors du circuit administratif habituel donc indépendantes des structures de l'Etat. Le premier cas connu nous est venu de la région du Fleuve avec les Jeunes de Ronkh (ASESCAW).

L'avantage de ce genre de groupement c'est que les populations partent de rien, luttent ensemble en vue de se libérer de leur dépendance et d'amorcer la satisfaction de leurs besoins. Elles cherchent alors l'auto-promotion (auto-développement) collective basée sur l'importance de la participation réelle des collectivités concernées à tous les stades dans la réalisation de leurs objectifs. Partant d'un diagnostic de la situation, les populations disposent d'une perception

personnelle qui leur permet en toute connaissance de cause de concevoir, de décider, de s'organiser et de réaliser leurs progrès. Elles font ainsi ensemble l'apprentissage de l'exercice des responsabilités et du pouvoir qui, seul, pourra leur permettre d'accéder à l'auto-promotion communautaire fondement de l'autonomie du groupe. Ce processus communément appelé "self reliance" gravite autour des mots clefs suivants :

- l'initiative interne : on ne développe pas le paysan, il se développe lui-même
- la décision : la responsabilisation commence par une participation effective à tous les processus de prise de décision
- le pouvoir : un des fondements de la responsabilité, se partage au niveau du groupe et l'autopromotion doit renforcer son exercice,
- l'auto-organisation : on n'organise pas le milieu rural, on l'aide à s'organiser ou on le laisse s'organiser
- l'auto-évaluation : contribue à la maîtrise du processus déclenché en permettant de réfléchir sur les actions engagées.

Après une mise en place de structures favorables à l'auto-promotion suivies des sociétés de développement, les populations ont tenté soit sous l'impulsion de l'Etat soit de leur propre initiative, de s'organiser pour faire face à ces instruments qui ne sont pas restés statiques. Qu'est-ce qui peut expliquer cette situation ? L'analyse de l'évolution des différentes structures, leur fonctionnement ou dysfonctionnement tentera d'apporter quelques éléments de réponse.

III. L'ÉVOLUTION DES DIFFÉRENTS ACTEURS

L'année 1963 marqua le début d'une nouvelle étape dans la vie socio-politico-économique du Sénégal, phénomène lié à l'effacement du Président du Conseil Responsable des problèmes économiques. Cette coupure a eu des conséquences sur toutes les structures mises en place et a surtout vu le début de l'implantation des sociétés d'intervention.

1. *L'appareil administratif*

- **Décembre 1962** : Départ du Président du Conseil : l'administration générale reprend le contrôle de l'administration dite de développement
- **Mars 1963** : Nouvelle constitution : Institution d'un régime présidentiel fort
- **Juin 1967** : Révision constitutionnelle : renforcement des pouvoirs présidentiels
- **1968/69** : crises ayant mis le régime à rude épreuve :
 - * abandon du soutien de prix de l'arachide par la France
 - * sécheresse ayant mis à nu les insuffisances du système .

Ceci a donné naissance à ce qui est appelé "le malaise paysan" qui n'est rien d'autre que l'aboutissement normal d'une politique de développement rural qui s'est affirmée à partir de 1964.

- éclatement de l'administration en de multiples organismes spécialisés :
 - * sociétés d'Etat
 - * sociétés d'économie mixte
 - * établissements publics devant s'occuper de la mise en valeur des régions

Ce procédé de développement économique par l'administration s'est heurté à des difficultés d'ordre structurel et financier.

Les dépenses de fonctionnement devenaient très importantes empêchant ainsi à l'Etat d'investir dans des domaines plus productifs, et les sociétés d'Etat demandaient non seulement

de plus en plus de subventions annuelles mais un soutien permanent pour éponger les déficits antérieurs (exemple : ONCAD).

Il devint nécessaire d'apporter à l'appareil administratif les correctifs utiles à son amélioration. C'est le sens qu'il convient de donner aux propos du Président SENGHOR, Secrétaire Général de l'Union Progressiste Sénégalaise (UPS) parti au pouvoir lors du 7ème congrès en 1969 : "Les options fondamentales du Sénégal demeurent inchangées, mais l'évolution impose un réexamen des structures économiques, administratives voire politiques". Ceci préparait déjà la grande réforme de l'administration territoriale et locale régie par la loi 72.02 du 1er Février 1972 modifiée par la loi 76.61 du 26 Juin 1976 relative à l'organisation de l'administration territoriale.

Il faut signaler qu'en 1970 déjà une révision constitutionnelle avait réintroduit le poste de premier Ministre.

La loi N° 72.25, du 19 Avril 1972 portant organisation des communautés rurales, qui sont les nouvelles unités de participation, vient compléter cet arsenal qui tend à intéresser le monde paysan à la gestion de ses propres affaires.

La dernière innovation date de 1983, où après les élections présidentielles et législatives le poste de Premier Ministre a été à nouveau supprimé. Un Secrétaire d'Etat à la Décentralisation est créé pour confirmer l'option déclarée de faire de la décentralisation, partant de la participation, le moyen d'asseoir un développement endogène et autogéré. Ce nouveau département a donc pour objectifs d'affirmer le rôle moteur des collectivités locales en matière de développement.

Au début des années 90, devant la faillite de l'Etat on prône la privatisation et la libéralisation. Une politique de régionalisation (faire de la région une collectivité locale) est amorcée sera mise en vigueur en fin 96.

2. L'office de commercialisation agricole (OCA)

- **1966** : première réforme : division en deux entités :
 - * l'Office de Commercialisation Agricole du Sénégal (OCAS) pour la commercialisation des produits agricoles et l'importation et la distribution des produits de première nécessité (riz)
 - * l'Office National et Coopération et d'Assistance pour le Développement (ONCAD) : instrument de l'exécution des actions rurales de développement inscrits au plan

Les CRAD perdent leur autonomie et sont intégrés à l'ONCAD.

C'est un nouveau processus de centralisation qui ne permet plus à chaque région d'avoir son programme au niveau de son CRAD. Désormais, tout se décide à partir de Dakar où se trouve le siège de l'ONCAD. La direction de la coopération lui est rattachée. L'ONCAD dispose donc de deux unités opérationnelles :

- l'une de gestion
- l'autre d'encadrement technique (la coopération).
- **1971** : Suppression de l'OCAS : Sa mission, ses actifs et passifs sont attribués à l'ONCAD pour confirmer davantage la centralisation amorcée en 1966
- **1980** : Dissolution de l'ONCAD et création de la SONAR (Société Nationale d'Approvisionnement du Monde Rural)
- **1985** : Dissolution de la SONAR qui est remplacée pour :

- * l'approvisionnement en facteurs de production par les SRDR
- * la gestion du capital semencier par les producteurs

3. La Banque Sénégalaise de Développement (BSD)

La BSD est l'organisme qui a connu le moins de difficultés pendant cette période. Elle est toujours parvenue à récupérer les sommes placées dans le monde rural grâce aux nombreuses garanties auxquelles elle s'est entourée (parts sociales, fonds de développement, prélèvement de 50 francs sur chaque tonne). Ces fonds placés dans ses caisses depuis des années, ne produisent aucun intérêt pour les coopératives.

En 1965, elle est devenue Banque Nationale de Développement du Sénégal (BNDS) supprimée en 1984.

En 1985, la CNCA (Caisse Nationale de Crédit Agricole) est mise en place pour soutenir la nouvelle Politique Agricole (NPA) démarrée en 1984.

4. Les Centres d'Expansion Rurale Polyvalents (CERP)

Le CERP est l'une des structures qui a connu le plus de bouleversements :

- **1963** : Rattachement au Secrétariat d'Etat à la présidence de la république chargé du plan et du développement.

La structure devint alors l'ultime ramification de l'appareil d'Etat pour l'économie planifiée. De ce fait, elle fut l'interlocutrice de l'Etat auprès des populations de son ressort territorial.

- **1964** : la notion plus large de développement intégré prenant de plus en plus le pas sur l'expansion sectorielle, la tutelle des CERP fut retirée du Ministère du Plan et confiée à la Direction de l'Animation qui devient la Direction de l'Animation et de l'Expansion (DAE).
- **1970** : Eclatement de la DAE, les CERP sont placés sous la tutelle du ministère du développement rural
- **1972** : Création de la Commission Nationale d'Assistance aux CER
- **1975** : Les CERP sont mis sous la tutelle de la primature pour marquer leur caractère interministériel
- **1980** : Les CERP furent replacés sous la tutelle du Secrétariat d'Etat à la Promotion Humaine afin de doter ce département de structures opérationnelles indispensables à la réalisation de sa mission de promotion collective
- **1983** : Rattachement au Secrétariat d'Etat à la Décentralisation
- **1987** : Rattachement au Ministère de l'intérieur

5. L'animation : a réellement connu une vie très mouvementée

- **1961** : L'animation devient une direction nationale
- **1964** : Les CERP lui sont rattachés pour donner la DAE sous la tutelle du Ministre du Plan et à partir de 1966 du Développement rural

- **1967** : La division de la régionalisation lui est rattachée
- **1968** : La direction de l'Economie Familiale Rurale devient une de ses composantes
- **1970** : Eclatement de la DAE, l'animation rejoint le Secrétariat d'Etat à la Jeunesse et aux Sports où elle fut fusionnée à la Direction de l'Education Populaire et de la Jeunesse pour donner la Direction de la promotion Humaine.

Une nouvelle mission très différente de la précédente lui fut confiée. Le premier Ministre la précisa dans sa circulaire du 10 SEPTEMBRE 1970 : "L'animation doit maintenant s'orienter vers des actions plus précises pour ne pas dire plus techniques. Elle doit trouver un champ d'application auprès de la jeunesse. Son action doit se situer en amont de la production et permettre de résoudre les problèmes qui se posent avant l'arrivée des jeunes dans le circuit de production".

- **1973** : elle fut érigée en Secrétariat d'Etat à la Promotion Humaine avec une direction de l'animation rurale et urbaine. Dix ans plus tard, ce département devint le Ministère du Développement Social et la direction de l'animation intégra celle du Développement Communautaire où celle devint une division.

6. Le Service de la Coopération

- **1966** : Suppression des CRAD avec lesquels il travaillait, la coopération fut intégrée à l'ONCAD.
Il était caractérisé par sa situation marginale au sein de la structure trop importante dans laquelle elle doit évoluer avec souvent des intérêts divergeants
- **1980** : Dissolution de l'ONCAD, le Service de la Coopération est érigée en direction nationale autonome sous la tutelle du Ministère du Développement Rural
- **1984** : Elle devient un bureau d'appui à l'autopromotion au sein de la Direction de l'Agriculture.

7. Les sociétés régionales de développement rural (SRDR)

Malgré la précision de sa voie de développement tracée de 60 à 62, le Sénégal à partir de 1964 a semblé se chercher en tentant de concilier l'impossible politique de croissance effrénée par les Sociétés Régionales de développement à une politique de développement planifié à la base à partir des structures traditionnelles que sont les CERP, les coopératives et plus récemment les communautés rurales.

- **1964** : Début de mise en place des SRDR souvent imposées par des organismes tels que FAC, FED.
- Ce nouveau virage, pratiquement à l'opposé de tout ce qui a été mis en place au début des années 60, s'est davantage consolidé par la transformation de ces sociétés d'intervention en Sociétés Régionales de Développement et la mise en place de nouvelles entités dans les régions non touchées.

- Il s'en est suivi une politique de croissance accélérée par l'introduction incontrôlée d'intrants et un encadrement très serré. Le paysan n'étant pas en mesure d'acheter au comptant tous les intrants, le crédit lui fut facilité de manière anormale sans tenir compte de sa capacité de remboursement. Le résultat ne s'est pas fait attendre : une saturation en matériel agricole revendu dans les marchés, des engrais pris et non utilisés et une incapacité de rembourser les dettes. Ceci a abouti aux fameuses tournées de récupération des dettes, regroupant autorités

administratives, techniciens et forces de l'ordre, marquées par l'humiliation de beaucoup de paysans et la chute du système coopératif.

- **1976** : Constat d'échec : redéfinition, de la fonction des différentes structures

Les Sociétés Régionales de Développement ont ainsi évolué à côté et au détriment des structures traditionnelles. Elles devaient s'occuper de l'encadrement des populations pour une production donnée, mais ensuite de plus en plus pour la totalité de leur exploitation afin de parvenir d'une part à l'autosuffisance alimentaire et à la mise en valeur des régions, d'autre part de dégager les surplus devant permettre le financement du développement. A partir de 1976, ces sociétés adoptèrent des méthodes de travail se rapprochant davantage du secteur privé (contrat-plan).

Très vite, ces organismes d'encadrement ont connu des difficultés de gestion inextricables du fait d'un accroissement sans retenue de leurs charges récurrentes, alors que l'effort bénéfique que l'on était en droit d'attendre de leur intervention a été inexistant ou fort diffus et sans commune mesure avec leur coût pour la nation.

A partir de la campagne agricole 1984/85, on parle d'une responsabilisation plus accrue des paysans dans le cadre de l'application intégrale de la Nouvelle Politique Agricole définie par le gouvernement. Celle-ci repose sur le transfert des fonctions économiques de production aux producteurs eux mêmes et sur un désengagement progressif de l'Etat provoquant le dépérissement des SRDR.

8. Evolution des organisations populaires

a) les coopératives

Depuis l'indépendance, toute l'organisation du secteur agricole sénégalais a toujours reposé sur ces cellules de base que sont les coopératives. Leur évolution n'a été caractérisée que par leur nombre croissant d'année en année. Du point de vue de leurs fonctions, la lourdeur de l'encadrement ne leur a pas permis d'atteindre l'évolution espérée. La seule évolution constatée a été plus structurelle que fonctionnelle.

- **1965** : Création de l'Union Nationale des Coopératives (UNCAS)
- **1976** : L'UNCAS devient gestionnaire du fonds de développement des coopératives. La gestion des semences est confiée aux coopératives
- **1978** : Gestion du programme boeufs de labour
- **1985** : Tentatives de regrouper les coopératives en sections villageoises et coopératives mères

b) Les mouvements paysans

- * Suscités de l'extérieur : leur vie est souvent liée à celle du projet ou de la structure qui les avait suscités
- * impulsés de l'intérieur : ont connu une évolution plus lente mais plus porteuse. Ces groupements souvent créés au niveau villageois ont tenté de briser leur isolement en s'organisant au niveau inter-villageois, zonal, régional et même national.
- * Ils ont cherché à mettre en place des systèmes parallèles d'information et de formation et à renforcer leurs capacités d'analyse, de négociation et de propositions.

* Dans ce sens, l'exemple de la Fédération des ONG du Sénégal est assez édifiant (FONGS)

- **1976** : Un certain nombre de leaders paysans d'origine assez diverse se mettent ensemble pour créer la FONGS
- **1985** : La FONGS fait son autocritique et analyse la situation du paysan Sénégalais. Elle décide de faire de l'information et de la formation des axes prioritaires devant permettre aux paysans de retrouver leur place dans la société. Elle pousse les groupements paysans à se structurer au niveau de leurs zones respectives pour créer des unions de groupements. Elle s'est positionnée comme étant un mouvement de défense des intérêts du paysan en jouant du lobbying sur les plans national et international
- **1993** : Elle a organisé un Forum ayant regroupé l'ensemble des autres fédérations nationales du monde rural ce qui a permis la création du CNCR (Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux) qui est aujourd'hui associé à toutes les réflexions concernant le monde rural.

c) Les communautés rurales (CR)

Progressivement mises en place de 72 à 82, les CR ont connu peu d'évolution si ce n'est la gestion, du budget confiée récemment (à la fin des années 80) au Président du Conseil Rural

IV. FONCTIONNEMENT / DYSFONCTIONNEMENT DU SYSTÈME ?

- **1960** :
 - * Mise en place d'une série de structures destinées à libérer les paysans et faciliter leur participation au processus du développement et plus particulièrement à sa planification à la base. Restructuration de plus de 80 % de la population de la base au sommet en vue d'une responsabilisation progressive.
 - * Ces différentes structures semblaient assez favorables pour un développement à la base pris en charge par les populations.

Après plus de trois décennies de fonctionnement, cette restructuration a-t-elle atteint ces objectifs ?

1. L'administration

- **1959-1960** : Mise en place d'un régime parlementaire pour répondre aux exigences du développement avec un exécutif bicéphale :
 - * le Président de la République qui s'occupait des problèmes politiques
 - * le Président du Conseil dont dépendaient les affaires économiques, il devait penser et mettre en place les structures de développement (découpage territorial, création des coopératives, des CER de l'animation, de l'OCA de la BSD.

Ceci a fait penser que le Sénégal passait d'une administration générale à une administration de développement

• 1962 :

- * crise gouvernementale : départ du Président du Conseil et de plusieurs Ministres dont celui du plan
- * les nouveaux responsables refusent de prendre en compte les travaux des régions
- * les adjoints aux gouverneurs chargés du développement sont mis à la disposition du Ministère de l'Intérieur
- * le régime redevient centralisateur : pas d'initiatives laissées aux échelons inférieurs

Ce nouveau système s'est caractérisé par une bureaucratie de l'administration propice à une irresponsabilisation des cadres à tous les niveaux et par conséquent aux fautes de gestion les plus graves. Le régime présidentiel instauré avait favorisé l'alourdissement du circuit administratif par son excès de concentration des pouvoirs au niveau de la Présidence de la République.

- * Plan élaboré au niveau national difficilement localisable et réalisable par la base.

- Les institutions pour lesquelles la recherche de méthodes adaptées est la moins avancée sont justement les institutions d'impulsion et de contrôle du plan aux niveaux régional et local

- Les méthodes de travail sont restées celles de la gestion administrative ancienne, secteur par secteur c'est-à-dire service par service

- Le comité régional de développement n'a aucun moyen spécifique pour les tâches d'organisation et de contrôle du développement, ses pouvoirs sont très limités

- Les cellules de base (CER) n'ont pas fonctionné comme prévu : à savoir dépendre quant à l'exécution de leur programme de l'adjoint au gouverneur, les membres restant conseillés par les responsables de leur service technique pour la partie spécialisée du programme qui leur incombait,

- L'absence de prise en compte des propositions régionales , si elles existent, par les commissions du niveau national.

- Le Gouverneur, son adjoint chargé du Développement, le Comité Régional de Développement devaient être les éléments de propulsion, de coordination, de contrôle des actions de développement donc de l'élaboration et de l'exécution du plan , mais il n'en était rien.

- Au niveau local, la structure prévue pour une participation des collectivités locales n'a pas été mise en place jusqu'en 1972. Sa conception, s'inspirant des assemblées africaines de villages a très vite rencontré de vives oppositions. Beaucoup ont exprimé des doutes quant aux capacités des paysans en grande partie "analphabètes" de gérer des communautés rurales. Ainsi, aucun organe n'était en place pour gérer le domaine national à la base.

La réforme de l'administration territoriale en vue de préparer un terrain plus favorable au développement s'est soldé, à partir de 1963, par une concentration plus accrue des pouvoirs au niveau national et une quantité de comités sans pouvoir réel à tous les échelons. La responsabilité laissée à la région en matière de développement, de par son imprécision, ne put permettre une véritable impulsion des programmes régionaux. Ainsi, le plan national, du fait de sa méthode d'élaboration, n'a eu aucune signification à ce niveau, car les points de vue régionaux, s'ils existaient, furent très peu pris en compte ou même pas.

2. Le système de commercialisation et de crédit

Bien que quelques acquis aient été enregistrés, les objectifs n'ont en général pas été atteints pour plusieurs raisons liées surtout à la nature et au fonctionnement des différents organismes.

- les CRAD :
 - * il semblerait que les rôles qui leur avaient été assignés soient en contradiction entre eux. On remarque que la prestation de service pour l'OCA et la BSD est incompatible avec l'assistance technique et comptable que les CRAD doivent mener au profit des coopératives
 - * techniquement, le CRAD n'est pas capable d'assumer cette mission d'assistance aux coopératives.

L'imperfection du fonctionnement des CRAD s'est répercutée dans ses relations avec l'OCA et la BSD car le matériel en stock dans ses magasins accroît les intérêts que l'OCA doit à la BSD, donc la dette de l'OCA vis à vis de la BSD et celle des coopératives vis à vis de l'OCA. On comprend alors facilement que l'OCA réclame aux coopératives des dettes qu'elles n'ont jamais contractées.

- l'OCA et la BSD
 - * l'OCA s'est caractérisé par :
 - sa lourdeur
 - ses malversations
 - sa forte politisation
 - sa mauvaise coordination

C'est ainsi qu'au cours de son évolution, l'OCA est devenu l'Office Nationale de Commercialisation et d'Assistance pour le Développement (ONCAD), que l'on a appelé "un mal nécessaire" avant de la dissoudre après un débat très houleux à l'Assemblée Nationale en 1980 avec un passif de 40 milliards de francs CFA.

- * la BSD est quant à elle marquée par :
 - une intervention de plus en plus accrue dans la gestion financière et comptable des coopératives
 - une centralisation, mécanographique très poussée des opérations des organismes coopératifs ne favorisant pas la maîtrise des paysans sur leur propre affaire
 - l'absence de crédit d'hivernage qui a fait la force des "traitants".

Ces structures conçues à partir de 1960 dans le but de mettre en place un appareil d'Etat bien pensé, qui réponde aux objectifs des plans en organisant les différentes forces en vue d'un développement participatif, ont fonctionné chacun suivant sa propre logique dans une autonomie totale pour certaines (ONCAD) et dans une tutelle trop lourde pour d'autres (coopératives), alors qu'elles auraient dû constituer les divers éléments cohérents d'un seul ensemble. Ceci n'a donc pas permis la coordination de leurs différentes actions au profit des collectivités organisées qui les ont subies en connaissant un endettement croissant et chronique. Si un développement s'en est suivi, s'il ne s'agit pas d'une simple croissance, les paysans en sont les simples objets, incapables de maîtriser un tel processus. Ces structures n'ont jamais été en mesure de faire participer le mouvement paysan aux différents processus de prise des décisions se manifestant dans l'élaboration des plans de développement, qui de ce fait ne peuvent connaître une réalité effective à la base.

3. Les structures de sensibilisation, de formation et d'appui

- les CERP

Les CERP sont le lieu où doit se réaliser l'unité d'actions grâce à la constitution d'équipes pluridisciplinaires où évoluent sous la direction d'un seul et même responsable, tous les agents des secteurs représentés à la base. Par la mise en place d'une programmation unique, les collectivités locales doivent ainsi se trouver en face d'un seul interlocuteur qui, à partir du dialogue instauré, sera en mesure de recenser leurs aspirations et besoins de les traduire en actions tout en tenant compte des orientations générales de la région et de leur apporter un appui dans l'exécution de leurs programmes.

La rencontre, entre les instructions venant du niveau central et les besoins et aspirations des populations remodelés en fonction des potentialités de la zone, doit en principe constituer un premier pas vers un plan régional engageant les collectivités de base.

Certes, les CERP ont joué un rôle prépondérant dans l'application de la politique du Gouvernement en matière de développement rural, mais de par leur fonctionnement et leur environnement, ils ne sont jamais arrivés au stade que la circulaire N° 32 leur traçait, et ceci pour diverses raisons :

- * le cloisonnement des agents
- * l'absence au niveau national, régional et départemental d'organisme de coordination des actions des CERP
- * la formation trop sectorielle des chefs de CER et de leurs agents
- * l'absence d'expérience des agents
- * l'absence de motivation (matérielle et financière) des agents
- * la grande valse de la structure d'un ministère à un autre.

- l'animation

Les tâches de sensibilisation, d'organisation, d'information et de formation sont principalement dévolues au service de l'animation rurale. Certes, cette structure a largement contribué vers les années 1960/63 à l'éveil et au début de promotion du milieu rural. Cependant, elle n'a pas pu maintenir l'euphorie du début, s'est essoufflée très vite et s'est vue confronter à de nombreux problèmes.

- * changement permanent de tutelle
- * absence d'intérêt pour les coopératives
- * absence de suivi des stagiaires
- * relation très étroite avec l'administration centrale
- * tutelle trop pressante sur les populations.

- le Service de la Coopération : C'est l'un des service qui a été le moins en mesure d'accomplir sa mission et pour diverses raisons :

- * son appartenance à l'ONCAD
- * manque de personnel qualifié à la base

- les sociétés régionales de développement rural : Les sociétés d'intervention ont été progressivement remplacées par des sociétés régionales de développement rural (SRDR) qui se sont imposées de par la volonté de l'Etat qui s'est désengagé du secteur agricole en leur léguant sa place. Bien avant ce repli de l'Etat, ces sociétés de développement se sont toujours vues attribuer la plus importante part du budget de l'agriculteur et pourtant dans le passé, elles n'ont pas toujours fait l'unanimité surtout au niveau des paysans.

Les sociétés régionales de développement ne font des populations que des moyens pour atteindre des objectifs qui leur sont le plus souvent étrangers. Ces populations encadrées

deviennent les moyens de rentabiliser des investissements souvent très élevés sans aucune initiative. Elles ne sont pas encouragées à trouver des solutions à leurs problèmes et attendent tout de la société de développement.

Leur système d'encadrement très serré devient à la longue un embrigadement des paysans qui piétine leur autonomie, leur responsabilité en tant que producteurs. Certaines sociétés vont même jusqu'à imposer une organisation paysanne (SAED-SOMIVAC) où les intéressés n'ont aucun mot à dire mais reçoivent des ordres à exécuter sans initiatives personnelles, on leur assigne un lieu de travail des techniques de culture avec imposition d'une culture unique prioritaire (toujours de rente au détriment des cultures vivrières).

Ils sont "assistés" et acquièrent une attitude passive, une "mentalité d'assisté".

Cette attitude des paysans n'est rien d'autre qu'une réponse à l'esprit "fonctionnaire" qui sévit dans ces sociétés de développement et qui se caractérise par un engorgement de cadre dans les bureaux de Dakar et antennes régionales et très peu de techniciens valables sur le terrain où il y a surtout des encadreurs, qui en connaissent souvent moins que les paysans, donnant des instructions mécaniques "sans plonger la main dans la pâte". Ceci est bien corroboré par les paroles recueillis au niveau d'un paysan du Delta : " Les encadreurs ne servent à rien, ils ne nous parlent jamais de ce qui nous intéresse (mil, maïs par exemple) mais de ce qui les intéresse (riz). De plus, ils n'ont pas la formation pour résoudre les graves problèmes qui se posent parfois. Nous aimerions être informés et ne pas recevoir des ordres ".

Ces sociétés régionales de développement ont ainsi évolué dans le temps en engloutissant chaque année des milliards de francs dont une forte proportion venant de l'extérieur (plus de 77 %) du total du budget qui leur est alloué). Ils ne font qu'accroître la dépendance économique voire politique du pays vis à vis de l'extérieur et par voie de conséquence annihilent l'autonomie paysanne.

Le fonctionnement des SDR n'est pas sans conséquences néfastes sur l'évolution des structures traditionnelles, particulièrement les CER qui cohabitent avec elles dans tous les arrondissements. CERP et SDR qui se chevauchent très souvent, s'occupent tous deux du paysan dans une rivalité malsaine, alors que ce dernier devait se trouver en face d'un seul interlocuteur.

4. Les organisations populaires sous tutelle

- les coopératives : Les coopératives ont connu au Sénégal, dans un court laps de temps, un développement avec une prolifération dont la cadence dénote selon certains d'une évidente anomalie.

Cette prolifération s'explique de 1960 à 1962 par la volonté politique du gouvernement qui avait voulu que la coopérative soit la cellule de base, par conséquent villageoise. Les pouvoirs publics avaient certes vu juste, car une organisation coopérative authentique, dont la caractérisation essentielle est d'être spontanée et de grouper des personnes ayant des intérêts communs, ne pouvait se concevoir dans l'immédiat qu'au niveau du village où les habitants forment une communauté sociologique réelle. C'est ainsi que chaque village ou groupe ethnique a voulu avoir sa coopérative.

Très vite, des tentatives de regroupement (1964) ont brisé la solidarité villageoise et favorisé la main mise des notables que sont les chefs traditionnels, les marabouts et les politiciens.

Les principales difficultés ont été :

- confiscation pour l'administration et les notables
- difficultés de remboursement

- insuffisance de l'appui technique
 - commercialisation limitée à l'arachide
 - équipement des gros producteurs au détriment des petits paysans
 - absence de formation des coopérateurs surtout dans le domaine de l'alphabétisation
 - ristourne non utilisée pour des actions d'intérêt communautaire.
- Les communautés rurales : En 1982, la Réforme de l'Administration Territoriale et Locale (RATL) démarrée en 1972, couvrait toute l'étendue du territoire national non sans difficultés dans son application.

Une tournée du Secrétaire d'Etat à la Décentralisation dans toutes les régions, réunissant autour des comités régionaux de développement, toutes les personnes impliquées à son application fait ressortir quelques difficultés entravant fortement leur fonctionnement :

- le recouvrement de la taxe rurale
- le manque de motivation des populations
- les difficultés d'appliquer les textes sur la gestion des terres
- le choix des conseillers ruraux
- la représentation des femmes et des jeunes
- la destination des investissements
- la tutelle trop pressante du sous préfet
- le retard dans la mise en place des fonds par l'administration.

5. Les mouvements paysans autonomes :

Ils foisonnent dans les pays et leur fonctionnement est caractérisé par un certain nombre de problèmes communs :

- l'information et la formation
- la gestion organisationnelle et comptable
- l'absence d'outils de planification et de suivi
- la gestion du pouvoir
- la croissance trop rapide
- les risques de récupération
- etc....

Malgré ces difficultés et à la lumière des expériences présentes, il s'avère que l'avenir du développement du monde rural ne se fera qu'à partir de ces groupements villageois créés en dehors du circuit administratif habituel. Les petites actions à caractère économique, social conçues à leur niveau et par les intéressés, les poussent à devenir responsables de leur marche en avant. Il est démontré que plus les collectivités locales investissent des efforts dans leur milieu plus elles prennent conscience des responsabilités qu'elles ont dans l'amélioration de leur condition de vie. Et plus, la décision est proche de la base, plus les déshérités se sentent impliqués et intègrent le processus. Car ne fait des efforts que celui qui décide lui-même des efforts qu'il doit faire. Mais, ce développement ne se fera pas de manière introvertie, il prendra en compte les exigences de son environnement immédiat. Il est alors nécessaire d'envisager des structures de concertation permanente entre organismes paysans d'une part et d'autre part entre organismes paysans et autorités à tous les niveaux, ce qui aura certainement des conséquences positives sur la planification nationale voire régionale qui s'efforcera désormais dans sa démarche d'intégrer les aspirations et besoins de la base.

Les premières structures mises en place de 60 à 62 qui semblaient assez efficaces pour les objectifs qu'on s'était fixé ont été non pas abandonnées mais très vite mises en second plan.

En effet, après le départ du Président du Conseil (conséquence de la crise de Décembre 1962) un virage fondamental semble être pris. Les premières sociétés de développement rural sont installées pour un encadrement rapproché du paysan et prennent de plus en plus de

l'ampleur au détriment des structures dites traditionnelles. Le dualisme devient permanent entre les deux. Le pouvoir central devient très centralisateur. Tout est décidé à partir de Dakar, aucun pouvoir n'est laissé à la région. La régionalisation du plan est abandonnée.

Les coopératives sont déviées de leur mission et confisquées. Elles connaissent de plus en plus des problèmes de malversation. Il y a une mauvaise articulation coopération/CER/Animation. Les populations ne sont pas mobilisées et poussées à prendre en charge les structures en place.

Ainsi, les différentes structures ont connu des difficultés d'intégration de leurs actions tant au niveau national où aucun système de coordination n'a été prévu qu'à la base où les CERP auxquels cette tâche incombait, ont connu des difficultés de divers ordres et ne sont parvenus qu'à mener des actions sectorielles, ponctuelles et juxtaposées les unes aux autres.

Tout ceci combiné, a empêché toute réelle émancipation paysanne.

Une dizaine d'année plus tard, les communautés rurales sont apparues comme un espoir de redonner aux populations leur véritable place dans le processus de développement. Mais très vite, elles se sont heurtées à la tutelle trop lourde de l'administration centrale. Ainsi, elles n'ont pas su se présenter comme un partenaire valable des organismes étatiques ou extérieurs de développement.

Parallèlement, se sont multipliées et renforcées dans toutes les régions du pays des associations paysannes d'auto-développement structurées et organisées autour d'objectifs tendant à satisfaire des besoins plus proches des préoccupations locales. Ces organisations traduisent la volonté des groupements de base à prendre en charge leur développement et surtout de compter avant tout sur leurs propres forces. Il s'agit de promotion participative où tout est décidé à l'intérieur du groupe par ceux-là même qui seront chargés de l'exécution et qui en seront les bénéficiaires. Ce nouveau système d'auto-organisation qui peut commencer sous l'impulsion d'un leader, doit se poursuivre dans une recherche progressive par les intéressés des formes et méthodes les plus appropriées à assurer une prise de responsabilité de tous. Ces groupes doivent d'abord progresser par leur propres moyens pour renforcer leur capacité. L'aide ou l'appui viendra peu à peu conforter cette capacité sans l'aliéner.

Mais en réalité, ces structures se heurtent à la difficulté due au fait que les ONG et institutions étatiques ne favorisent toujours pas le renforcement des capacités voire l'autonomie de ces associations. Respecter l'autonomie de ces organismes qui peut signifier s'intéresser davantage à leurs propres idées, les analyser avec eux et les prendre en compte, ne suffit pas ; il faut surtout les aider à se rencontrer et à confronter leurs idées au niveau de toutes les entités administratives voire au-delà des frontières nationales en vue de leur renforcement comme le dit B. LECOMTE : "permettre aux organisations de base de se fédérer librement entre elles, d'exister face aux institutions qui les appuient, cette stratégie dualiste est une condition de leur renforcement".

V. CONCLUSION

Au Sénégal, le développement rural est considéré comme un secteur prioritaire, le monde rural représente 70 à 80 % de la population totale. Il contribue dans une proportion assez considérable au PNB, il est source importante de devises et est la base du développement des autres secteurs de l'économie.

Ainsi, bien avant l'indépendance, s'est trouvé poser le problème de la politique administrative du développement sous forme de deux questions qui interpellaient les responsables.

- comment faire participer les collectivités locales en vue de la prise en charge et de la maîtrise d'un développement planifié ?
- quelles structures de développement mettre en place pour l'assistance, le conseil et l'appui des collectivités locales ?

Après de multiples études, l'option politique prise, dès l'accession du pays à la souveraineté nationale par les deux figures marquantes que sont : L. S. SENGHOR et M. DIA, était assez explicite et dénotait d'une vision très claire de la globalité de la politique et des structures administratives qu'il fallait mettre en place pour que les collectivités de base fassent réellement du développement leur affaire. L'analyse faite avait permis d'inventorier tous les éléments nécessaires à la constitution d'un système cohérent, décentralisé, permettant aux populations de participer pleinement au processus de prise des décisions concernant la promotion économique et sociale de leurs communautés en vue d'un développement planifié qu'elles maîtriseraient et qui entraînerait le dépérissement progressif des institutions étatiques donc leur responsabilisation de plus en plus accrue.

Ainsi, à la suite de la réorganisation de l'administration territoriale en 1960 débouchant sur des communautés rurales avec des conseils ruraux élus par les populations, qui devaient gérer les terres nationalisées (plus de 95 % du territoire national) et donner leur avis sur tous les projets concernant la zone, des coopératives devant regrouper les populations en petits noyaux au sein des villages ou groupes de villages, furent mises en place, complétées aux échelons supérieurs par les CRAD au niveau régional, l'OCA, et la BSD au niveau national. A côté de ces organisations décentralisées que sont les coopératives et les communautés rurales, des structures d'assistance, d'appui, de formation, de gestion, etc... furent créées : il s'agissait de l'animation, des CER et du service de la coopération.

Il apparut alors très nettement que dès le début, les autorités sénégalaises se proposaient de remettre aux collectivités locales de grandes responsabilités dans la gestion de leurs propres affaires en mettant à leur disposition des structures décentralisées leur permettant de participer effectivement à tout ce qui touche à leur vie et des structures d'appui leur permettant de décider en toute connaissance de cause. Ceci devait engendrer un développement contractuel maîtrisé par les intéressés.

Mais très vite, ce schéma prévu s'est vu bouleverser avec les événements de Décembre 1962 qui ont abouti au départ de M. DIA Président du Conseil qui s'occupait principalement des problèmes économiques.

Dès 1963, un nouveau système constitutionnel marqué par une forte concentration des pouvoirs entre les mains du chef de l'Etat fut en vigueur. Le projet de création des communautés rurales était en veilleuse, ce qui signifiait la fin des structures et mesures de décentralisation, donc l'inapplication de la loi sur le domaine national. A partir de 1964, les sociétés d'intervention devenues plus tard sociétés régionales de développement rural commencèrent à faire leur apparition avec leur optique productiviste. Les coopératives furent redimensionnées par des regroupements plus importants répondant surtout à des préoccupations de rentabilité économique et confisquées par l'Etat, les structures dites traditionnelles sombrèrent dans une léthargie dont l'issue ne se faisait pas entrevoir.

A partir de ce moment, le Sénégal avait viré dans un autre système d'administration territoriale très centralisateur ne comportant que des mesures d'assistance et d'aide à l'exclusion de toute disposition de déconcentration et décentralisation.

Tout était décidé à partir de Dakar, les autorités administratives n'avaient aucun pouvoir de décision et les collectivités de base ne disposaient d'aucun organe de participation à la gestion de leurs propres affaires.

Les populations se voyaient ainsi forcées à participer à des actions qui leur étaient totalement étrangères ne répondant nullement à leurs besoins et aspirations. La planification régionale n'existait que de nom car elle n'avait aucune réalité à la base, le plan national était l'affaire de Dakar qui n'est jamais parvenu à l'exécuter.

Au projet de création de communautés rurales mis en sommeil, n'avait été substituée aucune autre forme institutionnelle de participation des collectivités locales qui ne disposaient ainsi d'aucun pouvoir de décision. Elles devaient se contenter de subir les décisions autoritaires de l'administration centrale. Les options de centralisation et de concentration qui étaient à la base de la constitution de 1963 ne pouvaient pas alors favoriser une véritable politique de décentralisation qui susciterait des structures de participation au sein desquelles les collectivités locales décideraient elles-mêmes du développement de la communauté à laquelle elles appartiennent.

La stratégie de développement conçue par l'Etat à partir de 1963 suivant une dynamique centralisatrice a montré les écueils d'un système ne promouvant pas de façon concertée une politique de développement participatif à la base. L'Etat a voulu totalement prendre en charge tout le processus du développement aussi bien dans sa conception que dans sa réalisation. Même si cette option procède d'une éventuelle incapacité des populations face à une politique de grands moyens, de grande production, etc..., il n'en demeure pas moins important d'impliquer les personnes intéressées dans sa conception et sa réalisation.

Cette période qui va de 1963 à 1970 s'est soldée par :

- un endettement de plus en plus important des collectivités de base (coopérateurs)
- un tiraillement entre les conseils et instructions des différents services
- un délaissement de plus en plus croissant des responsabilités des collectivités locales
- une incapacité notoire de promouvoir une planification régionale.

Ceci a donné naissance à ce que l'on a appelé le "malaise paysan" accentué par un vif sentiment du paysannat de ne pas être concerné par leur propre développement. En conséquence, ce système ne pouvait pas déboucher sur une quelconque autonomie des groupes intéressés.

A partir des années 70-72, des mesures de déconcentration mais surtout de décentralisation sont prises. Elles ont pour but de donner aux autorités locales (gouverneurs, préfets et sous préfets) des attributions et des pouvoirs de décision plus accrus. C'est surtout en faveur du sous préfet que cette réforme va jouer : cela parce que l'esprit de cette politique est de remettre à la population à l'intérieur des communautés rurales nouvelles cellules de participation, un véritable pouvoir de décision en vue de la prise en charge effective de leurs affaires. Cependant, cette nouvelle structure décentralisée a connu des difficultés dans son fonctionnement et malgré la création d'un Secrétariat d'Etat à la Décentralisation, on parle aujourd'hui de plus en plus de "réformer la réforme de l'administration".

Pourtant, ces difficultés des CR ne doivent pas faire perdre de vue leur position privilégiée dans un dispositif de développement à la base. Cependant, il faut garder à l'esprit qu'elles ne constituent qu'une première phase de la décentralisation : phase relative à la partie administrative, politique et juridique qu'il faut nécessairement compléter par un contenu économique. Cette nouvelle étape que constitue la seconde phase devra permettre aux communautés rurales d'impulser un développement ordonné que les collectivités locales prendront effectivement en charge en vue de sa maîtrise. C'est ce processus que devra permettre la nouvelle politique de régionalisation envisagée.

D'autres mesures sont venues également dans le cadre d'une responsabilisation de plus en plus grande : il s'agit du désengagement de l'Etat avec la Nouvelle Politique Agricole démarrée en 1985. Les coopératives sont ramenées à une dimension plus humaine, c'est à dire

à la case de départ au niveau villageois pour constituer des sections villageoises avec une coopérative mère au niveau communauté rurale. Une Caisse Nationale de Crédit Agricole est mise en place pour le financement des opérations agricoles.

C'est donc un retour aux idéaux de 1960 avec des coopératives villageoises, des communautés rurales, à la différence près que cette fois le processus est imposé du sommet alors qu'en 1960 la création des coopératives villageoises était spontanée. Le nouveau slogan lié au désengagement de l'Etat est devenu : moins d'Etat, mieux d'Etat ”.

Pendant cette même période 70-72 et progressivement, on a remarqué l'apparition dans les différentes régions d'associations villageoises de taille variable, disposant ou pouvant mobiliser des moyens financiers pour réaliser de façon souple et rapide des actions qui leur semblent correspondre aux besoins et aspirations des collectivités de base. Ces organisations ont tendance et à juste titre, à ne vouloir dépendre d'aucune structure, même étatique. Elles cherchent à travailler directement avec les groupements villageois à partir des programmes conçus par ces derniers.

Cette recherche d'autonomie n'est qu'une manifestation de la volonté des collectivités locales, face à l'échec des structures étatiques, de prendre en charge leur développement tout en comptant avant tout sur leur propres forces.

Cette nouvelle approche, qui n'a pas encore fait l'objet d'une étude poussée, nous semble être la plus appropriée pour promouvoir un développement à la dimension des intéressés, donc un développement maîtrisé par les collectivités locales.

Ces associations paysannes autonomes, dans leur évolution pour renforcer leur assise, cherchent à se regrouper au niveau régional, national voire au niveau international pour discuter des problèmes concernant la région, la nation, etc...

C'est dans ce cadre que la FONGS (Fédération des Organisations Non gouvernementales du Sénégal) regroupant l'ensemble des associations villageoises autonomes a été créée.

Son objectif serait d'amener les collectivités locales à sentir qu'elles ont effectivement des pouvoirs, qu'elles peuvent influencer sur les décisions et de les aider à trouver elles-mêmes les réponses aux questions qu'elles se posent.

Elle vient de promouvoir la naissance d'un mouvement national paysan : le CNCR (Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux).

Ces associations villageoises de développement semblent être aujourd'hui les seules entités capables de promouvoir un développement maîtrisé par les bénéficiaires.

Et nous pensons dans l'état actuel des choses que leur survie dépend en grande partie de leur autonomie.

Compte tenu de l'expérience de ces associations villageoises de développement, il est alors nécessaire que toute tentative de développement, qui se veut maîtrisable par les groupes concernés, soit fondée sur les principes suivants :

- une participation effective des populations à la définition et à la mise en oeuvre des programmes de développement qui doivent être des réponses valables à leurs préoccupations
- une mobilisation et une valorisation de toutes les potentialités internes et une intégration de tous les secteurs d'activités ayant des impacts sur la vie des populations (approche intégrée du terroir)

- une maîtrise des moyens mis en oeuvre par les collectivités dans le cadre des structures qu'elles contrôlent effectivement (maîtrise du processus de prise des décisions, partage du pouvoir)
- un renforcement des actions de formation et d'information des collectivités de base
- une formulation la plus appropriée possible avec les intéressés de tous les moyens, méthodes, structures, etc... qui leur sont nécessaires pour jouer un rôle prépondérant dans leur développement
- un accroissement voire un renforcement des capacités et moyens à adapter des solutions nouvelles et surtout à s'auto-évaluer
- une approche globale des réalités qui considère les collectivités de base comme une entité faisant partie d'un ensemble plus grand (communauté rurale, région, nation) mais aussi et surtout comme une entité spécifique où le développement sera amorcé de manière spécifique,
- une démarche communautaire qui se traduit par un ensemble d'activités et un processus permettant aux populations de prendre conscience de leur situation, de chercher à évoluer ensemble et à être les maîtresses d'oeuvre des changements de leur milieu
- une invention de nouvelle forme de planification mettant prioritairement en oeuvre les capacités locales et non pas les apports financiers extérieurs
- un apport extérieur (seulement s'il est jugé nécessaire) venant appuyer un effort consenti par les collectivités mais n'étant jamais supérieur aux besoins internes
- un remboursement de cet apport suivant des modalités renforçant la capacité à constituer un fonds propre des populations.

Ces conditions nous paraissent primordiales car comment peut-on imaginer que les collectivités locales peuvent prendre en charge leur développement et en acquérir la maîtrise si elles ne participent pas dès le début à la définition des objectifs, à la mise au point des activités permettant de les atteindre dans le cadre de leur propre structure et à une sorte de découverte locale des techniques et méthodes qui deviendront les leurs ?

Ainsi, pour arriver à ce développement maîtrisé dans le cadre d'une véritable planification régionale, les associations villageoises de développement autonomes (à la place des coopératives qui ne sont plus en mesure de jouer leur rôle de premier lieu de planification) et les communautés rurales semblent être des piliers indispensables. Cependant, les relations entre communautés rurales et associations villageoises de développement devraient être renforcées et consolidées. Il serait alors nécessaire, dans le processus de planification locale, en déterminant dans chaque communauté rurale les différentes zones de développement (zonage) d'arriver à ressusciter les organisations traditionnelles ou en promouvoir d'autres sur l'initiative des populations (surtout pas celles qui ont été fabriquées de toute pièce à l'avènement du Secrétariat d'Etat à la Promotion Humaine) en laissant les gens s'organiser eux-mêmes.

Cette auto-organisation qui se fera lentement, au rythme des populations, dans le cadre d'actions précises sans délai fixé à l'avance, ni standardisation (chaque groupe se constituera en fonction de ses réalités) sera la base des plans zonaux où la recherche partira d'un bilan diagnostic qui sera fait avec tous les intéressés : conseillers ruraux, chefs de villages, responsables de groupements, de coopératives, techniciens et autorités.

Ce bilan fera référence aux étapes ultérieures avec pour fondement une analyse systémique où les populations apprendront à l'aide de panneaux visuels (dans le cadre de la restitution) à connaître leur milieu, à l'analyser et à chercher des solutions constituant autant de réponses valables à leurs préoccupations tout en déterminant les moyens à leur disposition et en les classant par ordre de priorité dans un plan sous zonal.

AXE 4 : La dimension politique des ONG

ONG, PROJETS PORCINS ET JEUX POLITIQUES EN HAÏTI

Texte d'auteur (version pré-colloque)

Véronique DORNER
EHSS

INTRODUCTION:

L'aide non gouvernementale et les ONG tiennent une place extrêmement importante en Haïti du fait de la dépendance du pays vis-à-vis de l'aide étrangère, augmentée au plan politique par les péripéties qu'il connaît depuis une dizaine d'années.

Le rôle et les stratégies politiques des ONG locales et étrangères en Haïti seront étudiés ici à travers un exemple: le repeuplement porcin "créole", sujet sensible s'il en fut dans l'Haïti des années 80. 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 ont ainsi réussi à se situer clairement comme "pro-paysannes", dans le champs politique haïtien.

Deux points méritent d'être soulignés pour la compréhension de la situation haïtienne dans sa globalité:

- l'importance numérique de la paysannerie haïtienne et le sous-développement des campagnes
- la situation historique et géopolitique du pays vis-à-vis des deux grandes puissances y ayant exercé ou y exerçant en concurrence leur influence. Depuis son indépendance, en effet, Haïti a été l'objet de tentatives successives et respectives de prise de pouvoir par la France et les Etats-Unis. La première a fait une nouvelle entrée sur la scène haïtienne, avec les accords de coopération signés à partir des années 70. La question du repeuplement porcin a vu la réactualisation de ce conflit dans les années suivant la chute de la dictature des Duvalier.

Nous ne développerons pas plus avant, bien que les réalités concernées soient beaucoup plus complexes qu'elles ne le paraîtront dans ce qui suit. L'objet de ce texte est, avant tout, de présenter la portée symbolique d'un projet qui s'inscrit dans un contexte idéologique dont ces éléments permettent simplement de comprendre l'origine.

EMERGENCE ET PLACE DES ONG EN HAÏTI

Les églises chrétiennes représentent en Haïti le substrat sur lequel s'est épanouie l'aide privée au développement. De façon générale, on constate que la première vague de création ou d'implantation d'ONG a coïncidé, dans la Caraïbe, avec l'établissement des églises européennes dans la région ⁽¹⁾. Dans le cas précis d'Haïti, le lien entre les églises et les organismes de

1-Gallibour E. Organisations non gouvernementales et participation politique en Haïti Mémoire de l'Université de Bordeaux II, 1990 p112

développement est d'autant plus marqué que les premières ont participé 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.

L'Eglise catholique, présente sur l'ensemble du territoire haïtien, est incontestablement l'une des institutions majeures du pays. Après avoir été la religion officielle, imposée par le Code Noir, le catholicisme resta la seule religion publiquement professée durant presque toute l'histoire haïtienne et, depuis le Concordat de 1860, l'Eglise catholique organise les paroisses et surtout les écoles, autant à la capitale que dans les lieux les plus reculés.

Au niveau international, dès les années 70, 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, ainsi que l'élaboration des théories de la théologie de la libération, jouèrent un grand rôle dans le virage pris par l'Eglise catholique haïtienne. Celle-ci 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 l'influence de l'Eglise catholique, le gouvernement permit alors aux sectes protestantes fondamentalistes américaines de s'installer librement dans les bidonvilles et en milieu rural. Celles-ci développèrent parallèlement un travail d'assistance et d'action communautaire. On trouve là l'origine des premières ONG protestantes.

Dans ce contexte général, les ONG constituaient en pratique, dès la fin des années 70, une brèche permettant d'envisager de faire un travail politique dans le pays, en le liant à un travail de terrain effectif dans le domaine du développement. Si les églises ne sont plus aujourd'hui les seules en lice, elles ont mis en place des structures et investi des secteurs qui leurs assurent, jusqu'à nouvel ordre, la prééminence dans ce domaine et ce tant que l'Etat n'aura pas les moyens de prendre lui-même en charge le travail d'organisation des populations et de développement, assuré pour l'instant, tant bien que mal, par le secteur non gouvernemental.

SITUATION ACTUELLE

Depuis sa création, l'Etat haïtien a délégué une part importante de l'encadrement et de la formation à des institutions privées qui, de ce fait, constituent des lieux privilégiés de contre-pouvoir du pays. Ceci est d'autant plus net que 30 ans de dictature duvaliériste ont neutralisé tout ce qui pouvait exister des structures de débat et d'opposition politique.

En abordant la question des ONG en Haïti à travers un projet de portée nationale, on se trouve confronté directement aux deux questions :

- de l'existence d'une opposition politique ou tout au moins d'un minimum de structures locales de contre-pouvoir
- du rôle et des prises de position explicites ou plus ou moins masquées des Etats autres et des acteurs internationaux dans leurs rapports à l'Etat haïtien, (ou à ce qui en tient lieu).

L'affirmation d'une distance par rapport à l'Etat peut être comprise comme une position tactique de la part des organismes privés vis à vis

- *de leurs interlocuteurs de terrain, opposés à un Etat souvent vécu comme démissionnaire, voire "prédateur" et "ennemi du peuple" -dans les périodes de dictature au moins-
- *des bailleurs de fonds de plus en plus fréquemment à la recherche d'interlocuteurs non institutionnels

Cependant, si les ONG se trouvent toujours en situation d'intermédiaires entre les trois types d'interlocuteurs énumérés ci-dessus, il n'en reste pas moins qu'il y a de nombreuses politiques de développement et qu'elles ont chacune à se situer dans une perspective qui va bien au-delà d'un aspect purement technique.

A partir de là on peut admettre qu'une typologie des ONG puisse être décrite, au-delà de l'aspect sectoriel. Leur position vis-à-vis de l'Etat va du relais pur et simple à l'opposition ouverte, en passant par des cas nuancés par les prises de positions implicites ou explicites de leurs bailleurs de fond...

En pratique, cependant, leur étiquette non gouvernementale leur est de plus en plus indispensable pour drainer des fonds qui doivent, dans certaines conjonctures internationales, éviter de passer par le secteur public et atteindre "le plus directement possible" les bénéficiaires. Relais directs pour certaines actions dont les objectifs de politique internationale sont clairs, les ONG ont cependant 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, discrètement ou non suivant les conjonctures, à la diffusion d'une attitude générale visant à promouvoir l'action politique dans le monde rural.

L'exemple du projet de repeuplement porcin créole mené en Haïti durant les années 1985 à 1990, illustre simultanément ces deux aspects:

- le rôle de différents types d'ONG comme relais respectifs de différentes politiques bi- et multilatérales à travers les deux projets de repeuplement porcin "amélioré" et "rustique"
- la façon dont quelques ONG locales, soutenues par des associations engagées d'agro-professionnels d'une part, la coopération française d'autre part, et promouvant le repeuplement rustique "créole" ont utilisé cette action, qui n'a eu pourtant qu'un faible impact "technique", comme tremplin leur ayant permis simultanément
 - * de se démarquer politiquement aux yeux des populations cibles en s'affichant explicitement comme "pro-paysannes"
 - * et de donner en pratique, à l'échelon national, la parole à cette même paysannerie.

Ce projet qui concernait l'élevage porcin dans l'ensemble du pays, se situe dans les années qui précèdent et suivent immédiatement le départ de Jean-Claude Duvalier (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 l'époque ⁽²⁾. Le but déclaré de cette opération 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".

La souche locale de porcs haïtiens, dits kochon-planch, était donc condamnée, le Plan d'Eradication de la Peste Porcine Africaine (PEPPADEP) prévoyant son remplacement par des animaux de races "améliorées" d'origine nord-américaine. Dans la logique d'un projet général débuté quelques années auparavant en République Dominicaine, il s'agissait plus fondamentalement de saisir l'occasion fournie par l'épidémie de peste porcine 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.

Les ONG auxquelles nous nous intéresserons ici, qui ont lancé de leur côté le projet de repeuplement porcin "créole", ne sont 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" de l'Haïti des années 80.

Conçu donc par des ONG locales soutenues par leurs bailleurs de fonds étrangers, ce projet de repeuplement porcin "créole" se donnait pour but de proposer une alternative au type de repeuplement proposé par le PEPPADEP (considéré comme le projet du gouvernement et, au-delà, des "américains"). Il a réussi à se poser, malgré son ampleur extrêmement 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 effectif.

2- Sous l'influence du département de l'agriculture des Etats-Unis et de l'Institut Interaméricain de Coopération Agricole qui agissaient eux-mêmes, semble-t-il, sous la pression de lobbies d'éleveurs de porcs des Etats-Unis, du Canada et du Mexique.

S'opposant au plan monté par un Etat vécu comme prédateur, ce projet et les luttes qui l'ont entouré ont, en effet, 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.

CONTEXTE D'ELABORATION DU PROJET

En programmant l'élimination du kochon-planch, le PEPPADEP touchait à l'une des ressources de base de la paysannerie d'un pays où elle 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 tôle de toiture...). "Seule activité qui vienne dans une certaine mesure compenser le rendement de plus en plus faible de la terre" ⁽³⁾, l'élevage en général, et l'élevage porcin particulièrement (même s'il était, par ailleurs, peu performant au regard des normes du marché international), jouait, pour "le petit paysan", haïtien un rôle fondamental.

La quasi totalité des animaux (estimée entre 1 et 2 millions de têtes), hormis quelques élevages semi-industriels, 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.

Le programme, débuté en mai 1982, prévoyait que les paysans amènent eux-mêmes leurs bêtes pour 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.

ACTIONS DES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES ET DES ONG:

Réalisé sur la totalité du territoire haïtien, avec la collaboration de l'armée, l'abattage se termina complètement en décembre 1983, laissant le monde rural sur l'impression qu'il n'y aurait plus jamais de porcs en Haïti. 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 n'avait pu être mené à bien, du fait de l'opposition du PEPPADEP qui exigeait un abattage total. Le kochon-planch disparu donc totalement du paysage haïtien.

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. Cette dernière 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 porceaux produits "presque gratuitement" aux paysans.

3- Métraux, A. L'homme et la terre dans la vallée de Marbial. UNESCO Documents spéciaux d'éducation, Paris 1951 p65

Un certain nombre d'ONG locales ou étrangères se trouvèrent ainsi impliquées dans le projet officiel de repeuplement, l'Etat n'étant absolument pas en mesure de prendre en charge un tel projet à l'échelle nationale.

Ceci dit, quels que fussent les discours tenus, les projets officiels favorisaient nettement les éleveurs ayant la capacité de faire 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 les ONG et les organisations religieuses, se constituant elles-mêmes comme "éleveurs" intermédiaires capables de financer des centres de multiplication conformes aux normes imposées... et contrôlant chacune à leur façon l'accès des paysans aux animaux. De plus, dès les premiers temps du repeuplement, de nouveaux problèmes apparurent liés à l'inadaptation des animaux récemment importés au climat, à l'alimentation et aux conditions d'élevage locales en général.

Très rapidement, l'époque du kochon-planch fit figure d'âge d'or au regard de ces porcs trop chers, trop gros, inadaptés aux conditions d'élevage traditionnel et de ce fait réservés aux paysans les plus aisés.

CONTEXTE IDEOLOGIQUE ET CONSTRUCTION DU DISCOURS DES ONG

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 locales, dans la droite ligne d'un discours prônant le principe de "répondre à la demande paysanne", 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 décrite localement, par le secteur "progressiste" de l'élite intellectuelle, 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". 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, 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 aux organisations de base de l'Eglise populaire, 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". Les responsables concernés de l'Ambassade de France avaient, de leur côté, diverses bonnes raisons de s'intéresser à un tel projet et de le soutenir.

Le kochon-planch était décrit, par les tenants du projet officiel, comme "porteur chronique de germe" et ne convenant "à aucun autre peuple de la terre pour l'amélioration génétique de son cheptel" (4). Du côté du pouvoir donc, pas un regard pour ce porc archaïque touché qui plus est par une peste africaine! (5)

4- PEPPADEP, DARNDR, IICA Réponses aux questions posées par le public et les religieux 1982 p 4-5

5- Comme l'écrit Le Petit Samedi Soir n° 541 (4-10 août 1984) à propos des premiers projets de repeuplement rustique, "on veut faire venir d'Afrique des porcs qui s'adapteraient mieux chez nous que les porcs des "grands pays". Début 1987, c'est un responsable du Ministère, ancien responsable du PEPPADEP, qui déclarera au cours d'une conférence de presse télévisée, à propos du projet Caritas

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 sanitaire imposé par le PEPPADEP, les ONG commencèrent à développer le thème du porc "créole", animal qui, quoi qu'importé⁽⁶⁾, pouvait lui être assimilé puisque présentant la même apparence et les mêmes qualités originelles de rusticité.

Le qualificatif de "créole" fut ainsi construit comme résumant les caractéristiques du cochon que demandaient les paysans et dont témoigne ce manifeste de la Caritas:

"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 engraisé*
- *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"* ⁽⁷⁾

Ces critères résultaient, d'après le texte cité, d'une enquête menée auprès des paysans dans tous les diocèses du pays. On aurait pu y ajouter (si l'on n'avait visiblement voulu privilégier les 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 et noir, agréé par les esprits vodou

On ne peut vraiment s'étonner que l'Eglise catholique et les ONG engagées dans ce projet n'aient pas utilisé l'argument de la place privilégiée tenue par les cochons noirs dans certaines cérémonies vodou et aient préféré transformer le critère de couleur en une sorte de critère "technique". Il n'en reste pas moins que les sociétés de vodouisants ont joué un rôle non négligeable dans cette affaire. Deux d'entre elles, ZANTRAY⁽⁸⁾ et le Comité de Défense de la Culture Haïtienne, signèrent, lors des cérémonies de Sukri Danach⁽⁹⁾ 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.

Episode fondateur de l'histoire haïtienne, la réunion de Bois-Caïman qui inaugura l'insurrection de St Domingue, aurait été marquée (comme l'ont rappelé maintes fois les différentes ONG intéressées au projet "créole") par le sacrifice d'un "cochon entièrement noir". Relatée de façon très romanesque dans tous les manuels d'histoire d'Haïti, elle a hissé le cochon noir au rang de symbole du rôle joué par le vodou dans l'Indépendance du pays⁽¹⁰⁾. Quoi qu'il en soit et quel que soit l'argument avancé pour le justifier, la couleur noire était devenue, quand les projets de repeuplement rustique se mirent en place, un critère de sélection des reproducteurs.

d'importation de porcs jamaïcains, "Nous ne devons pas considérer notre pays comme une poubelle où des étrangers viennent jeter leurs fatras". (DIAL n° 1178)

6- Des cochons rustiques guadeloupéens furent sélectionnés et envoyés en Bretagne, au centre de pathologies porcine de Ploufragan. Leurs petits, nés en milieu stérile après hystérectomie des truies, subirent une première quarantaine. Puis ils furent envoyés sur l'île de la Tortue pour y passer une seconde quarantaine avant de pouvoir, enfin, être autorisés à être diffusés 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!

7- Caritas Nationale d'Haïti, Mai 1986 Pwoje Repepleman ak von lo kochon kreyol Jamayik p 10

8- autrement dit "Zanfan Tradisyon Ayisyèn". Le jeu de mot est le même en français: Entrailles = Enfants de la Tradition Haïtienne

9- Le rite "petro", qui exige le sacrifice d'animaux de couleur noire -notamment de cochons noirs-, est l'un des rites principaux du vodou haïtien et la réunion annuelle de Sukri en est l'un des grands moments.

10- On en trouve un exemple dans la campagne menée, en 1986, par les ONG et le secteur démocratique, qui avait pour slogan "kochon planch se ma drapo peyi-a" ("le cochon-planche est le mât du drapeau du pays").

Extraites d'un entretien personnel, les quelques lignes qui suivent me semblent significatives de la façon dont a pu s'élaborer 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 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." (11)

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", ou, plus exactement "mulâtres", 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 porcs à nous).

Etant donnée 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. 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", s'est donc trouvée implicitement et parfois explicitement associée sur un plan symbolique à une lutte nationaliste contre l'influence des projets imposés par les "blancs", les "étrangers" (compris comme étant "américains" essentiellement). Si l'on considère que la lutte pour l'Indépendance représente pour les Haïtiens le moment où, en mettant les "blancs" dehors, ils se sont débarrassés à la fois des colons et des esclavagistes, la réinterprétation en créole du sigle PEPPADEP (12) devient compréhensible: Projet d'Élimination des Patriotes haïtiens et Développement de formes d'Esclavage Plus inhumaines...

Parallèlement, ce discours rejoignait un processus d'identification qui était en cours entre le sort des kochon-planch et celui des "petits paysans", opposés aux porcs grimèl décrits comme des "cochons de riches".

Les exemples que nous en trouvons dans la presse de l'été 1986 sont parlants! Si ici l'on soutenait que "la classe paysanne ne pourra pas entretenir les porcs "grimauds bourgeois" " (13), là on affirma qu'il faudrait "encore et toujours le concours de l'aide américaine pour l'entretien de ces cochons de luxe" et que "cet animal importé d'Amérique, habitué à un mode spécial de consommation", ne pourrait "survivre en mangeant à la quimieux-mieux comme le fait le cochon noir, créole et prolétaire." ! (14)

LE COCHON "CREOLE" SUPPORT D'UN "COUP" POLITIQUE

De l'éradication de la peste porcine africaine à l'éradication des paysans haïtiens en passant par l'éradication de leur kochon-planch, tous les jeux de mots et les glissements de sens possibles furent faits sur les termes employés par le PEPPADEP, et ce avec une véhémence d'autant plus grande que le pays sortait tout juste de décennies de silence. Avec la construction

11- Entretien avec un habitant du bourg de La Chapelle, en avril 1990

12- citée dans un rapport très sérieux sur le Projet de Développement de Ternette

13- Anonyme "L'élevage porcin. Un jeu machiavélique." in Tribune d'Haïti hebdomadaire, 13-20 août 1986

14- Huguette HERARD "300.000 paysans réclament leurs porcs défunts" in Haïti Demain Hebdo du 25 juin au 2 juillet 1986

Le Père J.B. LABAT, visiteur de Saint Domingue en 1742, écrivait déjà, 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." Dans les mois qui suivirent 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.

du discours globalisant que nous avons vu se dégagèrent peu à peu les implications possibles d'un projet suivant lequel, avec le porc "créole" -implicitement assimilé au dit kochon-planch-, les ONG concernées et, à travers elles, "la France" qui les soutenait, allaient "rendre au petit paysan son cochon", cochon que les institutions gouvernementales et internationales -réactualisant ainsi le modèle de l'Etat prédateur- avaient pour leur part décidé de rayer de la carte de l'île et du monde.

Au-delà, le "secteur progressiste" haïtien avait rapidement vu l'intérêt qu'il y avait pour lui à faire, même au prix d'un compromis avec la Mission de Coopération, du repeuplement porcin "créole" un cheval de bataille. La réussite d'un tel projet, le situant clairement du côté des paysans, était en effet susceptible, à terme, de lui permettre de se constituer une base en milieu rural.

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 la télévision, 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 s'en constituaient portes-parole, cette campagne fut un véritable succès. Une pétition réclamant l'importation de porcs créoles réuni, 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 Episcopale 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 le 28 août 1986, suivis le 10 septembre 1986 de 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 le 4 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. 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 ⁽¹⁵⁾. Ce projet était soutenu notamment par le COHAN (Coopération Haitiano-Néerlandaise), mais il échoua, les porcs sélectionnés en Jamaïque ne répondant plus aux conditions sanitaires imposées en Haïti le jour où fut obtenue l'autorisation de les importer.

La demande des paysans se serait-elle ainsi focalisée spontanément sur le "cochon créole"? Le thème s'est 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

15- 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 cas considérés comme "macoutes", réciproquement, en 1988-90, nombre de conflits politiques locaux se soldèrent par des attaques de porcheries du projet "créole", voire par des massacres d'animaux. Antérieurement, à la fin de l'abattage déjà, l'armée menaçait les paysans de "leur faire subir le même sort qu'aux cochons" s'ils les surprenaient à tenter de cacher leurs bêtes.

conjoncture politique, ne pouvaient intervenir directement dans le pays. Ceci étant, 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.

Le repeuplement rustique, censé répondre à une revendication nationale et toucher tout le pays, se basa en fin de compte, du fait des contraintes sanitaires, sur un total de 184 porcs rustiques importés, parmi lesquels seulement 65 porcs créoles! Si l'importation des porcs jamaïcains proposée parallèlement par l'Eglise de base (projet Caritas) avait pu être menée à bien, on aurait 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, ce projet de repeuplement "créole", a priori de faible envergure, a en fait pris une dimension symbolique énorme et a été le support d'un "coup politique" au plan national et international. En effet, en appuyant de son côté trois ONG françaises impliquées comme intermédiaires à différents niveaux dans ce projet⁽¹⁶⁾, l'Ambassade de France se profilait adroitement derrière un projet "nationaliste" s'opposant à l'"ingérence américaine" dans les affaires du pays. Titre d'un article paru en France, probablement en juin 1986⁽¹⁷⁾, la formule "Le créole a vaincu le yankee", est à cet égard sans ambiguïté!

CONCLUSION

Dans le cadre du projet de repeuplement porcin, les ONG ont été obligées, de par leur position de développeurs, de reprendre à leur compte les discours officiels sur l'amélioration de l'élevage. Il leur fallait en effet 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 ont donc tenté de mettre en place un "élevage amélioré de porcs rustique" pour rester crédibles des deux côtés.⁽¹⁸⁾

Piégées simultanément dans leurs propres discours sur la participation populaire et l'intérêt des groupements (dans une idéologie plus générale d'engagement et d'organisation des populations), et l'ambition de toucher d'abord et surtout les paysans les plus démunis, elles se sont heurtées à d'autres difficultés dans l'exécution du projet sur le terrain et ont renoncé notamment des réticences souvent insurmontables et essuyé des échecs allant jusqu'à la perte d'animaux donnés aux groupements. Elles avaient en effet oublié que l'élevage est une activité coûteuse et donc individuelle ou, au mieux, familiale.

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...)

Le constat principal est donc celui 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 en revanche ne contrôle que quelques terrains, et ne peut revendiquer au mieux que quelques projets). Biais supplémentaire, les églises contrôlent la formation de quasi tous les cadres intermédiaires du pays, l'animation étant assurée directement ou indirectement par l'Eglise catholique et les formations techniques par des organismes dépendant des églises protestantes. On peut en conclure qu'en pratique, loin de

16- L'AFVP qui intervenait directement sur le terrain, d'une part, et, d'autre part, la Cimade et Frères des Hommes qui appuyaient conjointement une ONG locale liée au secteur démocratique.

17- 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."

18- Un exemple en est la dualité qui apparaît dans la pratique même du projet de repeuplement rustique, où les formations techniques dispensées sur l'un des terrains, à l'instigation de l'AFVP, l'étaient par des intervenants étrangers, formés à l'élevage semi-industriel et divulguant donc un modèle "élevage amélioré" alors que la pratique réelle des paysans participant au séminaire n'avait rien à voir.

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).

Non gouvernementales, les ONG n'en sont, en définitive, pas moins liées par toutes sortes de contraintes à l'intervention internationale (subvention des États) et multinationale (en l'occurrence l'IICA essentiellement... et les financements du secteur religieux). Concernant le secteur progressiste haïtien, le rôle pivot des églises, de l'Eglise catholique notamment, est ainsi à la fois une force et une faiblesse pour les organisations paysannes et populaires. Force parce que l'Eglise protège dans une certaine mesure les organisations et facilite la plupart de leurs activités dans les périodes de tension politique. Mais faiblesse aussi, car n'étant pas elle-même un mouvement populaire, elle n'est pas unifiée dans ses réponses à ceux-ci.

EVOLUTION DES RAPPORTS ENTRE LES DERNIERS GOUVERNEMENTS HAITIENS ET LES ONG

D'un point de vue non gouvernemental, le PEPPADEP entraine d'évidence dans la catégorie des projets à grande échelle masquant des objectifs de politique internationale néfastes aux "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'Etat haïtien. Dans cette conjoncture, depuis le début des années 80, différents gouvernements haïtiens ont successivement tenté d'avoir un contrôle direct sur cette part "privée" de l'aide au développement.

Dès 1981 en effet, commença à se dessiner "la 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." ⁽¹⁹⁾ C'est à cette époque qu'une dizaine d'ONG américaines formèrent en Haïti la HAVA (Haitian Association of Voluntary 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 du 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." ⁽²⁰⁾

Effectivement, alors que différents organismes évaluaient le nombre d'ONG présentes dans le pays entre 200 et plus de 300, seulement une centaine d'entre elles étaient officiellement inscrites au Ministère du Plan 5 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 niveaux national, départemental ou communal et disposant 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...

Actuellement réapparaît un problème datant de l'époque du premier gouvernement de Mr Préval (1991): sous la dictature et 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 par l'élection de J.B. Aristide,

19- Elizabeth SILVERA "Réflexion: pour ou contre cet état d'organismes gouvernementaux et non gouvernementaux?" in Le Nouvelliste du Vendredi 26 au Dimanche 18 août 1988: 7-9

20- *ibid* p7

nombre des anciens responsables de tels organismes ont été recrutés au sein du gouvernement: d'où conflit dans la répartition des rôles, le nouvel Etat ayant l'ambition de coordonner ce qui, jusque là, était laissé aux bons soins de chaque institution.

ans la phase intermédiaire, avec la reprise du pouvoir par l'armée haïtienne en septembre 1991 et l'embargo international qui s'ensuivit, l'anti-étatisme était redevenu la règle dans le pays, encouragé par la réorientation de la totalité de l'aide restante -qui avait beaucoup diminuée- vers les circuits non-gouvernementaux, surtout locaux.

Le gouvernement actuel, investi à nouveau par des gens formés au sein de ces ONG, est redevenu suffisamment crédible pour être en mesure de réceptionner l'aide des Etats démocratiques. Il se heurte, en revanche, dans ses négociations avec les institutions internationales -qui suivent toujours la logique générale du "moins d'Etat"- à la politique néo-libérale poussant à la privatisation des grands services publics, orientation qui ne saurait être acceptée sans problème dans un pays comme Haïti. Les négociations traînent donc, mais, sur le terrain, après avoir presque toutes disparu du paysage -du fait de manque de financement- durant les années d'embargo, les ONG internationales sont revenues...

AXE 4 : La dimension politique des ONG

BRAZZAVILLE, ENJEUX ET NOUVEAUX ACTEURS DE LA GESTION SOCIALE **Eglises, ONG caritatives, politiques de coopération et légitimité de l'Etat** *Texte d'auteur (version pré-colloque)*

Elisabeth DORIER-APPRILL
Université de Provence
Equipe Citadins et religions (ORSTOM-SUD UR 55)¹

Dans le contexte d'explosion soudaine de la vie associative liée à la libéralisation politique, après 25 ans de monopartisme marxiste-léniniste centralisateur, on observe à Brazzaville un renforcement des grandes Eglises historiques, et une prolifération de nouveaux mouvements chrétiens.

Dans leur volonté de désengager l'Etat et de promouvoir la participation communautaire, les organisations de développement ne peuvent faire abstraction du regain sensible de l'investissement religieux dans la gestion des équipements de proximité, et de la prolifération d'un "associatif urbain moderne", engagé dans les actions de développement local et étroitement contrôlé par ces Eglises et sectes.

Les 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.

Cette évolution radicale qui renforce le rôle des Eglises-y compris les nouvelles Eglises de réveil- comme médiatrices de l'accès à l'Etranger et aux ressources qu'il procure ne contribue-t-il pas à discréditer encore davantage l'Etat laïque, et à remettre en cause sa légitimité aux yeux des acteurs sociaux ?

Dans quelle mesure peut-on considérer ces mouvements religieux comme des partenaires du développement ?

Mots-clés : *Congo-Brazzaville- ONG- associations- Eglises-coopération-laïcité-service public-démocratie.*

Depuis la fin des années 80, comme le disent les Brazzavillois, l'Etat "*ne répond pas*" : l'effondrement économique, la mise en oeuvre de l'ajustement structurel, la dévaluation du franc CFA ont accéléré la dégradation des infrastructures. La crise de l'Etat s'est traduite par une

¹ le texte qui suit se situe dans la ligne de problématiques élaborées en commun par l'équipe Citadins et religions (J.C.Barbier, L.Dubourdieu, C.Mayrargues, A.Kouvouama, E.Dorier-Apprill).

guerre des milices armées par les principaux partis politiques, dressant l'un contre l'autre deux quartiers du sud de la capitale.²

Les citoyens répondent à cette dislocation du paysage social et politique par l'invention 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 Congo³. alors que la liberté d'association ne date que de 1991.

Parmi les associations, les Eglises et leurs ONG caritatives deviennent les partenaires privilégiés 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 repartoriées 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 renouveau charismatique-but : 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 oeuvres sociales et développement, qui gère et répartit un important 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 en matière de développement économique et social et de gestion urbaine constitue une nouveauté, Brazzaville étant marquée par les héritages croisés d'une planification économique et d'un encadrement politico-idéologique rigides, et par la rareté des initiatives populaires 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'est 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 qu'a traversé le pays en 1993-94.

Jusqu'en 1990, A 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. Les conseils municipaux étaient élus sur les listes du P.C.T (Parti Congolais du Travail). Sous tutelle de commissaires politiques nommés par le Président de la République, 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 tous 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

2 cf E.DORIER-APPRILL, 1995, *Géographie des ethnies, géographie des conflits à Brazzaville*, in Villes du sud, sur la route d'Istanbul, ORSTOM Editions, p259-289.

3 Il y a des centaines d'associations loi 1901, parmi lesquelles environ 350 Eglises, et environ 300 ONG de développement. *source* : listes du Ministère de l'intérieur et PNUD, *Evaluation 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 plus en détail 230 d'entre elles.

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'Etat.

A de rares exceptions près, cet encadrement politico-administratif a longtemps découragé toute initiative locale, qu'elle soit individuelle ou associative pour améliorer les conditions de vie dans les quartiers : les habitants ont pris l'habitude de se décharger de toute responsabilité sur ces représentants locaux du Parti et de l'Etat.⁴

Depuis les premières élections libres, organisées en 1992 (présidentielles), les soubresauts liés au multipartisme et à la récente vague de violences n'ont fait que ternir encore l'image de l'Etat et du pouvoir municipal⁵. Après l'euphorie de la Conférence nationale, 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 régionales⁶.

Dans un contexte social urbain marqué par la violence, les pénuries, l'anomie, la dégradation des services publics, une guerre civile (1993-1994) orchestrée par des partis à la recherche d'ancrage territorial a livré la capitale aux mains de milices composées souvent de jeunes adolescents qui contrôlent certains quartiers⁷. Les premières élections municipales ont ensuite porté à la mairie de Brazzaville le principal leader de l'opposition au gouvernement⁸, chef "spirituel" de la milice *Ninja* qui impose sa loi dans tout l'arrondissement de Baongo. Occupés à se maintenir⁹, pouvoir d'Etat et pouvoir municipal ne s'intéressent guère à la question sociale urbaine qu'au coup par coup dans les perspectives électorales.

Dans ce contexte, la reprise d'initiative du religieux, qui opère au double plan de la régulation sociale et de la reconstruction du sens s'exerce avec une vigueur particulière. Depuis 25 ans, le régime marxiste avait délibérément bridé le pluralisme religieux. Seules 7 Eglises étaient autorisées à la fin du règne du PCT¹⁰, 77 avaient demandé leur reconnaissance en 1987 ... plus de 350 associations religieuses ont obtenu leur reconnaissance depuis la Conférence nationale, dont la moitié à Brazzaville.¹¹

4 De nombreuses associations d'habitants existaient déjà, mais sans objectif particulier de développement, essentiellement sur la base des communautés d'origine régionale, et à des fins d'entraide face à la maladie et aux funérailles. cf E.DORIER-APPRILL, 1993, Environnement et santé à Brazzaville, de l'écologie urbaine à la géographie sociale, thèse de géographie, Paris X, 668p, chap 4 et 11.

5 cf P.QUANTIN, Congo: décomposition d'une libéralisation, in Afrique politique 1994: 167-190, ed CEAN.

6 cf F.WEISMAN, Election présidentielle de 1992 au Congo, études et recherches du CEAN XXIII, IEP Bordeaux, 1993 -E.DORIER-APPRILL, 1995, art. cit

7 cf E.DORIER-APPRILL, 1995, art. cit.

8 Bernard Kolelas, leader de l'alliance URD-PCT et seul candidat à la mairie de Brazzaville, élu à l'unanimité par les 31 conseillers communaux de Brazzaville (16/7/1994)

9 Encore plus aujourd'hui à la veille des élections présidentielles (été 97)

10 Parti Congolais du travail, ex-parti unique, "marxiste-léniniste", jusqu'en 1990

11 Le recensement systématique sur le terrain que nous avons réalisé en décembre 1995 montre au demeurant l'inexactitude des listes officielles

En plus de l'influence des Eglises universelles instituées¹², dont le poids a été essentiel lors de la Conférence nationale¹³, dont l'influence politique continue à être déterminante¹⁴, 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 nationaux¹⁵. Cependant le phénomène majeur de ces dernières années est l'adhésion massive aux nouvelles "Eglises de réveil" protestantes, évangéliques, pentecôtistes. 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 Eglise : chorales, cercles bibliques, oeuvres féminines, agriculture, assistance morale aux personnes malades....ici, la famille-association prend le relais de la famille nucléaire et de la famille parentale"* ¹⁶

Les acteurs religieux, prêtres de paroisses de grandes Eglises 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 coopération internationale.

Les grandes Eglises, acteurs incontournables du développement social et urbain

Après les avoir admises comme parties prenantes de la Conférence nationale et de la transition démocratique¹⁷, les pouvoirs publics tendent aujourd'hui de plus en plus à considérer les Eglises institutionnelles comme des partenaires incontournables de la santé publique et de l'éducation.

Depuis 3 ans, elles cherchent à rompre des années de monopole d'Etat sur l'action sociale, et à élargir leur champ d'intervention. Elles gèrent de nombreuses actions d'urgence dans les quartiers populaires, en particulier depuis les violences de 1993, comme l'inventaire et la réparation des dommages aux maisons causés par les émeutes (Caritas Congo), mais aussi le financement de dispensaires, de services hospitaliers¹⁸.

La relance d'un enseignement confessionnel constitue la priorité de ces Eglises chrétiennes, après des années de laïcité radicale : la Conférence nationale n'a-t-elle pas lancé un

12 Catholique et Evangélique notamment, réunies dans un Conseil oecuménique regroupant aussi l'Armée du salut et l'Eglise Kimbanguiste instituée

13 Présidée par Mgr Kombo, archevêque catholique

14 cf ME GRUENAI, F.MOUANDA MBAMBI et J TONDA, Messies, fétiches et luttes de pouvoirs entre les "Grands hommes" du Congo démocratique, Cahiers d'Etudes Africaines, 1995 N°137,xxxv-1,pp163-193

15 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.

16 A.KOUVOUAMA, Le dibundu, une nouvelle forme de socialité ? colloque Le lien social, AISLF,176-181, 1989.

17 Mgr Kombo n'a-t-il pas été le président du CSR (conseil supérieur de la révolution de 153 membres), élu en 1991 pour superviser la transition démocratique ?

18 L'Eglise évangélique a fourni le CHU de Brazzaville en médicaments, Caritas Congo a financé la reconstruction du centre polios de Moungali.

appel aux congrégations pour quelles participent à l'éducation des jeunes ? Ainsi le 29 janvier 1995, lors d'un rassemblement de 30 000 chrétiens sur le très hautement symbolique Boulevard des Armées¹⁹ pour célébrer les 25 ans de l'oecuménisme au Congo, les responsables des Eglises membres du conseil chrétien du Congo, 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 Eglises 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 Eglises congolaises suivent en cela l'exemple de leurs consœurs zaïroises. Brazzaville avait déjà été le siège, du 28 novembre au 3 décembre dernier, de la première session de la CREPAC (conférence de l'enseignement protestant en Afrique centrale réunissant Congo, Zaïre, RCA dans le cadre du réseau *Ecole et Développement*).

Depuis quelques mois, le phénomène nouveau est la structuration de ces actions jusqu'alors informelles ou strictement paroissiales au sein d'un tissu d'ONG caritatives de statut local. En fait ce statut n'est pas dénué d'ambiguïté, c'est en tant qu'*initiatives communautaires* qu'elles intéressent les organisations internationales, mais ces initiatives sont en réalité exogènes, suscitées et soutenues par des prêtres étrangers²⁰, 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 invité 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, le père La Bretèche. 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 Eglises 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'Etat.

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/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 de coopération), qui ne concerne que les dispensaires caritatifs des grandes églises de l'oecuménisme 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 Eglises institutionnelles du Congo dans la gestion urbaine, façon détournée de faire appel aux financements internationaux qui désormais s'investissent dans les canaux caritatifs.

19 Situé 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, et seules 7 Eglises étaient autorisées.

20 Occidentaux en général, c'est le cas notamment de la paroisse Kisito, citée plus haut, du Forum des jeunes entreprises. La paroisse St Augustin, très active, fait exception, animée par un jeune prêtre d'origine ivoirienne mais formé au séminaire de Brazzaville, appartenant à la congrégation des Fils de la charité.

Lors du lancement d'un plan d'urgence baptisé "SOS ASSAINISSEMENT" en novembre 1994, le Maire de Brazzaville (B.Kolelas) a sollicité ouvertement, dans une conférence de presse radiodiffusée, la participation des confessions religieuses locales, récupérant ainsi à son crédit toutes les actions déjà entreprises sur le terrain par les confessions religieuses.

En effet, dans les quartiers périphériques, les grandes Eglises 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 "oecuménique" d'une passerelle de béton de 25m sur la Tsiémé²¹, avec l'aide des autres Eglises du quartier : évangélique, kimbanguiste, Armée du salut; la mairie se borne à accorder l'autorisation légale²². La même paroisse gère un projet de collecte et recyclage des déchets urbains²³ et la construction de dispensaires de quartier.

Ces initiatives récentes (postérieures à 1991) concernent non seulement les Eglises catholiques, protestantes et salutistes dont les oeuvres sociales, actives partout dans le monde, avaient été bridées sous le régime précédent, mais aussi des Eglises d'origine congolo-zairoises, comme l'Eglise Kimbanguiste qui a ouvert plusieurs écoles²⁴, ou l'Eglise du Saint esprit en Afrique²⁵ qui gère 3 dispensaires et une maternité. Elles tendent à structurer leurs activités d'entraide et de développement sous la forme d'ONG aux statuts autonomes et normalisés et déposés auprès du ministère de l'intérieur dans le but affiché très ouvertement de capter des financements internationaux.

Luzizila (persévérance) est une jeune ONG "de développement" caritative fondée il y a moins d'un an au sein du département Economie et développement de l'Eglise Kimbanguiste du Congo²⁶, dans le but de "*fournir une assistance à la gestion des exploitations agricoles de l'Eglise*". L'Eglise Kimbanguiste possède en effet 5 exploitations agricoles de plusieurs milliers d'hectares chacunes²⁷, cultivées en manioc, vergers, et utilisées pour un élevage extensif de bovins 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 1 an, le département "Economie et développement" de l'Eglise est dirigé bénévolement par un fidèle biochimiste, qui est aussi chef de projet et d'investissement à la BDEAC (Banque des Etats d'Afrique centrale) ...donc particulièrement à même d'orienter les projets de l'Eglise afin de répondre aux opportunités de financement !

21 Des travaux équivalents ont été entrepris sur un autre petit cours d'eau dans la paroisse Kisito de Makélékélé.

22 des chantiers équivalents ont été réalisés dans d'autres quartiers de la ville (Makélékélé, Mfilou)

23 Une centaine de jeunes du quartier ont été formés à la fabrication de charrettes à bras métalliques, à la collecte, au tri, au compostage et à la valorisation de déchets intéressants comme les ossements, les noix de palme ou les bouteilles qui sont revendus.

24 4 écoles primaires. 2 écoles secondaires et 2 hôpitaux sont en projet.

25 branche dissidente de l'église kimbanguiste fondée dans les années 50.

26 L'Eglise 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 des exploitations de dimension bien supérieures à celles du Congo. L'ONG Luzizila est une innovation, ouvertement destinée à faciliter l'accès à des financements extérieurs.

27 Terres partiellement achetées, partiellement données ou léguées par des fidèles.

Les nouveaux mouvements religieux dits "de Réveil"²⁸, apparaissent eux aussi de plus en plus comme des interlocuteurs possibles des pouvoirs publics et des organisations bailleuses de fonds. Il faut signaler la jeunesse, le dynamisme et le haut niveau socioculturel des pasteurs-fondateurs des principales Eglises dites "de réveil" à Brazzaville. Elles sont réunies depuis moins d'un an dans une fédération²⁹ 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'Eglises 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 Eglise pentecôtiste *Néhémie*³⁰ dont le pasteur-fondateur est aussi universitaire, agronome, ex directeur de l'Institut de développement rural du Congo et membre du Full Gospel³¹. L'Eglise, 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 (sous forme d'ONG), aide alimentaire à des villages. Certains de ces projets ont été financés par le PAM (Programme alimentaire mondial) grâce à l'appui bienveillant de son représentant à Brazzaville... lui aussi membre du Full Gospel.

Evangelisation, préalable au développement ? ou Développement, prétexte au prosélytisme religieux ?

Jusqu'à présent, contrairement aux grandes Eglises influentes dont le regain d'investissement social se manifeste partout, ces nouvelles Eglises 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 oeuvres" 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'oeuvre dans le monde qu'à la recherche d'améliorations matérielles.

Or plusieurs études récentes ou en cours, menées au Bénin³², Kenya³³, à Madagascar³⁴, au Burkina Faso³⁵ montrent que ces Eglises, et en particulier celles liées aux Assemblées de

28 Sous ce terme flou on retrouve des Eglises de la mouvance protestante, fondamentalistes, d'inspiration pentecôtiste en général.

29 La FAR-fédération des assemblées de réveil

30 Eglise de réveil, fondée en 1991

31 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 leur prière lors de réunions conviviales qui se tiennent généralement dans des lieux publics (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.

32 Patrick PELISSIER, Les activités temporelles des églises et des mouvements religieux à Cotonou, rapport de stage de DESS, IEDES-ORSTOM, équipe Citadins et religions.octobre 1994.

33 travaux d'Hervé MAUPEU, cf "Une opposition en régime autoritaire : l'exemple du réveil Est-Africain au Kenya", CJAS/RCEA 25:2 1991 - Eglies kényanes et démocratisation, le bilan d'un échec ? in

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.

On observe actuellement une amorce de ce phénomène à Brazzaville³⁶, 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'Eglises de réveil que nous avons rencontrés est de promouvoir l'évangélisation du plus grand nombre : *"Il faut s'intéresser aux oeuvres sociales pour que l'évangile marche au Congo,"*.

Au département Economie et développement de l'Eglise Kimbanguiste, on retrouve la même ambiguïté des motivations, poussée à l'extrême : l'efficacité technologique se conjuguant ici avec un extrémisme religieux à forte connotation raciste.

Les exploitations agricoles, qui mettent en oeuvre 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, garçons et filles, apprennent à vivre ensemble dans la chasteté, tout en développant leurs 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 Kimbangu est venu pour porter notre race à un autres stade de son évolution. Il faut réviser le mode de vie africain, définir un message porteur sur le long terme.."37

Nombre de pasteurs, notamment ceux des Eglises pentecôtistes liées aux Assemblées de Dieu inversent la problématique et légitiment leur prosélytisme religieux par l'imbrication entre

Mouvements religieux et débats démocratiques en Afrique, table ronde CREPAO déc 1994- Université de Pau.

34 cf travaux en cours de Lucile DUBOURDIEU (ORSTOM-UR enjeux de l'urbanisation-équipe Citadins et religions)

35 Pierre Joseph LAURENT *"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 (JP) et LAVIGNE DELVILLE (P.), Les organisations Paysannes, Paris, Karthala, pp 155-179. *Les pouvoirs politiques locaux et la décentralisation au B Faso*, Academia Bruylant, coll cahiers du CIDEF, Academia-l'Harmattan, déc 1995.

36 Bien que les églises nouvelles se montrent encore prudentes, compte tenu du caractère récent de la libéralisation

37 Entretiens au siège de l'Eglise Kimbanguiste de Brazzaville. Ces propos, exprimés à la suite d'une discussion sur l'ONG *Luzizila* avec le responsable du département Economie et développement de l'Eglise, 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 Kimbanguisme de Diangienda Kuntima, éditions kimbanguistes, Kinshasa, 1984) indiquent seulement que "l'Eglise doit s'engager "dans un certain nombre d'activités économiques et sociales visant essentiellement à soutenir et à compléter l'action de l'Etat en vue de l'amélioration constante des conditions de vie de la population (...) et combattre toutes structures de gouvernement fondées sur le racisme."

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"* (Eglise Néhémie).

En effet, avec ce type d'Eglise, 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 Brazzaville³⁸. 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 Congo³⁹.

Nous avons eu des entretiens dans ce sens avec le pasteur Itoua, fondateur de la CAPEC (branche congolaise des Assemblées de Dieu), le pasteur Bafounguisa, fondateur de l'Eglise de Dieu, et président de la de la FAR (fédération des Assemblées de réveil), fédération autonome mais très liée aux Assemblées de Dieu françaises, mais aussi avec plusieurs pasteurs d'Eglises de réveil indépendantes, comme Néhémie et Béthanie. 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 néo-traditionnelle de mariage, de funérailles ou d'entraide au sein de la famille élargie comme autant de paganismes et ... d'entraves au développement économique.

Toutes les Eglises pentecôtistes critiquent les frais énormes engagés lors des funérailles. On observe en effet, depuis quelques années, une surenchère dans les dépenses funéraires à Brazzaville. Aux quelques nuits de veillée, au cours desquelles la famille éprouvée doit abreuver des centaines de visiteurs, à la construction de tombes coûteuses, s'ajoutent l'achat de cercueils imputrescibles à la décoration somptueuse, la location de véhicules de luxe, de matériel vidéo-pour immortaliser la cérémonie-, l'achat de vêtements identiques pour tous les parents, l'achat de concessions dans des cimetières privés (commerce florissant) etc.. bien des familles doivent lourdement s'endetter pour assumer ces frais, qui paraissent d'autant plus démesurés que les besoins des vivants ne sont pas pourvus.

Seule l'appartenance à une Eglise chrétienne "forte" et intransigeante permet de se dérober à cette coutume urbaine moderne dérivée du traditionnel culte des morts. *"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 du 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..."*⁴⁰

38 Au Burkina Faso, Pierre Joseph Laurent a montré comment les Assemblées prenaient le contrepied des convivialités et des pratiques matrimoniales rurales traditionnelles.

39 Qu'ils accusent d'ailleurs l'Eglise catholique de trop ménager

40 Pasteur Mampouya, Eglise Néhémie (Eglise co-fondatrice de la FAR), août 1996.

Ce point de vue n'est pas absolument certain. L'exemple même du financement de projets de l'Eglise Néhémie par le Programme Alimentaire Mondial montre que ces Eglises 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.

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 trop simple. "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".⁴¹

L'évolution actuelle des politiques d'aide au développement renforce le rôle social et le poids politique des Eglises-y compris les nouvelles Eglises de réveil- comme médiatrices de l'accès à l'Etranger 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, leurs Eglises accordent la priorité à la construction des temples, l'achat de matériel et souvent le défraiement des pasteurs qu'elles autofinancent sans difficulté majeure 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 Eglises de la FAR 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 investis dans la construction et l'entretien des édifices cultuels, qui fleurissent à Brazzaville (plus de 200 recensés)... et ainsi détournés de l'investissement productif. On peut donc se demander si les priorités des citadins 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 Eglises 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 "traditions" comme les funérailles somptueuses, 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. C'est avec des arguments tantôt religieux, tantôt économiques que ces Eglises martèlent avec force la nécessité de concilier vie spirituelle et réussite individuelle, et prônent de nouveaux modèles de comportements. Il est nécessaire de tenir compte de cette alternative ... avec une prudence objective. La contribution des Eglises au développement provient sans doute moins des réalisations concrètes de leurs ONG que de l'impact de leur injonction de changement des mentalités et des comportements sociaux .

41 remarque rédigée par Lucile Dubourdieu, projet "Citadins et religions", septembre 1996.

AXE 4 : La dimension politique des ONG

LES ONG DU SUD, PASSAGE OBLIGÉ ENTRE INTÉRÊTS LOCAUX ET OPÉRATEURS DU NORD

Texte d'auteur (version pré-colloque)

*Philippe HENRY
AFVP, Madagascar*

Dans un premier temps, je broserai un tableau rapide du contexte associatif malgache actuel tel qu'il découle des changements politiques intervenus ces dernières années. Puis, j'exposerai les différentes formes de partenariat opérationnel entre ONG du nord et celles au sud ou plus exactement les raisons avancées par certaines ONG du Nord dans leur choix de lier leur présence à Madagascar à celle d'une ONG locale.

Cela me conduira directement à constater certaines dérives qui découlent de ces formes de relations ; autrement dit j'essaierai d'analyser les termes des partenariats observables et d'en soulever les lacunes.

Associations, ONG, groupements... : une pléthore de regroupements d'individus

Force est de constater que de plus en plus d'associations plus ou moins formelles voient le jour dans les pays du sud. ONG, associations de quartiers regroupant des jeunes, des femmes, des chômeurs... la nature de celles-ci est très variée ; toutefois leurs buts se rejoignent souvent autour de l'amélioration de la vie quotidienne du quartier ou du village, du bien-être d'une population-cible particulière (des sans-logis, des jeunes, des femmes seules...).

Même en ce qui concerne les associations se réclamant comme ONG, issues généralement des villes, elles rejoignent bien souvent les groupes d'individus créés dans le but de la promotion économique et social de leurs membres (groupements paysans par exemple) dans le sens où leurs activités se déploient au sein des quartiers où les membres résident eux-mêmes.

Le désengagement de l'Etat

Les changements politiques intervenus ces dernières années sont à l'origine de ce foisonnement d'associations. En 1975 Madagascar met le cap à l'Est et s'engage dans la voie de l'économie planifiée sous la houlette de l'amiral Ratsiraka ; c'est l'ère des nationalisations et des grandes sociétés d'Etat d'aménagement et de production. Dès 1985 face à un constat d'échec, le président Ratsiraka lui-même entame un virage à 180° qui le mène à appliquer les directives de la Banque Mondiale et du FMI. Amorcées tardivement et brutalement, le peuple désavoue Ratsiraka en élisant Albert Zafy en 1993. Celui-ci poursuit toutefois la politique de son prédécesseur consistant en l'application de la politique d'ajustement structurel afin d'obtenir les crédits nécessaires au redressement économique ; l'Etat se retire massivement du secteur

économique et sociale laissant la place libre aux organismes opportunistes susceptibles de prendre place tels que les ONG.

A titre d'exemple, l'ONG AFVP juge dans un rapport d'identification en 1993, que la situation à Madagascar est désormais favorable à l'installation d'une délégation. Les ONG locales voient leur nombre augmenter également parfois sous l'initiative des ONG ou des bailleurs du Nord.

Le rôle des églises

Présentes à Madagascar depuis le 19^{ème} siècle, les églises ont contribué à soutenir la présence d'ONG selon différents modes. D'une part, les plus grandes ONG malgaches sont d'origine religieuse, protestante pour SAZF-FJKM ou catholique pour FIKRIFAMA. Leur gestion financière rigoureuse leur a attiré par la suite la confiance de bailleurs laïcs ou religieux. D'autre part les églises sont à l'origine de la création d'ONG laïques ; c'est le cas de l'TREDEC à Antsirabe.

Une répartition géographique déséquilibrée

La concentration des ONG locales ou étrangères sur les Hautes Terres s'explique par plusieurs facteurs ; la capitale, où la plupart des ONG étrangères ont leur siège, est au coeur des Hautes Terres, Fjanarantsoa et Antsirabe, respectivement 2^{ème} et 3^{ème} villes du pays sont situées sur les Hautes Terres. Les concentrations humaines rurales sont plus élevées qu'ailleurs jusqu'à 200 habitants au km² pour une moyenne nationale de 20. Enfin les taux de scolarisation et d'information y sont les plus élevés et le poids des églises y est le plus prégnant.

Le statut des associations malgaches

Il est régit par une ordonnance de 1960 assez proche de la loi française sur les associations dite loi 1901. Toutefois une nouvelle loi est en élaboration actuellement qui devrait revoir ce statut. L'instabilité politique qui a débouché dernièrement sur l'empêchement du président Zafy a ralenti l'étude du projet de loi, reportée après les élections présidentielles.

Les motivations primitives des partenariats Nord-Sud

Issus donc des lieux mêmes où se déploient leurs activités, les membres composant ces associations ont une connaissance pointue de cet environnement, vécu au quotidien, dans ses composantes sociales, économiques, culturelles et sociologiques.

Certaines de ses associations se voient élues par des ONG du Nord dans l'optique d'un partenariat basé sur la conduite en commun d'un projet de développement localisé dans le(s) quartier(s) ou le(s) village(s) où siège l'association. Généralement ce genre de partenariat a pour cadre le milieu urbain plus difficile à saisir dans ses réalités, son fonctionnement que le milieu rural pour les représentants expatriés des ONG du Nord. C'est là également où les densités de populations permettent de toucher le plus grand nombre de bénéficiaires.

Un rôle essentiel des ONG du Sud dans la phase diagnostique

Les ONG du Nord s'appuient sur les membres de l'association partenaire pour établir un diagnostic rapide de la situation avant d'entreprendre les actions qui en découleront. L'ONG du Sud joue ainsi le rôle de véritable passerelle entre les ONG du Nord et les populations locales.

En effet, les organismes étrangers disposent de moyens matériels importants mis en oeuvre par un ou plusieurs expatriés, souvent renforcés par des parités monétaires très favorables à ceux-ci, mais souffrent d'une méconnaissance partielle ou totale des particularités

sociales des populations cibles, des besoins particuliers de ces populations, qui entrave la mise en route des opérations de développement que ces organismes ont programmées plus ou moins précisément.

A la base, les populations potentiellement bénéficiaires sont coupées des "bienfaiteurs du Nord" par des barrières géographiques (éloignement des centres de décisions, des lieux d'implantations des "développeurs") et linguistiques (mauvaise maîtrise des langues, Français ou Anglais, dans lesquelles s'expriment les organismes de développement étrangers) les empêchant d'exprimer leur desiderata.

Les membres de l'ONG locale se font traducteurs, enquêteurs, accompagnateurs afin de mener à bien la mise en relation ONG du Nord-bénéficiaires.

Une réelle volonté de promouvoir les partenaires du Sud

A la base de ces relations de partenariat existe de la part des ONG du Nord une volonté de promotion de leur partenaire du Sud, certaines parlent même de professionnalisation. Cet aspect, s'il figure en bonne place dans les termes de références de certains projets d'ONG du Sud, est également de plus en plus demandé par certains bailleurs de fonds du Nord qui souhaitent ainsi la création sur place de savoir-faire permettant la continuation des activités de développement lors du départ de l'ONG du Nord.

Une réelle volonté au sud de s'engager pour le changement

Nombreux sont ceux au sud qui, refusant la fatalité de la pauvreté permanente, en patissant eux-même ou sentant proche le moment où ils y basculeront, se regroupent, s'associent bien souvent de façon informelle pour réfléchir à des actions opportunes pour un changement de la situation socio-économique. Toutefois le stade de la réflexion est rarement dépassé car les moyens manquent lorsqu'il est nécessaire de passer à l'action, l'expérience fait défaut pour élaborer un dossier de financement et rechercher un bailleur. Un partenaire du Nord peut constituer le déclic qui mènera la petite association de départ vers une ONG de développement à part entière.

Les différentes formes de partenariat

On peut en distinguer trois :

- L'ONG locale existe à l'origine et noue une relation avec un partenaire du Nord. C'est le cas à Tananarive entre Inter Aide, ONG française et Hardi, ONG malgache. Cette dernière en marge des activités liées au partenariat mène ses propres actions selon des principes qui lui sont propres, en tous les cas dans la définition desquels n'intervient pas le partenaire.
- l'ONG du Nord peut également susciter la création d'un partenaire local tel que l'IFATA, association dont est à l'origine FERT, ONG française qu'elle assiste en totalité.
- Certaines ONG du Nord pratiquent enfin un mode particulier de soutien sous la forme de mise à disposition de volontaires auprès d'ONG locales ; c'est ainsi qu'opère l'AFVP auprès de l'IREDEC à Antsirabé par exemple.

Du retrait programmé à la pérennisation de la présence des ONG du Nord

Même si l'idée de retrait est émise, il existe pourtant rarement dans les faits un calendrier prévoyant le retrait du partenaire du Nord, calendrier certes difficiles à concevoir dans le détail, mais qui pourrait au moins envisager le retrait en question. On assiste en fait à la pérennisation de la présence de l'ONG du Nord incarnée par un ou plusieurs expatriés.

Un partenariat défini de façon unilatérale

Ceux du sud reprochent souvent aux ONG du Nord de définir les contrats de partenariats selon des normes qui leur propres, selon leur priorité, leur point de vue sans concertation avec le partenaire du sud.

La maîtrise financière des projets reste entre les mains des partenaires du Nord

Fort d'expériences sous d'autres continents, ordonnateur des dépenses puisque bailleurs de fonds direct des activités entreprises ou au moins gestionnaire exclusif, le "partenaire" du Nord déséquilibre la relation en sa faveur.

Au commencement, l'ONG du Sud apporte ses connaissances des quartiers ou des villages où s'implantent les actions puis passe la main au partenaire du Nord qui se mue en chef de projet à part entière et en employeur de tout ou partie des membres de l'association du Sud ; dans le meilleur des cas, le ou les expatriés s'adjoignent des co-responsables mais ce n'est pas une règle systématique.

Le chef de projet expatrié porte bien souvent la double casquette de bailleurs de fonds car une étape (si tant est qu'elle soit programmée) qui ne voit jamais le jour, est la délégation progressive de la gestion financière des opérations. Elle reste sous le contrôle du partenaire du Nord, confondu entre opérateur et bailleurs, alors que cette gestion progressivement déléguée ou au moins associée est le cœur même de l'objectif prétendu de promotion du partenaire local.

Une incompatibilité entre les objectifs de départ et la réalité de terrain

Cependant, comment pourrait-elle déléguer les fonds même qui la font vivre, qui finance les salaires de ses expatriés, ses moyens de travail et la lourde structure du siège au Nord. On le voit il existe à la naissance même de la relation une incompatibilité entre les objectifs de départ et la réalité de "terrain". D'autre part les bailleurs du Nord sont peu enclin à financer des entités du sud qui paie là pour celles qui ont détourné et détournent encore les fonds en provenance des pays donateurs. Ils préfèrent continuer à soutenir des organismes qu'ils connaissent bien pour les avoir financés auparavant, dans d'autre pays ou pour d'autres opérations, plutôt que de prendre le risque d'établir un partenariat direct avec un partenaire local, mal connu, que l'on comprend mal dans son langage et ses objectifs, bref en lequel on n'a peu confiance.

En fait, tout se passe comme si se créait au niveau local, celui des ONG, un rapport de dépendance financière tel qu'il existe entre les Etats du Nord bailleurs de fonds de ceux, du Sud. Apportant les moyens financiers, l'ONG du Nord programme, décide en dernier lieu en s'appuyant éventuellement sur l'avis du partenaire du Sud. Au pire le partenaire du Sud est en quelques sortes un instrument utilisé dans l'optique de l'obtention de fonds toujours plus difficile à décrocher. Parfois exigé par le bailleur, la présence d'un partenaire du Sud facilite les négociations même si, sur le plan opérationnel, les termes du partenariat sont déséquilibrés en faveur de l'ONG du Nord.

Les ONG du Nord : une aubaine pour les ONG du Sud dans un contexte économique déprimé.

Pourquoi dans ce cas le partenaire du Sud ne réagit-il pas face à cette situation ? Evoluant dans un contexte économique peu favorable, un poste de salarié représente déjà une opportunité bien trop précieuse pour être abandonnée même au nom de principes louables. De plus même s'ils ne maîtrisent pas ou peu la conduite du projet, les membres salariés agissent tout de même aux côtés du responsable expatrié, se montre dans les quartiers, les villages, leur conférant ainsi une reconnaissance sociale qui pourra être exploitée plus tard, politiquement notamment. Enfin, leur connaissance étroite du "terrain" les rend indispensable à la bonne marche des activités, argument qui, dans le cadre des relations patron-employé, permet

d'assurer à ce dernier un statut aussi favorable que possible. Le barrage de la langue pour les expatriés par exemple demeure pour les locaux une assurance d'une présence au sein du projet sur un terme assez long.

De plus, les ONG du Sud manquent d'expérience pour faire entendre leur point de vue face à des interlocuteurs rompus eux à ce genre de négociations.

Un compromis s'établit donc entre les intérêts des uns et ceux des autres, les premiers, ceux du Nord, satisfaits de réussir leur implantation, gage de réussite pour l'obtention de fonds de plus en plus difficile à obtenir ; les autres, au sud, résignés à rester en retrait de la sphère décisionnelle mais privilégiés somme toute par leur statut de salarié dans un environnement où la précarité de l'emploi est de mise. *

Bibliographie

CAMPBELL P., VINCENT F - Renforcer l'autonomie financière des associations et ONG de développement du Tiers monde - IRED - 1989 - 159 p. + annexes.

FERT - conditions de mise en place d'un réseau de caisse mutuelles autogérées d'épargne et de crédit en milieu rural à Madagascar - rapport pour le BIT - 1991 - 147 p + annexes;

OCDE - Des partenaires dans l'action pour le développement : les ONG - 1988 - 178 p.

RAISON J.P. (sous la coordination de) - Paysanneries malgaches dans la crise - Karthala - 1994 - 385 p.

AXE 4 : La dimension politique des ONG

LES ONG : QUEL MANDAT POUR AGIR ?

Texte d'auteur (version pré-colloque)

Bernard HUSSON
CIEDEL

Avertissement : Cette note n'est finalisée ni dans son contenu, ni dans sa structure, ni dans son écriture. Elle est une première ébauche de réflexion susceptible d'être profondément remaniée. Elle doit être complétée par des exemples.

INTRODUCTION

Les organisations non gouvernementales ont connu, en l'espace de deux décennies, une croissance très importante tant en nombre qu'en ressources. Elles sont présentes dans toutes les régions de la planète et s'implantent dans un nombre toujours croissant de pays ; elles interviennent dans de très nombreux secteurs soit à leur initiative soit à la demande d'organisations internationales ou de coopérations bilatérales. Pour combattre la pauvreté et la faim, elles développent une très grande variété d'actions : aide d'urgence, financement de programmes de développement, envoi de volontaires, éducation au développement, lobbying...

Les actions que mènent les ONG sont aujourd'hui reconnues. Les pouvoirs publics reconnaissent qu'elles sont des acteurs de coopération fréquentables. L'extraordinaire retournement géopolitique consécutif à l'effondrement du mur de Berlin a renforcé cette reconnaissance. La fin de la guerre froide leur a ouvert des espaces d'expression en libérant divers discours de tout risque de récupération par un bloc politique. Cette reconnaissance est renforcée par leur participation aux forums qui se tiennent parallèlement aux conférences organisées par le système onusien.

Les sociétés, tant du Nord que du Sud, attribuent également aux ONG, un rôle d'acteurs de coopération. Les associations contribuent à rendre vivantes des relations entre peuples, elles renforcent la force des mouvements démocratiques. Grandes ou petites, travaillant dans un domaine spécifique ou menant des actions plus généralistes, elles bénéficient d'un soutien marqué par les dons qu'elles collectent. Acteurs privés, elles bénéficient de la tendance à la délégitimation des Etats. Enfin, les ONG bénéficient de la montée en puissance du libéralisme en tant qu'acteurs privés.

Pourquoi, dans ce contexte, poser la question de la légitimité des ONG ?

- Une évolution du cadre politique

La privatisation, dans le champ de l'action économique, la décentralisation, dans le domaine politique, sont deux mouvements de fond dans lesquels les pays anciennement classés dans la catégorie des pays sous-développés sont engagés, comme les pays à PNB/tête élevé. La vigueur de ces deux mouvements modifie considérablement la place des ONG et interroge leur raison d'être.

- Les mouvements de démocratisation donnent une légitimité à des organisations proches, voire issues, des populations qui conduit à une transformation de la nature même des ONG. Avec la constitution (ou la rénovation) de contre-pouvoirs et l'autonomisation des collectivités territoriales les ONG ne sont plus les seuls espaces porteurs de dynamique démocratique.

- L'action non gouvernementale se modifie avec la recomposition des Etats. Même diminué, leur poids reste cependant décisif. Ils conservent toute leur légitimité comme lieu d'élaboration des règles de la vie commune, comme garants de la cohésion sociale, comme instances de définition des règles de fonctionnement du jeu démocratique. Les ONG agissent également dans ces mêmes domaines mais sans que leur action couvre l'ensemble du territoire national.

- La place des Etats dans des relations internationales reste également prépondérante. L'espace qu'y occupent les organisations de solidarité reste modeste bien que ces relations se densifient. L'accélération de la mondialisation impose aux ONG de se doter d'une analyse rigoureuse sur les tendances globales et d'en mesurer l'impact sur les actions qu'elles mènent concrètement sur le terrain.

La reconnaissance qui est accordée aux ONG ne saurait donc masquer qu'elles ne peuvent échapper à consolider ou redéfinir leur identité.

- La rançon du succès

Les ONG sont victimes de leur succès. Les approches qu'elles proposent sont-elles plus pertinentes que les actions menées sous le couvert des Etats ? Pendant de longues années, elles ont "bénéficié du masque offert par l'échec des programmes nationaux sans avoir besoin de démontrer la pertinence de leur approche. Elles sont aujourd'hui confrontées à valider le mérite de leurs propositions au-delà des effets de mode sur lesquels elles ont vécu comme l'ensemble des autres acteurs de développement.

- Une crise de militantisme

Enfin, les ONG comme toutes les organisations animées par des militants connaissent une érosion de leurs membres. La montée de l'individualisme n'est pas étrangère à cette déperdition. Il leur faut retrouver des marques proches des tendances lourdes internes aux sociétés pour pouvoir continuer à exprimer une parole de solidarité.

L'objet de cette contribution n'est pas de réfléchir au mode de représentation des ONG au niveau international, encore moins de postuler qu'une société civile internationale est en voie d'émergence¹. Il n'est pas non plus de déterminer la place réelle ou supposée des ONG dans les dispositifs de coopération. D'autres contributions traitent de ces questions. Il est bien en revanche de s'interroger sur le mandat des ONG. Au nom de quelles valeurs agissent-elles ? Qu'est-ce qui motivent les choix des actions qu'elles mènent ?

Une analyse fine nécessiterait de typologiser les ONG et d'analyser les références de chacune des catégories. Il peut aussi être fait l'hypothèse, et c'est celle qui a été retenue, qu'il

¹ Voir infra.

existe des caractéristiques communes à l'ensemble de la mouvance ONG². Les débats sur les rapports entre l'Etat et les citoyens, ceux sur les modes de participation des citoyens à la prise de décisions ne distinguent pas les organisations. Or ces questions sont au coeur de la question sur la légitimité des ONG. Tout converge donc pour prendre le risque d'approcher cette question en considérant l'ensemble des organisations de solidarité internationale.

I LA LEGITIMITE : APPROCHE GENERALE

* Légitimité et ONG, un cadre de référence

Juristes et philosophes ont depuis longtemps établi la notion de légitimité. Des premiers aux seconds, son contenu s'élargit mais dans une continuité. Est reconnu comme légitime :

- ce qui est légal, fondé en droit : consacré par la loi ou reconnu conforme à la loi,
- ce qui est conforme à l'équité, à la justice,
- ce qui est justifié par le "bon droit", la raison, "le bon sens", c'est à dire ce qui est socialement admissible.

La légitimité d'une action est donc affaire d'adhésion et de reconnaissance sociale, à défaut d'être fondée juridiquement. La légitimité des institutions quant à elle est construite à partir de leur statut, de leurs discours ou de leur domaine de compétence. Elle peut être :

- idéologique, elle est alors fondée sur la promotion d'un système de valeurs,
- intellectuelle, par la pertinence du discours,
- politique, elle est alors acquise par la fonction d'interlocuteurs agréés ou sollicités par les instances de décisions publiques,
- liée à l'histoire et à l'antériorité dans l'action,
- financière, par le pouvoir que donne la maîtrise de ressources propres,
- technique, par la maîtrise de compétences et l'efficacité des moyens mis en oeuvre.

La légitimité peut également être acquise par la force du témoignage³.

Au-delà du cadre juridique et philosophique, les ONG fondent leur légitimité sur tout ou partie de ces assises mais toujours en référence à un système de valeur. Celui-ci n'est pas commun à l'ensemble des sociétés. Il n'y a donc pas une forme de légitimité des ONG mais autant de formes qu'il y a "d'ailleurs". Cette question en soulève une seconde spécifique aux ONG du Nord. Elles doivent acquérir une double légitimité, dans leur pays d'origine et dans le pays où elles appuient ou mènent des actions.

La légitimité n'est jamais absolue et il abusif de parler de légitimité des ONG au singulier ; il est plus pertinent de parler de légitimités au pluriel.

* De l'Etat illégitime à la légitimité des ONG

Là où l'Etat n'est pas constitutionnel, là où elles le considèrent comme illégitime, les ONG se pensent comme "âme" de la société et comme mieux placées que lui pour répondre aux besoins des populations. Elles estiment recevoir "en dépôt", à titre précaire certes, une part de sa légitimité perdue. Cette attitude correspond à une référence idéologique forte, notamment pour les ONG du Nord.

- Pour elles, comme pour les populations des pays industrialisés, il n'y a de pouvoir légitime que celui librement sorti des urnes. Or dans beaucoup de pays en voie de

2 Ce choix a été fait en raison des conclusions d'un travail qui a réuni pendant trois ans des ONG "urgentistes" et des ONG "développementistes", des ONG réunissant un grand nombre d'adhérents/cotisants et des ONG composées d'un tout petit nombre d'adhérents/salariés. Des motivations d'actions communes ont été exprimées par toutes les organisations qui ont participé à ce travail. Voir compte rendu du groupe de travail "urgence développement" animé par le CFSI.

3 Cf. Max Weber comme sociologue et Maurice Duverger pour les juristes.

développement, la légitimité du pouvoir central est beaucoup plus diffuse : légitimité tenue de la filiation politique avec les personnes qui ont conduit le pays à l'Indépendance, légitimité liée au triomphe d'une guérilla armée sur un pouvoir corrompu, légitimité en raison d'une appartenance à l'ethnie majoritaire... En quoi, dans ces contextes, la légitimité des ONG est-elle plus acceptable ?

- Ce trait a son répondant au Nord. Les ONG de cet hémisphère ne contestent pas l'essence des pouvoirs dans leur pays mais dénoncent en revanche très fréquemment, la pertinence de leurs choix de coopération, notamment en ce qu'elle apporte politiquement, économiquement et militairement une caution aux pouvoirs contestés des pays du Sud.

II LES ONG : QUEL MANDAT POUR EXISTER ET POUR AGIR ?

Le cadre juridique des ONG est établi par un statut auprès des organisations internationales et est souvent fondé au niveau national par une loi sur les associations ou les fondations. Mais ce cadre légal ne suffit pas à expliquer le poids qu'elles ont acquis. Leur antériorité dans des actions de développement, d'information, de défense des droits de l'homme... par rapport à des acteurs plus récents constitue également un des fondements de leur légitimité.

Des éléments communs

1./ Le premier fondement de la légitimité des ONG est idéologique et autoproclamée

Il relève d'une vision du monde fondée sur l'affirmation de valeurs proposées comme universelles :

- le rejet de l'exclusion : tout individu a le droit de voir ses besoins essentiels satisfaits et de vivre dignement,

- le rapprochement entre les hommes : les ONG considèrent que leur propre lecture de l'homme constitue un engagement vis-à-vis des autres 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 aux rapprochements de personnes aux histoires et aux cultures différentes.

- le désintéressement des acteurs : elles agissent de façon désintéressée et leurs membres sont réputés ne tirer aucun profit personnel d'ordre financier⁴, matériel ou de notoriété.

Les ONG estiment qu'il leur revient d'occuper une place prédominante dans l'espace non gouvernemental de coopération (entreprises, mutuelles, collectivités territoriales, associations...) en raison de leur antériorité dans les actions de solidarité internationale sur tous les autres acteurs. Les contacts qu'elles ont noués sur le terrain, parfois depuis longtemps, les personnels qu'elles ont formés, les fonds qu'elles ont apportés... nourrissent leur histoire courte mais déjà fournie. Insérées dans les sociétés civiles du Nord, familières des sociétés du Sud, elles sont portées par une double aspiration : celle de la société civile, française pour ce qui nous concerne, tout au moins de sa partie qui se sent solidaire des efforts de développement engagés dans les pays des Tiers Mondes ; celle des populations du sud pour une amélioration de leurs conditions de vie. Les ONG se sentent proches des préoccupations de l'une et des autres, ce qui, pensent-elles, devrait conduire à leur écoute attentive de la part des autorités nationales quelles qu'elles soient tout d'abord, des coopérations bilatérales ensuite, de tous les acteurs enfin.

En se définissant comme lien concret et direct entre les hommes, les ONG estiment répondre aux aspirations les plus nobles de l'homme, à savoir améliorer les conditions d'humanité dans lesquelles chacun vit. Le but de leur action est la réduction des situations d'extrême précarité, la promotion des hommes et des collectivités auxquels ils appartiennent et l'information des sociétés dont elles émanent.

⁴ Ce qui n'exclut pas que le personnel permanent soit rémunéré.

Contestant que des appréciations puissent être portées sur les actions qu'elles mènent - au nom de ce qu'elles agissent en terme de solidarité - elles n'hésitent pas à diffuser la lecture qu'elles font des actions des autres acteurs de coopération. Elles essayent de canaliser l'enthousiasme de ces derniers après avoir pendant de longues années rechercher avec constance leur participation active dans les relations internationales.

Cette légitimité autoproclamée est confortée par la conviction que :

- l'Etat ne peut (ni ne doit) avoir le monopole de l'action dans les pays des Tiers-Mondes et de la coopération dans les pays du Nord,
- la participation de la population est indispensable pour engager et soutenir un processus de développement qui appelle la (ré)appropriation de l'espace social et géographique face à des puissances politiques et économiques extérieures,
- le niveau local est celui qui demeure le plus sensible aux actions de protection et de valorisation du patrimoine écologique et culturel collectif, base d'un développement durable. En cela, les ONG valorisent la prise en compte des spécificités locales face à l'homogénéisation supposée des comportements et des mécanismes de fonctionnement des sociétés à l'échelle planétaire.

2./ Les sociétés ensuite attribuent aux ONG une légitimité à partir de leur engagement en faveur de la démocratie.

Organisations de militants ou de "citoyens-professionnels", elles ne sont la propriété de personne en particulier. Elles sont des instances qui promeuvent ou contribuent à la vie démocratique sur la base de ses principes fondamentaux :

- défense et promotion des droits politiques et sociaux des personnes. L'ensemble de ces droits constitue la base de la citoyenneté. Les droits des personnes ne s'opposent pas à la souveraineté des Etats. Au contraire leur respect est un facteur de mobilisation de la population qui conduit au renforcement de la solidarité.
- défense et promotion du droit d'association. Le droit de s'associer est fondamental. La démocratie passe par la possibilité de négocier collectivement avec les autorités, ce qui implique de constituer des organisations pouvant représenter la population hors des instances officielles et aptes à collaborer ou tenir tête aux pouvoirs publics.
- défense et promotion du droit d'expression. Il n'y a de démocratie que si les idées peuvent être publiées et diffusées.

Ce sont les individus et les groupes qui en dernier ressort doivent pouvoir décider de leur avenir.

Le choix de l'action locale - et de la participation plus spécifiquement pour les ONG de développement - conforte la légitimité accordée aux ONG par les sociétés du Nord comme du Sud. Il répond à une lecture du local perçu ou vécu comme un lieu de défense, un lieu d'intégration, un lieu d'innovation :

- lieu de défense contre la pression de l'Etat, du marché... qui pèse sur les modes de vie et d'organisation des populations,
- lieu d'intégration entre les activités économiques elles-mêmes et les activités économiques et sociales, lieu également où s'exprime la cohérence des sociétés entre leur conception du monde et ses manifestations matérielles,
- lieu d'innovation car la quasi-totalité des sociétés évolue volontairement dans leurs rapports économiques, sociaux, techniques (même si les transformations sont difficiles et douloureuses) pour ne pas disparaître.

La participation s'inscrit dans ce même contexte. Elle repose sur la valorisation des références sociales et la volonté explicite ou implicite, spontanée ou encouragée de réappropriation de l'espace local face à des puissances politiques et économiques non contrôlées.

3./ Enfin la légitimité des ONG est fondée sur l'image de leur mode de fonctionnement

Plusieurs atouts sont attribués aux ONG. Elles sont :

- des "écoles de citoyenneté" à travers lesquelles les sociétés exercent leurs droits et particulièrement leur droit à la responsabilité,
- des instances qui réduisent le fossé existant entre le "sommet" institutionnel (capital, pouvoir, connaissance) et la "base" qui connaît l'exclusion sociale,
- un moyen de l'équilibre des fonctions entre l'Etat et la société civile.

Il est reconnu que les contextes dans lesquels les ONG inscrivent leurs actions sont difficiles : désorganisation administrative, activité économique vacillante, infrastructures défaillantes, systèmes d'approvisionnement déficitaires, références culturelles éclatées. Pour cela, elles méritent d'être soutenues. Répondre aux besoins de santé, de scolarisation, de création d'emplois... conforte leur légitimité.

Ainsi la légitimité des ONG du Nord comme du Sud émane des sociétés, non des pouvoirs politiques. "A ce titre, le grand public, pour peu qu'il ait un minimum de compassion pour la pauvreté mondiale, croit en les ONG et les soutient. A contrario, la critique est souvent virulente à l'égard des gouvernements et autres institutions d'Etat. 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"⁵.

Les ONG apparaissent comme des organisations aptes à animer le développement dans les contextes locaux. Leur existence est un atout important pour ne pas dire indispensable pour que les plus pauvres ne soient pas abandonnés.

Des éléments de différenciation

Au-delà des traits communs précédents, la légitimité des ONG est aussi fonction de leur origine et de leur champ d'actions.

*** Au sud**

La légitimité des ONG repose sur une trilogie :

- leur capacité de mobilisation ; elles agissent non seulement pour la promotion de groupes sociaux mais surtout avec lesdits groupes sociaux,
- leur capacité à négocier avec des interlocuteurs locaux, nationaux voire internationaux. Par capacité de négocier est également entendu le fait qu'elles sont représentatives non de la situation d'une société à un moment donné mais porteuses d'un projet d'avenir⁶,
- leur indépendance par rapport aux pouvoirs publics⁷. Les ONG postulent que l'avancée vers la démocratie n'est pas négociable quelle que soit la nature du pouvoir dans leur pays.

*** Les ONG du Nord**

Trois traits spécifiques fondent la légitimité des actions des ONG du Nord en faveur du Sud :

- Leur appui crédibilise leurs homologues du Sud par leurs apports financiers, techniques, échanges d'expériences, visites dans un sens et dans l'autre... Dans le cadre des cofinancements

⁵ Thibault Grégoire, "De la diversité et du rôle des ONG", Le Courrier Europe-ACP, N° 152, Juillet/Août 1995.

⁶ La représentativité n'est alors plus objective mais profondément liée à la projection que l'on fait sur le futur.

⁷ Ce critère est fréquemment associé en France à une attitude d'opposition au pouvoir central. Bien que les relations avec les pouvoirs publics soient souvent tendues, parfois conflictuelles, c'est là une extension qui mériterait d'être débattue.

la reconnaissance de la qualité de l'action est encore plus manifeste puisqu'elle est confirmée par plusieurs bailleurs de fonds dont l'un au moins est souvent public,

- la crédibilité externe qu'elles apportent à leurs partenaires rend plus difficile un refus de confiance par les autorités du pays,

- L'atteinte aux droits de l'homme est considérée comme plus difficile, l'information pouvant circuler très rapidement à l'extérieur.

* ONG d'urgence, ONG de développement

La légitimité des premières est fondée sur leur capacité de réaction aux événements et leur capacité technique, celle des secondes sur leur capacité à mobiliser des forces sociales (au nord : assises confessionnelles, professionnelles, partisans..., au sud : groupes locaux, groupes d'âge ou de "genre"...). Aujourd'hui, ces différences ne font plus l'objet de conflits comme dans le passé. Elles sont au contraire acceptées comme un signe que toutes les ONG ne sont pas de même nature et que toutes ont leurs raisons d'être. C'est en explicitant les causes qui motivent ces différences que chaque type d'ONG accroît sa crédibilité. Parmi les éléments de différenciation que les unes et les autres mettent en exergue pour conforter leur légitimité, on peut retenir :

- le rapport au temps.

Les ONG d'urgence doivent faire la preuve de leur capacité à réagir instantanément aux situations exceptionnelles par des mesures exceptionnelles.

Celles qui travaillent dans le développement soulignent que les actions qu'elles mènent s'inscrivent dans le long terme et repose le plus souvent sur un processus participatif.

- agir auprès des individus ou des groupes

L'aide d'urgence est d'abord orientée vers l'individu, vers chaque être en danger de mort.

Dans les actions de développement, c'est le fonctionnement de la société qui est en jeu. Les relations se nouent en prenant en compte les groupes sociaux.

- l'origine des opérateurs

La logistique à mobiliser impose dans les situations d'urgence des opérateurs immédiatement disponibles et sans attache sur le terrain du conflit. De ce fait les opérateurs sont toujours étrangers.

Les acteurs principaux dans les actions de développement, sont les instances que se donnent les populations, non les opérateurs extérieurs.

- le champ de l'action

L'action d'urgence comporte deux domaines majeurs : la santé et la distribution alimentaire, appuyées par une logistique lourde. De sa qualité dépendent les résultats de l'intervention.

L'action de développement est globale. Elle s'intéresse à tout ce qui compose la vie quotidienne des personnes et des sociétés : adduction d'eau, structures foncières, mise en place des systèmes de crédits locaux, soutien au débat démocratique... Elle prend en compte les assises culturelles des populations.

Conclusion

Globalement, la légitimité des ONG se construit autour de quelques références fortes.

- Tout d'abord, elles interviennent dans des champs de compétences qui relèvent traditionnellement des Etats. Elles assurent une mission d'intérêt général (actions envers les plus pauvres et ceux qui n'ont plus rien) ou de défense du bien commun (notamment pour les ONG d'environnement) soit en accord avec les Etats, soit indépendamment d'eux.

- Ensuite, par la pertinence des questions qu'elles posent sur des enjeux planétaires et humains (droits de l'homme, situation des femmes, besoin de démocratie, désastres écologiques...) et par l'information qu'elles diffusent sur l'importance qu'il y a à traiter de ces questions. Il est significatif que les ONG les mieux identifiées soient les organisations qui campent aux frontières du national et du planétaire : Amnesty, Greenpeace, Worldwild Fund (WWF), MSF... Ces organisations ont une forme multinationale et mobilisent des fonds importants. Elles ont une stratégie de forte médiatisation.

- Enfin, les relations entre ONG du Nord et ONG du Sud confortent mutuellement leur légitimité.

Notamment, les ONG du Nord ont une légitimité parce qu'elles appuient des actions au Sud, elles obtiennent des financements en présentant à leurs propres bailleurs de fonds (institutionnels ou donateurs privés) des projets exécutés par leurs partenaires ou à destination de "bénéficiaires".

III LA LEGITIMITE DES ONG EST EMIETTEE ET ENTAMEE

La reconnaissance que les ONG ont acquise leur impose de nouvelles responsabilités. Il leur faut ajuster leurs discours sur l'uniformité de la pauvreté par une analyse de la diversité des situations des pays en voie de développement et articuler leur pratique de développement avec les dynamiques sociales à l'oeuvre dans de nombreux pays. Faute de s'engager dans cette voie, la légitimité des ONG est non seulement émiétée mais entamée. En effet, le contexte général de la coopération et du développement change rapidement.

- Le mysticisme de la solidarité, comme vecteur unique de l'action crée un décalage entre l'analyse de la réalité globale et celle que connaissent les groupes de populations avec lesquelles les ONG sont en relation sur le terrain. Leurs actions, pour appropriées qu'elles soient, ne peuvent répondre seules à l'ampleur des enjeux du développement. Les ONG ont à mieux les situer face aux évolutions générales.

- L'émergence de nouveaux acteurs non gouvernementaux au Nord (collectivités territoriales, syndicats de salariés, mutuelles...) dont la légitimité est confirmée dans leur champ de compétences, et la structuration de forces sociales au Sud, qu'elles ont souvent contribué à organiser, ôtent aux ONG le monopole de l'action non gouvernementale.

- L'engouement pour le phénomène "associationniste" est doublé d'un postulat : la demande d'appui des ONG par des populations est considérée a priori comme acquise. Ce postulat, pour vérifier qu'il a été dans le passé, n'est plus aujourd'hui aussi solide et modifie en profondeur les rapports entre ONG du Nord et ONG du Sud.

Les ONG elles-mêmes s'interrogent sur la pertinence de leurs actions, le partage des responsabilités entre professionnels et militants, leurs relations avec les médias et avec les pouvoirs publics. Le décalage entre leur représentativité proclamée et réelle est connu de tous. Mais tout le monde a intérêt à maintenir la fiction d'une représentativité réelle des ONG. Déchirer le voile de la non-représentativité reviendrait à délégitimer un des rares espaces de

débat sur les politiques de coopération dans les pays du Nord, de négociations entre pouvoirs publics et acteurs non gouvernementaux dans les pays du Sud.

1./ Limites de la légitimité autoproclamée

Les ONG n'ont jamais présenté un "front" uni mais elles sont toutes frappées par l'effritement accéléré des systèmes de références, confessionnelles et idéologiques, à l'origine de leur existence. Pendant plusieurs années, elles ont cru échapper à cette crise en raison de leur objet et de la nécessité de prendre toujours plus en compte le poids de l'international. Ces convictions ont conduit les ONG à se comprendre comme des organisations à l'avenir ouvert. Aujourd'hui, mais seulement depuis quelques mois, les ONG reconnaissent, du bout des lèvres, être également frappés par la crise du militantisme⁸.

Mais ce n'est là que le point apparent d'une crise de légitimité beaucoup plus profonde.

** Un imaginaire collectif à rebâtir*

Pendant plusieurs décennies, 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 à disposer de son avenir. Cet imaginaire collectif est aujourd'hui fortement ébranlé,

- par l'inquiétude des sociétés européennes quant à leur avenir, l'éclatement de la notion de Tiers-Monde, les disparités de situations dans un même pays,

- par le fait 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.

Il n'y a plus d'imaginaire collectif fédérateur.

** 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 quatre-vingts, les ouvertures démocratiques plus récentes dans des pays d'Afrique et d'Asie laissent place à une expression des forces sociales. Avec les changements politiques intervenus, l'Etat n'est plus tout à fait extérieur aux sociétés. Ces évolutions conduisent à admettre que dans certains cas "aujourd'hui, les innovations politiques, la créativité et les forces qui conduisent aux changements proviennent beaucoup plus des Etats que des ONG"⁹. Entre une parole de mieux en mieux exprimée par les organisations que se donnent les populations du Sud et la recomposition des Etats, le rôle des ONG est amené à se modifier et leur nature à changer.

** Des relations à l'Etat et aux sociétés civiles ambiguës*

- Dans leurs actions au Sud, les ONG affirment leur refus d'ingérence¹⁰, de se considérer comme des acteurs du jeu politique mais leur discours et leurs pratiques sont construits autour de la dénonciation de l'incapacité des pouvoirs publics à agir en faveur des plus pauvres. Elles trouvent même là l'un des fondements de leurs actions au risque parfois de faire craindre qu'elles fonctionnent comme des administrations parallèles.

⁸ Les ONG ne sont pas les seules organisations touchées par le désengagement "militant". Les syndicats, les mouvements d'actions populaires, les organisations de parents d'élèves... connaissent des situations analogues.

⁹ "Que futuro para las ONG ?" Anthony BEBBINGTON...

¹⁰ A l'exception notable de certaines ONG d'urgence.

- Au Nord, les ONG craignent la perte de leur liberté et redoutent, si elles sont trop proches des Etats, d'en devenir leurs instruments. Pour cela, elles veillent de façon sourcilieuse à ne pas être transformées en agences agissant pour leur compte. Cependant, elles ne parviennent pas à fixer des critères de qualité, d'objectifs et de règles avec leurs partenaires du Sud qui permettraient aux Etats de s'engager avec elles dans des relations contractualisées sur le long terme.

- Partout, les ONG interpellent les Etats pour qu'ils reconnaissent la qualité des actions qu'elles mènent et acceptent de les financer, au minimum de les considérer avec intérêt.

En outre, l'action des ONG se révèle quasiment impossible là où les Etats sont absents, soit par inexistence d'une politique de coopération pour les pays du Nord (ex : le Portugal) ou par refus de couvrir des actions "à risque" (ex : Est du Zaïre), soit par sa disparition dans les pays du Sud (ex : Libéria). En quelque sorte, les ONG apparaissent comme un "double" de l'Etat. Non gouvernementale par définition, elles n'existent cependant que là où des Etats eux-mêmes existent.

Pour marquer leur distanciation avec les Etats et notamment échapper au risque d'instrumentalisation, les ONG valorisent leur enracinement dans la société civile. On peut toutefois s'interroger sur l'utilité de ce critère et sa validité, notamment pour les ONG du Nord. Pour acquérir et conserver les faveurs des citoyens, ne risquent-elles pas d'être tentées de coller à leurs "états d'âme" ?

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 obtenir des fonds auprès de donateurs, 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.

Pour justifier de la pertinence de leurs actions auprès des donateurs, les ONG en soulignent toujours les dimensions positives ; elles ne connaissent que des succès liés à la grâce de leur vertu et à leur capacité à nouer des liens étroits avec les populations ; les fonds qu'elles allouent sont toujours bien employés.

En présentant toutes leurs actions comme des succès, les ONG gommant les extraordinaires difficultés que toute dynamique de développement doit affronter. Aussi, cette autosatisfaction est-elle de moins en moins crédible auprès de l'opinion publique à laquelle il est demandée de maintenir son effort et les effets de séduction jouent-ils de moins en moins. Elle jette un trouble jusqu'au coeur des organisations de solidarité. Le développement ne progresse pas plus ardemment à travers les actions soutenues par les ONG qu'au travers des actions soutenues par des fonds publics. Les échecs et les détournements de fonds ne sont pas proportionnellement moins nombreux dans le monde des ONG que dans les financements ouverts par d'autres acteurs de coopération. La générosité n'est pas un gage de réussite.

Le discours autosatisfaisant des ONG du Nord, plus ou moins bruyant, est fréquemment conforté par les ONG du Sud qui voit là un moyen de maintenir ouvert des flux financiers à leur destination. Les ONG africaines notamment n'ont pas de ressources financières autres que celles qu'elles reçoivent de l'extérieur. Pour continuer de vivre, elles multiplient les projets, indépendamment de leur viabilité, afin de disposer de ressources pour rétribuer le personnel qu'elles emploient.

Afin de continuer à assurer le rôle qu'elles se sont donné, les ONG sont donc tenues de rénover les bases de leur légitimité. en repensant leurs rapports aux Etats et aux sociétés. La baisse des dons qu'elles recueillent va modifier leur assise dans la société civile. Une partie de leur avenir dépend des rapports qu'elles sauront nouer avec les Etats. "Les ONG doivent abandonner leur attachement dogmatique au principe de l'autonomie en faveur d'une prise de position très ferme quant à leur identité"¹¹.

2./ Une crise d'identité

Mais l'identité elle-même des ONG est aujourd'hui mise en question par l'absence de débat entre elles et par l'émergence de nouveaux acteurs. Elles ne sont plus seules à exister dans l'espace non gouvernementale de coopération et de développement.

* Mouvement social ou opérateur de développement.

Dès l'origine, les ONG ont joué un double rôle, celui de mouvement social, celui d'opérateur de développement. Aujourd'hui, cette double fonction installe les ONG, plus encore celles du Nord que celles du Sud, dans une contradiction qu'elles ne parviennent pas à résoudre.

Il convient en effet de distinguer les organisations constitutives du mouvement social et les ONG opérationnelles.

- Au Sud, les premières contribuent à dessiner et à construire une société civile populaire. En donnant la parole à ceux qui jusque là avaient été utilisés par les tenants du pouvoir pour satisfaire leur volonté de puissance, en se dotant d'un pouvoir de dialogue, elles s'organisent peu à peu en espace intermédiaire entre les pouvoirs politiques et les citoyens en situation précaire. Au Nord, elles sont un espace citoyen d'attention à la solidarité internationale.

- Les ONG opérationnelles ont un tout autre rôle. Du Nord comme du Sud, elles doivent asseoir leur légitimité sur une compétence forte. "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)"¹². Les ONG opérationnelles, souvent à base sociale réduite, sont donc indispensables pour leur technicité.

Auprès des opinions publiques, les ONG auraient tout intérêt à poser clairement les termes de cette distinction. L'écheveau est certes difficile à dénouer, il n'est pas moins nécessaire de s'y engager. Les ONG relevant du mouvement social y gagnerait en crédibilité en évitant les effets de mode, si fréquents dans le développement, les ONG à caractère opérationnel également en confirmant que leur action s'inscrit dans une logique de solidarité.

Une plus claire détermination des ONG favoriserait également leur positionnement vis à vis des pouvoirs publics. Sont-elles des contre-pouvoirs ou ambitionnent-elles d'être des instances de co-gestion de la coopération pour les ONG du Nord et du développement pour les ONG du Sud ? Il n'est nul besoin que toutes expriment le même choix. Mais toutes n'ont-elles pas à se déterminer afin que leur place soit mieux identifiée et reconnue ?

11 J. BOSSUIYT et P. DEVELTERE "Le financement des ONG ou le dilemme entre l'autonomie et l'identité" Courrier Europe-ACP.

12 Moussa Ba Courrier Europe-ACP...

* La nébuleuse ONG

Organismes sans base institutionnelle forte, la fragilité des ONG est accentuée par le syndrome de la génération spontanée ou du fractionnisme. En effet, le fractionnisme est une maladie consubstantielle aux ONG.

- Au Sud, de nombreuses ONG se créent sur l'initiative de personnalités qui trouvent là un outil pour maintenir ou acquérir une position sociale. Ce foisonnement peut être considéré comme positif, il est aussi la manifestation d'une dérive de la fonction des ONG.

- Au Nord, pendant deux décennies, les débats idéologiques ont justifié des scissions en cascade. Aujourd'hui, avec la montée de l'individualisme, de nombreuses ONG se créent dont la raison d'être est de justifier l'action menée par "leur homme orchestre". Assise sur un cercle restreint de parents, de voisins, ces ONG ne disposent ni des réseaux, ni de la durabilité nécessaire pour soutenir des actions de développement.

La conséquence en est un sentiment d'opacité. Ce n'est plus la dynamique ONG qui est légitimée mais la qualité du promoteur de l'action habillé de la vertu de la solidarité.

* Les relations entre ONG du Nord et ONG du Sud, une fausse concertation ?

Le discours des ONG du Nord met de plus en plus l'accent sur le renforcement des sociétés civiles du Sud. Mais les pratiques mises en oeuvre démentent cette volonté exprimée.

Le système de relations entre ONG du Nord et partenaires du Sud fonctionne comme si les premières offraient des financements auxquels répondent des offres de projets des secondes. Ce qui est appelé demande des partenaires est très souvent un catalogue d'actions sans que soit fait référence à un projet stratégique global, de moyen ou long terme. La pauvreté de ces relations tient au flou de la notion de partenariat.

Alors que ce type de relations exige un débat permanent entre ceux qui s'y réfèrent, il masque en réalité l'absence d'une véritable concertation. En effet être partenaires, c'est s'accorder non seulement sur des objectifs mais aussi, à l'amont sur un diagnostic commun des situations, et à l'aval sur des méthodes de travail. Or, constat peut être fait qu'il n'y a pas de véritable négociation entre les partenaires, pas de lieu où débattre des orientations, des priorités, des expériences¹³. L'essentiel de négociations a pour objet d'arrêter un programme d'appui et son volume financier. De ce fait, une même ONG du Nord attribue le caractère de partenaires à des ONG d'un même pays du Sud qui travaillent sur des perspectives diamétralement opposées¹⁴.

Les mécanismes de relations entre ONG du Nord et ONG du Sud explicitent les difficultés d'évolution des premières afin de mieux satisfaire aux ambitions des secondes. "Dans trois 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". Transformer des relations fondées sur des apports financiers en des relations plus complètes est une évolution difficile. Ainsi Geneviève de Crombrughe, note que "Les conditions générales de cofinancement des ONG par la Commission de l'UE, parues en 1988, comporte un article sur l'appui institutionnel aux organisations du Sud. Ce système a pour objet d'encourager les ONG européennes à appuyer leurs partenaires du Sud dans l'acquisition d'une plus grande autonomie de

13 La préparation des commissions mixtes par exemple reste encore avec un contenu très rudimentaire.

14 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 de Marcos.

fonctionnement. [...] Une étude¹⁵ "révèle la sous-utilisation de cette nouvelle possibilité par les ONG du Nord"¹⁶. Le renforcement des ONG du Sud, bien que faisant partie du discours des ONG du Nord, est donc 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"¹⁷.

* Une gestion difficile des relations avec les autres instances non gouvernementales

La coopération décentralisée notamment mais également l'intérêt que 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 des ces institutions ne menaient pas d'actions de coopération sous leur propre autorité mais, lorsqu'elles y portaient attention, 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, elles 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 propres, élective, technique, de gestion de la solidarité institutionnelle... Ils répondent, pour partie, à une demande des organisations du Sud qui souhaitent avoir des interlocuteurs apportant une véritable compétence dans les domaines de l'énergie décentralisée, de la mise en place de mutuelles de santé, pour l'organisation des collectivités territoriales...

Leur présence impose au ONG de redéfinir la spécificité de leur place dans ce concert élargi, 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 les ONG, mais essentielle pour maintenir des liens de solidarité, les ONG doivent apprendre à passer des alliances stratégiques avec ces nouveaux acteurs de coopération et abandonner leur "superbe isolation".

3/. Une crise des pratiques de solidarité (spécifique aux ONG du Nord)

Le contexte dans lequel évolue la coopération s'est bouleversé depuis quatre décennies. Les ONG n'ont pas ajusté leur lecture du monde en fonction de ces évolutions. Cette inertie n'est pas spécifique aux ONG. C'est un euphémisme de dire que les politiques bilatérales de coopération n'ont pas plus évolué, sauf en terme de désengagement. Il n'y a là rien de très particulier pour qui sait l'énergie à mobiliser pour que des institutions, même de taille modeste, évoluent. Il n'en reste pas moins vrai que les ONG ont à répondre à des questions difficiles si elles veulent continuer à oeuvrer à partir des objectifs qui les animent.

* Une crise dans l'approche de la solidarité.

Les organisations de coopération publique opèrent à partir de présupposés marqués par la culture administrative, technique et économique occidentale. Les ONG agissent également à partir de modes de pensée et de valeurs occidentales que souvent elles sous-estiment et qui peuvent être illustrées par quelques exemples.

15 Evaluation des cofinancements CEE-ONG en matière d'appui institutionnel aux organisations de base dans les PVD, mars 1993, COTA, Bruxelles.

16 Geneviève de CROMBRUGGHE,...

17 Moussa Ba Courrier..

- La séparation entre l'économique et le social. Les sociétés occidentales ont porté à un degré très élevé cette séparation en mettant en place des institutions spécifiques à chaque domaine¹⁸. Cette partition est souvent inconnue dans les autres sociétés : les organisations d'entraide par exemple, ou les mécanismes dons / contre-dons qui ne dissocient pas les deux sphères. Peu d'ONG soutiennent des actions qui ne distinguent pas les deux dimensions.

- La culture du travail. La disposition d'un emploi et la reconnaissance sociale qui lui est lié est un trait spécifique de la culture du travail occidentale, née de la révolution industrielle du XIX^{ème} siècle¹⁹. Cette culture du travail est-elle universelle ? Dans de nombreuses sociétés, l'obtention d'un emploi stable n'est pas la base de la reconnaissance sociale qui est fondée sur d'autres références : lignage, nombre d'enfants, voyage initiatique... Dans ce cas encore, les ONG agissent à partir d'une lecture occidentale inconsciente.

Les ONG interviennent également à partir de présupposés occidentaux sur les cultures des groupes avec lesquelles elles sont en relation. La vie communautaire en Afrique est en un exemple manifeste. Les villages africains sont supposés solidaires, ignorés les tensions internes, les oppositions et même les conflits qui les traversent. Il est de ce point de vue significatif que les ONG du Nord parlent de "la population" et non "des populations".

*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 limitées qu'elles conduisent ou soutiennent constituent des alternatives aux échecs des coopérations publiques et multilatérales mais elles ne s'interrogent guère sur la pertinence des actions qu'elles conduisent ou soutiennent. Au contraire, les informations qu'elles diffusent soulignent l'efficacité d'emploi des fonds qu'elles transfèrent.

Si elles ont quitté les approches directives en reconnaissant 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". Depuis trente ans, elles ignorent les résultats de la recherche, résistent à s'engager dans une capitalisation du travail de terrain et reproduisent un 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"²⁰.

Malgré cette difficulté, les ONG recourent peu ou pas à l'évaluation. On constate, plus encore chez leurs agents que chez leurs responsables, une réticence certaine à l'utilisation de cet outil. La réserve face à tous risques d'ingérence, ou le risque de se voir soupçonnés d'y recourir, explique largement cette attitude. La culture de développement qui prévaut chez beaucoup de leurs partenaires conforte cette méfiance. Par nature, une action de développement est fondée dans son contenu et sa méthode. Pour les uns et pour les autres, l'élaboration de critères, permettant une évaluation des actions, obligerait à déterminer clairement les objectifs communs qui sont poursuivis. Il y a là un monde aujourd'hui infranchissable.

18 Les dispositifs de lutte contre le chômage en sont un exemple magistral.

19 Cf. B.HUSSON, Les enjeux de l'emploi : société, entreprises et individus, (coll.) éd. du CNRS.

20 P.O. de Sardan...

Ceci ne signifie pas qu'aucune évaluation n'est entreprise, mais lorsqu'elles sont menées, leur objet reste très limité sans réelle analyse sur la pertinence de la méthode employée ni sur l'impact général de l'action. Les évaluations restent sectorielles, non comparatives, ne dépassent pas le cadre du projet et sont toujours faites soit en cours, soit au terme de l'action, jamais quelques années après sa fin, empêchant tout réel travail de capitalisation.

Dans ce contexte, le discours des ONG sur l'efficacité et la pertinence de leur choix se fracturent. La culture de projet qu'elles véhiculent favorise les actions ponctuelles, bien identifiées, visualisables. Elle ne prend 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... Un doute s'installe sur l'impact et la durabilité de leurs actions.

CONCLUSION GENERALE

L'ILLUSION D'UNE SOCIÉTÉ CIVILE INTERNATIONALE

Face à la fragilisation de leur légitimité, 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 gestation²¹. Leur légitimité serait alors fondée sur l'attribution d'un "plus" démocratique qui leur serait accordé en raison des actions qu'elles mènent.

L'idée est généreuse mais utopique et probablement contraire à la démocratie. En effet, la structuration d'une éventuelle société civile internationale n'est pas sans poser de 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 caractères. 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.

21 Des organisations comme Greenpeace ou Amnesty International, par leurs actions et l'origine de leurs militants peuvent laisser accréditer cette idée.

Bibliographie sommaire

ANSELME Michel, "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 1995.

FINO Daniel (sous la dir.) "Impasses et promesses, l'ambiguïté de la coopération au développement", *Nouveaux Cahiers de l'IUED*, n° 4, IUED/PUF, Paris-Genève, 1996.

GHILS Paul, "La société civile internationale : les organisations internationales non gouvernementales dans le système international", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n° 133, Unesco / érés, Paris, août 1992.

HUSSON Bernard (Sous la dir.), *Recherche pour la diversification et la contractualisation des rapports entre les ONG et les institutions publiques*, rapport pour la Commission Coopération-Développement, 1991.

HUSSON Bernard, "Si Albert Schweitzer revenait...", *Histoires de Développement*, n° 3, "Les ONG de la charité à la controverse", Lyon, septembre 1988.

LUTZ Maria Olga, "Les ONGD des pays de la CEE et la coopération au développement", *Cahiers Cercal* (Centre d'Etudes et de Promotion des Relations entre les Pays de la C.E. et de l'Amérique Latine), n° 1, Université Libre de Bruxelles - Communautés Européennes, Janvier 1991.

ROCA Pierre-Jean, *"La galaxie des ONG : des mille chemins du développement et de quelques risques d'impasse..."*, séminaire interne IRAM, septembre 1996.

"Les ONG dans la restructuration des Nations Unies", *Coopération internationale pour la démocratie*, n°5, Solagral-Montpellier, septembre 1995.

"Face à la globalisation, un monde de citoyens", *Courrier de la planète*, n° 31, Montpellier, nov.-déc. 1995.

AXE 4 : La dimension politique des ONG

ONG D'APPUI, ETHIQUE ET RELATIONS DE POUVOIR DE L'INFLUENCE DES RELATIONS DE POUVOIR SUR LE COMPORTEMENT ÉTHIQUE DES ONG D'APPUI AU DÉVELOPPEMENT*

Texte d'auteur (version pré-colloque)

*Yanick LASICA
Consultant indépendant*

Une organisation non gouvernementale (ONG) mobilise des ressources publiques¹ au service d'un intérêt général, en complément ou à la place de l'état. Cette dimension publique induit la formulation puis le respect de principes éthiques qui garantissent au public (celui qui donne et celui qui reçoit) que les moyens mobilisés le seront aux fins initialement avancées.

Ces ressources publiques donnent lieu à une répartition, qui résulte de la négociation entre des acteurs au sein et autour de l'ONG. Interviennent ainsi des relations de pouvoir entre ces acteurs, leurs intérêts respectifs et l'intérêt général du public destinataire de cet appui.

La multiplication des ONG d'appui au développement depuis une quinzaine d'années, dans les pays du nord comme du sud, l'essor du tissu associatif (organisations de la société civile), et leur velléité de professionnalisation, ont été concomitantes avec l'accroissement des fonds publics qui leur ont été alloués par les bailleurs de fonds de la coopération non-gouvernementale, comme par le public (dons d'individus, d'entreprises, de fondations).

Les contextes de chômage, crise économique, privatisation et libéralisation de l'économie, crise et précarisation du travail, mais aussi de guerres civiles et conflits complexes, ont ainsi amené vers les ONG des personnes aux motivations diverses et variées. La plupart manifestent un "engagement" à des degrés divers, d'autres y sont venues par facilité ou par calcul, d'autres enfin viennent simplement chercher un emploi au sein des ONG... Par ailleurs, des états et des bailleurs de fonds tentent de plus en plus d'utiliser les ONG à leurs fins, notamment dans les situations socio-politiques délicates.

Le courant de professionnalisation qui a traversé les ONG s'est accompagné d'une institutionnalisation et d'une bureaucratisation de certaines structures. Selon Yves Pesqueux, rédacteur en chef de la revue "Ethique des affaires", c'est la mise en pratique du management, méthode transposée de l'entreprise vers l'ONG, qui lui pose des problèmes éthiques.

Ces différents facteurs ont ainsi fait régresser la prééminence observée dans les premières ONG, de l'engagement des individus, et par là même la prise en compte des principes éthiques. Il en résulte des dérives dans le comportement et l'évolution de certaines ONG. Ces aléas sont à

l'origine d'une crise de confiance et d'une perte de crédibilité auprès du public (celui qui donne et celui qui reçoit) qui nuit à l'ensemble des ONG.

Le présent article se penche plus particulièrement sur l'influence des relations de pouvoir sur le comportement éthique des ONG, compte tenu de l'évolution du contexte de cette fin de XXème siècle. Il s'agit d'une contribution à l'établissement de la problématique de ce thème appliquée aux ONG d'appui au développement, proposée au débat aux ONG du nord, du sud, et à leurs partenaires.

QUELQUES PRECISIONS SUR LES ONG D'APPUI AU DEVELOPPEMENT

Les ONG d'appui au développement sont des intermédiaires dans la chaîne de solidarité qui relie le public donateur au public destinataire de l'appui.

schéma n°1: Place des ONG dans le processus de développement
source: YL

L'analyse interne d'une ONG amène à distinguer différents éléments dans sa structure et à s'intéresser à trois types de flux, matériel (en numéraire ou en nature), d'information et de personnes.

Schéma n°2: Structure et flux internes théoriques d'une ONG
Source: YL d'après doc. de travail coordination SUD

L'analyse des flux d'information au sein de la chaîne de solidarité montre dans le schéma n°3 qu'ils fonctionnent dans une logique de répartition entre les différents acteurs. Les flux de personnes s'inscrivent quant à eux dans une logique de relations entre acteurs, de fonctionnement de la chaîne et de stratégie propre à chaque acteur.

Schéma n°3: Flux entre acteurs dans un processus d'aide non-gouvernementale au développement.
source: YL

Les travaux menés dans le cadre du PNR28² nous amènent à considérer trois critères pertinents pour compléter l'analyse d'une ONG: la légitimité, la capacité et la volonté.

“La légitimité est le degré de naturalisation d'une institution aux yeux des acteurs concernés autant à l'intérieur qu'à l'extérieur de celle-ci.

La volonté est la prédisposition consciente (“commitment”) d'une institution à réaliser ses objectifs. [en l'occurrence pour une ONG d'appui, la volonté d'appuyer les acteurs destinataires de l'intervention, celle de coopérer avec les acteurs du contexte local et enfin celle d'acquérir une connaissance globale suffisante de ce contexte local.]

La capacité est le degré de possession par une institution des facteurs objectifs qui lui permettent de mettre en oeuvre sa volonté. Ces facteurs peuvent être conférés par l'environnement ou possédés en propre par l'institution.”

ETHIQUE & ONG D'APPUI

L'éthique concerne la morale et la déontologie la morale professionnelle. Le premier terme, moins restrictif sera celui utilisé ici. Les principes moraux sont fortement marqués par la culture ou l'idéologie dominante dans la société qui les produit. C'est pourquoi la prise en

compte des dimensions inter-culturelle, idéologique et philosophique est essentielle dès que l'on parle d'éthique.

Les ONG d'appui au développement produisent des principes éthiques qui se concrétisent au travers de l'identité qu'elles se construisent et de leurs pratiques. L'éthique d'une ONG peut se définir simplement comme l'ensemble des principes moraux définis par elle, par ses pairs ou par l'état, qui lui permettent de tenir son rôle d'intermédiaire dans la chaîne de solidarité, avec efficacité et transparence. L'absence ou le non respect de l'éthique entraîne des dérives dans l'évolution de l'identité et des pratiques de l'ONG, ainsi que dans le fonctionnement général de la chaîne de solidarité, comme le montrent les quelques exemples ci-dessous.

Schéma n°4: exemples de dysfonctionnement de la chaîne de solidarité non gouvernementale
source: YL

RELATIONS DE POUVOIR ET ONG D'APPUI

Comme dans toute organisation humaine, des relations de pouvoir s'exercent dans et autour des ONG d'appui au développement. Les différents domaines d'exercice du pouvoir ici concernés sont les champs social (sexisme, classes d'âge, race, ethnie, classe sociale, ...), culturel, politique, économique, religieux, juridique, technique, l'information,...

Les individus, les groupes, les communautés comme les institutions y sont impliqués.

Une ONG s'inscrit par ailleurs dans une intervention pour le développement d'une communauté localisée dans un milieu déterminé. Dans ce milieu, processus de développement et relations de pouvoir sont étroitement liés. Ainsi, l'acte d'intervention modifie l'équilibre dynamique des relations de pouvoir au sein du milieu, tout simplement parce que ce franc est donné à un acteur parmi d'autres et à un endroit plutôt qu'à un autre.

En terme de champs de relations de pouvoir, la chaîne de solidarité peut se schématiser sous la forme d'arènes (au sens de l'anthropologie du développement³) superposées au sein desquelles une ONG d'appui au développement sera impliquée dans des relations de pouvoir.

Schéma n°5: L'ONG d'appui impliquée dans des arènes de pouvoir
source: YL

ENONCE DE LA PROBLEMATIQUE

Les relations de pouvoir non régulées tendent à creuser un écart entre l'évolution de l'identité et des pratiques d'une ONG et les principes éthiques qu'elle sert.

L'équilibre entre la somme des intérêts particuliers et l'intérêt général décrit dans l'objet de l'ONG se trouve au cœur de cette problématique. Deux types de situations se présentent:

- en situation normale: l'ONG respecte ses principes éthiques. Elle parvient à établir un équilibre entre les relations de pouvoir et l'éthique qu'elle sert. Son fonctionnement est satisfaisant tant que le résultat de la somme des intérêts particuliers est favorable (ou au minimum ne nuit pas) à l'intérêt général servi par l'ONG. On peut alors parler d'une synergie positive des intérêts des différents acteurs de la coopération non gouvernementale.

- le dysfonctionnement apparaît lorsqu'il y a incompatibilité ou antagonisme entre les relations de pouvoir et l'éthique. Dans cette situation, la résultante des jeux de pouvoir nuit à

l'intérêt général défendu par l'association. Des dérives résultent d'une synergie négative d'intérêts particuliers de différents acteurs de la coopération non gouvernementale.

QUELQUES CAUSES POSSIBLES DE DYSFONCTIONNEMENT

Elles relèvent d'abus ou de vacances dans les relations de pouvoir pour les unes et de dérives par négligence ou manque de certaines compétences pour les autres. Ces types de comportements que l'on observe dans de nombreuses organisations humaines, sont malheureusement aussi présents dans les ONG.

a) la tentation d'abus de pouvoir de certains acteurs un ou plusieurs acteurs ont l'intention de servir un (des) intérêts particuliers, y compris au détriment de l'intérêt général défendu par l'ONG. Différentes stratégies peuvent alors être utilisées pour arriver à ses fins:

- le tissage progressif de relations de protégé/protecteur pour un acteur qui souhaite asseoir sa situation de pouvoir. Il rend ainsi des services à des personnes placées à des points stratégiques de la chaîne de solidarité ou de son environnement politique ou institutionnel. le moment venu il pourra faire appel à ses protecteurs.

- le tissage progressif de relations de clientèle par l'acteur, au sein et autour de l'ONG "faire en sorte qu'autrui se sente son obligé". Une personne en position de responsabilité dans une ONG peut orienter une partie des moyens de l'organisation à des fins de faveurs (repas d'affaire, voyages, petits services,...) dans le sens de se constituer des obligés, au sein et autour de l'ONG.

- le "putsch", c'est à dire une stratégie de prise de contrôle de l'ONG par un acteur ou un groupe d'acteurs. Généralement, il s'agit de gagner à sa cause des membres de l'assemblée générale en cours, ou de faire entrer une quantité suffisante de nouveaux membres pour conquérir la majorité.

- la manipulation à dessein de moyens⁴ ou de personnes dans l'ONG. Pour les moyens, il s'agit simplement de détournement de fonds ou de matériels (utilisation de véhicules, de fournitures,...) à d'autres fins que celles initialement prévues (enrichissement personnel, entretien de relation de clientèle, achat d'armes en situation de conflit, ...). La manipulation de personne se produit par exemple lorsque les vraies décisions sont prises par quelques personnes, à l'insu des autres membres du conseil d'administration ou de l'assemblée générale, dans un sens contraire aux objets de l'ONG. Ceux qui ne savent pas, vont ainsi penser travailler dans une direction, alors que leurs efforts sont utilisés à d'autres fins.

- les manoeuvres d'intimidation, voire de harcèlement psychologique. Des personnes peu scrupuleuses n'hésiteront pas à utiliser de telles pratiques afin de pousser quelqu'un de "gênant" ou de "curieux" à la démission.

- la "cabale" ou la diffusion de "faux bruits", de rumeurs afin de discréditer une personne qui gêne une stratégie de pouvoir au sein d'une ONG.

- en cas d'échec, le sabotage de l'ONG. Par exemple, un président d'ONG qui échoue dans sa tentative de prise de contrôle total de sa structure, va préférer la saborder par tous les moyens, plutôt que démissionner et voir révélée sa stratégie.

- dans des situations extrêmes de violence, par exemple la situation au Burundi en 1994, les ONG sont traversées par les mêmes démons d'épuration ethnique que le reste de la société. Ainsi, pour prendre le contrôle d'une ONG, des personnes n'ont pas hésité à recourir à l'élimination physique d'autres membres de leur structure.

b) la vacance de pouvoir laissée par certains acteurs qui ne tiennent pas leur place, pour diverses raisons. D'autres acteurs peuvent alors profiter de cet espace vide. Voici quelques exemples.

- Les relations de pouvoir entre les membres d'une ONG, aux opinions politiques très diverses voire radicalement opposées vont mutuellement s'annuler. Une personne opportuniste et suffisamment habile peut bénéficier de cet espace de pouvoir vacant dans un premier temps pour se faire élire à la présidence de l'ONG. Ensuite, tout en prenant soin de ne pas heurter les susceptibilités politiques des uns et des autres, cette personne va mener l'ONG comme il lui convient. Si elle est honnête, elle servira d'abord l'intérêt général. Si ce n'est pas le cas, elle prendra par exemple dans l'ONG seulement des décisions qui vont dans le sens de ses intérêts.

- lorsque les groupes destinataires de l'appui ne sont pas suffisamment structurés, ou ne s'expriment qu'en langue nationale, il y a vacance de représentation. D'autres acteurs, pas toujours légitimes, vont tenter de s'accaparer cet espace de pouvoir. Ce pourra être un notable local, une ONG du pays, un religieux, une ONG internationale. Ainsi nombre d'ONG d'appui s'érigent en "représentant des intérêts" d'organisations de base et en leur nom obtiennent des financements qu'elles vont dans certains cas utiliser à leur guise.

- Lorsque les membres d'une ONG s'occupent peu de leur structure, un salarié a la possibilité de s'accaparer progressivement le pouvoir de décision.

- Dans de nombreuses situations, des ONG du nord nient le lien entre développement et pouvoir, en se repliant derrière une attitude de Ponce Pilate "nous, nous sommes là pour faire du développement (sous-entendu de la technique) pas de la politique, qui est l'affaire des nationaux". Le résultat de cette apparente neutralité est souvent une lutte de pouvoir entre acteurs locaux d'où le plus fort sort vainqueur et s'accapare ainsi le bénéfice de l'action de développement. Ainsi, on s'apercevra (peut-être) à postériori que tel projet destiné aux plus pauvres n'a en fait profité qu'aux familles des notables.

c) le déséquilibre de pouvoir entre les différents acteurs

Il existe un pouvoir dominant de fait. Cela peut être celui du bailleur de fonds, d'une forte personnalité, ou d'un acteur qui dispose d'un savoir (l'expérience) et d'un réseau d'accès à l'information disproportionné par rapport aux autres acteurs.

- Ainsi dans un comité de jumelage entre deux communes française et africaine qui entreprend des actions de développement dans une localité du sud, la plupart des membres sont des citoyens français qui ne connaissent pas la réalité de la localité soeur. Une personne au sein du comité qui connaît cette réalité (un ressortissant du pays ou un ancien coopérant) peut être tenté d'user du "pouvoir" de "celui qui sait".

- d) l'apparition de dérives du fait d'une négligence ("on n'a pas fait attention, et la dérive s'est produite") ou d'absence d'une compétence au sein de l'ONG ("on ne savait pas, donc on n'a pas pu détecter la dérive") ou d'attitude hégémonique d'un point de vue ("dans l'ONG, il y a surtout des agronomes"). Dans ces situations, c'est une discipline qui impose son point de vue et oriente ainsi l'action dans son sens⁵. Ces relations de pouvoir autour du savoir, entre disciplines professionnelles ou scientifiques sont courantes. Parmi ces dérives, nous pouvons en citer différentes sortes:

- techniciste: "on a fait du bon travail; sur un plan technique tout était parfait",... "mais ça ne marche pas car les dimensions non techniques de la situation n'ont pas été prises en compte (sociales, historiques, politiques,...)".

- logisticienne: "l'essentiel c'est que cela fonctionne sans accroc". On s'attache là beaucoup plus à l'image que va laisser l'action, qu'à l'efficacité réelle de l'action.

- bureaucratique ou administrative : la logique des bureaucrates au sein de la structure prend le pas sur la raison d'être de l'ONG, "servir l'intérêt général défini dans ses objectifs". "l'essentiel c'est que les rapports soient conformes aux modèles, que les règles et les procédures soient respectées, que les comptes soient justes à la virgule près,...en bref que l'on n'ait rien à me reprocher sur la forme de mon travail".

- institutionnelle: "l'essentiel c'est que la structure ONG perdure". C'est la difficulté inhérente toute institution. Elle doit en permanence veiller à ce que sa logique d'auto-reproduction voire de croissance ne nuise pas à l'atteinte des objectifs.

- éthique: des principes éthiques très stricts et détaillés sont appliqués à la lettre, dans une démarche à tendance idéaliste qui ne prend pas suffisamment en compte la réalité.

e) attention à "l'éthiquement correct" et à "l'administrativement correct". Le propre de ces stratégies de détournement d'objet d'une ONG dans une chaîne de solidarité, c'est la discrétion vis à vis de ceux à qui l'on a des comptes à rendre, le public, celui qui donne et celui qui reçoit, ou le bailleur de fonds. Dans ce cas, un acteur indélicat en position de pouvoir va communiquer aux autres acteurs "une image manipulée de l'ONG" ("l'ONG fictive") de son fonctionnement et de ses actions conforme à ce qui en est attendu, mais distincts de ceux de "l'ONG réelle".

f) la collusion entre acteurs

Les dysfonctionnements précédemment cités sont d'autant moins faciles à détecter qu'il y a collusion entre plusieurs acteurs impliqués dans les circuits de pouvoir de la chaîne de solidarité ou simplement de l'ONG. Il y a ici entente entre plusieurs acteurs, au sein ou autour de l'ONG pour détourner l'objectif de l'ONG au détriment de l'intérêt général qu'elle sert. Le plus souvent, cette convergence d'intérêts associe des personnes aux motivations non concurrentes.

Par exemple, tel responsable d'ONG, qui utilisait son organisation à des fins personnelles pour accéder à un poste rémunérateur aux Nations Unies, s'est associé avec un autre acteur qui lui servait les intérêts d'une autre structure dont il était salarié par ailleurs. Ensemble, ils ont mené à l'insu des autres acteurs, des actions de l'ONG dans le sens de leurs intérêts, tout en communiquant de "l'éthiquement correct" et de "l'administrativement correct". Seule une analyse en profondeur des réalisations a montré à posteriori que l'objet même de l'action avait été négligé et s'avérait avoir partiellement échoué.

Dans une autre situation, un groupe d'ONG de développement d'un pays européen intervient dans un pays où se déclenche un conflit interne. Afin de ne pas "inquiéter inutilement" le bailleur de fonds, le contenu des rapports de mission transmis sera essentiellement technique, faisant pratiquement abstraction de la situation de conflit et de ses répercussions sur les partenaires locaux.

Dans tous les cas, le diagnostic de ces dysfonctionnements est possible s'il y a un dispositif de suivi-évaluation efficace. Toutefois, aucune ONG n'est à l'abri de ces dérives. Seule la mise en place de mécanismes de régulation peut les aider à s'en préserver.

D'INDISPENSABLES MECANISMES DE REGULATION

Réguler l'influence des relations de pouvoir sur le comportement éthique d'une ONG renforce la cohérence de sa structure et de ses actions. La mise en place de ces mécanismes relève à la fois d'une démarche interne à l'ONG et d'actions plus larges menées soit par ses pairs, soit par l'état. Voici quelques exemples et pistes de travail, qui pour la plupart existent déjà dans de nombreuses associations.

- en interne :
 - un positionnement éthique clair et précis, concernant l'identité de l'ONG, sa légitimité, sa volonté et sa capacité, et les modalités de gestion des trois flux matériel, d'information et de personnes
 - des textes qui protègent l'ONG contre les abus de pouvoir, par exemple contre un "putsch" extérieur ou intérieur
 - des acteurs formés et informés; c'est souvent le manque de formation et d'information qui font qu'un acteur ne joue pas son rôle.
 - un dispositif de suivi-évaluation efficace, indispensable outil de régulation, simplement parce que lorsque l'on utilise des ressources publiques, on doit rendre des comptes.
- en externe :
 - une capitalisation des initiatives existant dans ce domaine. Le présent article ne s'appuie en effet que sur une faible minorité d'entre elles.
 - une réflexion collective au travers de réseaux et regroupements divers d'ONG. Par ailleurs, les Assises de la solidarité internationale prochainement organisées en France sont une occasion pour poser le débat sur l'éthique des ONG. Le Conseil économique et social s'est déjà penché sur ces questions dans le cadre plus large des associations de solidarité⁶
 - une loi, lorsqu'elle n'existe pas, qui rende publics les comptes annuels des ONG au même titre que ce qui est exigé pour les entreprises. Cela améliorerait la transparence des ONG surtout vis à vis du public. Par exemple en France, un service comparable au serveur minitel 3615 EURIDIL des entreprises serait tout à fait utile.
 - introduire des clauses éthiques dans une contractualisation des relations entre l'ONG et ses donateurs ou les bailleurs de fonds. Il s'agit d'établir en quelque sorte des "contrats éthiques".
 - une charte entre ONG: de nombreuses chartes sont actuellement en oeuvre. A notre connaissance, il n'en existe pas une de dimension internationale dans laquelle se reconnaissent par exemple les ONG françaises d'appui au développement. Citons plusieurs initiatives intéressantes et plus ou moins spécifiques:
 - . la charte de déontologie des organisations sociales et humanitaires faisant appel à la générosité du public.
 - . la charte des ONG de Développement (ONGD) de l'Afrique des grands lacs qui comprend les principes suivants: des principes fondamentaux (finalités, mission et objectifs, ressources, valeurs), de fonctionnement et de gestion, de partenariat, de l'apolitisme et de l'engagement politique, et enfin des modalités de contrôle et de sanction internes et externes. les directives (policy guidelines) en matière de "relations entre les ONG du nord et du sud" produites par l'Association internationale des agences de volontariat (ICVA). Les points abordés sont les modalités de partenariat, de division du travail, concernant les bureaux (représentation locale des ONG collaboratrices), de "développement participatif", de gestion stratégique, de développement institutionnel et de financement.
 - . les travaux en cours au sein de la coordination SUD (Solidarité urgence développement) en France pour l'élaboration d'une note d'orientation éthique qui propose une Commission d'éthique et des modalités de prise en compte de critères éthiques concernant principalement cinq domaines: éthique financière, administrative, des moyens, des objectifs de l'association et de l'action.

Les abus de pouvoir sont le plus souvent commis au détriment des acteurs les moins présents, les plus faiblement représentés dans les arènes de pouvoir qui jalonnent la chaîne de solidarité: il s'agit du public qui donne, de celui qui constitue la base sociale des ONG, et du public qui reçoit l'appui.

Des efforts sur le plan éthique doivent être entrepris afin de détecter et résoudre les situations d'abus, en mettant en place des dispositifs de régulation efficaces aussi bien dans que autour des ONG. Il en va de la crédibilité des ONG dans une conjoncture actuelle de crise morale.

A l'heure de la multiplication de leur nombre, les ONG d'appui au développement se doivent d'améliorer la transparence sur leur gestion ainsi que leur lisibilité par le public afin que leur légitimité, leur volonté et leur capacité apparaissent clairement aux bailleurs de fonds, aux donateurs comme à leurs partenaires et aux bénéficiaires sur le terrain.

Par ailleurs, les ONG du nord devront se tourner aussi vers les problèmes du nord sans quoi elles perdront toute légitimité au sud. L'élaboration progressive de principes éthiques prenant en compte la dimension interculturelle des chaînes de solidarité permettra aux ONG du nord comme du sud d'assurer leur rôle dans un monde où de plus en plus, les problèmes rencontrés sur un continent trouveront des solutions dans des innovations produites ailleurs, que l'on soit au nord, au sud ou à l'est...

Pour en savoir plus:
quelques ouvrages...

Making a difference - NGOs and development in a changing world, edited by Michael Edwards and David Hulme, 1992, 240 pages. Earthcan Publications Ltd, 120 Petonville road, London N1 9JN, UK

Non-Gouvernemental Organisations - Performance and Accountability, edited by Michael Edwards and David Hulme, 1995, 259p., 9,95£. ISBN 1-85383-310-X, Earthcan Publications Ltd pour Europe et Afrique / Kumarian Press (14 Oakwood Avenue, EU-West Hartford CT 06119-2127) pour Amérique et Afrique

quelques articles et documents...

Ethique, morale et politique, revue AGORA éthique médecine société, n°22-23, automne 1992, 150FF, AGORA-CREMSS, Hopital Rotschild, 33 Bd de Picpus, 75571 Paris cdx 12

NGO partnership and institutionnal development: make it real, make it intentional. W. Postma, Canadian journal of african studies, vol. 28 n°3, pp447-471

Note d'orientation éthique des associations regroupées au sein de Coordination SUD. Document de travail - version provisoire - 1995.

Vie associative et démocratie: il ne suffit pas de gérer, dossier, pp6-81, Economie et Humanisme n° 332, mars 1995

Le bon usage de l'argent de la coopération - dossier, Défis-Sud, juin 1996, pp13-32

L'éthique globalitaire et l'esprit du nouveau colonialisme. Fabrizio Sabelli, Nouveaux cahiers de l'IUED, pp13-20, Relations between southern and northern NGOs: policy guidelines, International council of voluntaries agencies, Genève, date?

Three rationalities in development decisions. D. Goulet, Studies on developing countries, n°122, 1986, pp1-25.

quelques revues...

Banyan, Reflexion, (EL TALLER), IRED forum, (IRED), NGO Management / ONG gestion (réseau pour la gestion des ONG c/o ICVA), Nouveaux cahiers de l'IUED (IUED).

quelques réseaux et organisations partenaires pour une réflexion future...

Association Internationale de techniciens, experts et chercheurs (AITEC), 14 place de Rungis, 75013 Paris, France Comité de liaison des ONG de développement auprès de l'Union Européenne, square Ambiorix, 10, B-1000 Bruxelles, Belgique EL TALLER, ... Tunis, Tunisie

International council of voluntaries agencies (ICVA), 1211 Genève 21, Suisse Innovations et réseaux pour le développement (IRED), 3 rue de Varembe - case 116 1211 Genève 20, Suisse

Institut universitaire d'études pour le développement (IUED), Genève, Suisse Union des Associations Internationales, UAI/FIIG, CIC Case 20, 1211 Genève 20

NOTES

1. provenant du public au sens large, directement par des dons de ménages ou d'entreprises, et indirectement par l'intermédiaire d'organisations publiques supranationales, d'états, de collectivités locales, d'associations, de fondations...
2. programme national de recherche du Fonds national suisse - Guide d'approche des institutions locales (GAIL), IUED/SEREC, mars 1994
3. voir le bulletin de l'Association euro-africaine pour l'anthropologie du changement social et du développement (APAD), Centre de la vieille charité, F - 13002 Marseille France
4. cf "Tristes combines et belles magouilles, petit vade mecum, C. Chenoust, Défis Sud, juin 1996, pp24-25
5. selon D. Goulet (réf. en fin d'article), "lors de la prise de décision, les acteurs du développement peuvent émettre trois types de raisonnement rationnel qui peuvent se rencontrer et /ou pas) se heurter, une rationalité technique, politique et éthique ou humaine." (extrait résumé Ibiscus)
6. "La situation et le devenir des associations à but humanitaire", Conseil économique et social, mars 1994

AXE 4 : La dimension politique des ONG

NOTE SUR LES ONG, LE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET LA SOCIÉTÉ EN AMAZONIE BRÉSILIENNE

Texte d'auteur (version pré-colloque)

*Philippe LÉNA
ORSTOM*

Laboratoire de Sciences Sociales, Bondy

Comme partout ailleurs, le Brésil a connu une croissance exponentielle de son "3^e secteur" durant les deux dernières décennies (sur un échantillon de 1.000 ONG présentes au Brésil au début des années 90, 35% ont été créées dans les années 70 et 55% dans les années 80¹). Au sein de cette croissance, il faut distinguer ce qui relève de "l'effet d'appellation contrôlée" (de nombreuses organisations non gouvernementales et sans but lucratif étaient depuis longtemps des ONG sans assumer ce label, dont l'origine ne remonte ici qu'à la fin des années 80) de la véritable création d'organisations nouvelles qui révèle un véritable phénomène de société. 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 relevant 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, et procèdent aux "re-sémantisations" exigées par l'air du temps. Au-delà de la multiplication des organisations, la "labelisation" 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'Etat n'a pas achevé sa modernisation-démocratisation, restant encore largement patrimonialiste et clientéliste, sans en avoir les 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'Etat, face, surtout, à l'incapacité croissante des rapports verticaux de dépendance personnelle (qui ont valu au Brésil le qualificatif de "société de faveurs"²) à assurer le lien social, l'individu, en tant qu'entité abstraite (création de l'Etat moderne), censé n'appartenir qu'à la "communauté" nationale garantie par l'Etat 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

1 D'après le *World Resources Institute*, cité par Princen & Finger (1994) *Environmental NGOs in World Politics*, Routledge.

2 Cf. Landim, L. 1993a: "Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil". Textos de pesquisa, ISER, Rio de Janeiro.

ailleurs, le processus de démocratisation n'a pu encore instaurer la modernisation des rapports sociaux et l'affirmation de politiques publiques fortes et égalitaires. Il a néanmoins permis 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 "3° 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 la CEE 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 "progressistes" 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.)³

La plupart des premières ONG brésiliennes ont leur origine dans les associations d'appui aux mouvements populaires ou à certaines catégories dominées de 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-mêmes⁴. 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

3 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, R.C. & Carneiro, L.P. 1992: "NGOs in the nineties: a survey of their brazilian leaders". Textos para pesquisa, ISER, Rio de Janeiro.

4 Cf. Landim, L. 1993b: "A invenção das ONG: do serviço invisível à profissão sem nome". Thèse de doctorat du Museu Nacional (PPGAS), Rio de Janeiro.

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 de formation de leurs membres, qui trouvent au sein des ONG un véritable marché de l'emploi alternatif⁵.

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 90⁶. 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 populaire, 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'association 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 fait 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 (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 oeil cette reprise

5 Cf. Fernandes, R.C. & Carneiro, L.P. 1992 (*op. cit.*)

6 Cf. Landim, 1993a (*op.cit.*)

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 populaire⁷, 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 symbolique⁸ internationale. 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 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 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 *qui pro quo* 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

7 Selon L.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?

8 Cf. à ce sujet, l'analyse de Conklin, B.A. & Graham, L.R. 1995: "The shifting middle ground: amazonian Indians and eco-politics", *American Anthropologist* 97(4): 695-710.

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 effectuent 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 publics⁹. 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"¹⁰. 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 façon diverse à des politiques publiques, en entraînant le poids de leurs "clientèles", on doit se poser le problème du caractère clientéliste de l'Etat lui-même et des conséquences entraînées par un tel état de fait. 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 public¹¹? 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'Etat, 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.

9 Cf. *Parabólicas* n°22, 1996. Cela aurait fait dire au président F.H.Cardoso qu'il identifiait un nouveau type d'organisation, les "néo-gouvernementales".

10 Cf. Benton, T. 1993: "Marxisme et limites naturelles: critique et reconstructions idéologiques", *Actuel marx* n°12, p. 59-95. J.Bidet en fait, lui, les "suprêmes valeurs d'usage" (même volume: "Y a-t-il une écologie marxiste?").

11 Cf. A. Lipietz, 1996: *La société en sablier*, La Découverte.

AXE 4 : La dimension politique des ONG

THE ROLE OF NGOS IN CONSTRUCTING CIVIL SOCIETY IN DEVELOPING COUNTRIES

Texte d'auteur (version pré-colloque)

*Henrik Secher MARCUSSEN
International Development Studies*

Introduction

The role of the State in economic development in Third World countries is a highly debated issue, not least under influence by prevailing neo-classical thinking and resulting World Bank policies, according to which the credo is being spread, through Structural Adjustment policies and otherwise, that the less state the better. While this notion in particular at the beginning of the Structural Adjustment era had a rather crude and unreserved expression, lately some modifications and nuances have been added.

Although a number of issues are continuously hot, unresolved issues, such as the relation between State policies and functioning and the recent tendencies of democratisation, decentralisation and empowerment of the local population, and, in particular, how these new tendencies may or may not further economic development, the debate on the State has somehow reached a more prospective, and less ideologically biased stand. Now the debate is more focused on the form of the State, accepting that the State actually is there and has a role to play, rather than discussing its size, where the World Bank notion of the minimalist State has been the preferred theme for too long.

A number of factors have contributed to loosening up former more rigid and orthodox notions of how the State in Third World countries should be shaped (read: reduced). Such factors include: the experience from dynamic high-growth countries in South East Asia¹, where the State often has been extremely active in providing the regulatory incentive structure for local capital accumulation to evolve but also actively intervened in a great number of other areas; discussions on markets and how they operate, where markets are only expected to fully function when supported by an active state structure²; contradictions in the perceptions of the State, where necessary economic adjustments can only be successfully implemented by a relatively strong, capable and accountable State, not a reduced-to-the-bone minimalist State; etc.

¹ See for example Christer Gunnarsson, 1996.

² See for example Granovetter, 1985 who refers to the neo-classical conception of the market as a "fiction", as it cannot unfold only with a minimalist State.

The quite mixed experiences from structural adjustment programmes, at least in Africa, have also contributed.

The difficulties in analysing the complex relationship between state and society are plenty. Some of these are associated the fact that the European based concepts of state and civil society cannot automatically be used in an African context, due to the much more complex web of institutions existing and the specific historical trajectory which these countries have gone through. It would, however, be too easy to reduce these analytical calamities to a question of heritage and transposition from the outside, however valid. Another part of the difficulty is the way in which the state - civil society relations have been structured in the post-independence period, where the original state-centrist perceptions have been taken over by intense efforts of cutting back the state. While these efforts in rolling back the state are understandable, at least in part, seen in the light of the often proved inefficiency of the state and its neo-patrimonialist character, the often uncritical and unreserved support to the institutions of civil society projected in many donors circles, is less obvious. At least this project is of an immense size, where the institutions of civil society, however fragile, are expected to play a crucial role in transforming the entire society, ensuring a vibrant, viable and to the West acceptable democracy to evolve.

As a corollary to the credo of rolling back the state, focus has shifted towards the institutions of civil society. The institutions of civil society are here expected to partly fill the void left by the retracting State (adhering to the requirements of structural adjustment programmes), while providing essential support to processes of decentralisation, democracy and local governance. How this is going to be realised is not clear. Which institutions will take over which role? By which means and resources are which institutions expected to fulfil which political and economic roles? Why are the institutions of civil society believed to have a priori superior qualities compared to state institutions, regarding for example accountability, transparency, representativeness, efficiency, etc., etc.?

While such questions belong to the dilemmas which in particular donors are facing when trying to support in practice what economic and political reform programmes tend to prescribe, behind it lies a more basic and fundamental theoretical problem, namely how the difficult state - society relation is to be conceived, conceptualised and analysed.

Simultaneously, it brings to the fore the role - and analysis - of institutions, formal as well as informal, but in particular those institutions which belong to the civil society, rather than the state³. For Hyden, as shown in a number of empirical examples, "the informal aspects of organisations are particularly important in Africa. They are evident in the context of political patronage relations, in economic and social interactions at various levels, and in the context of natural resource management, the specific focus of this workshop" (Hyden, 1996). It should, perhaps, be added (also very much in line with Hyden's thinking regarding "the economy of affection") that when other societal mechanisms fail to provide, particularly those associated the state, informal institutions represent important sources of survival and livelihood security, but at the same time these institutions represent important sources of political change. Even in less strained situations informal and formal institutions represent, as pointed out by Sara Berry (1993), more continuous sources of involvement - and investment, in order to situate and position households or household members in anticipation of future gain possibilities, or risk avoiding situations. In the state - society discussion which follows, it is, however, mainly the political role of institutions which is in focus.

The discussion of the role of formal and informal institutions is therefore pertinent, illuminating a problematique anchored within the state - society debate, and actualised by the attack on the state and the often uncritical support (not least by donors, but in more ideological

3 In the words of Hyden: "The lack of fit between state and society that is so prevalent in sub-Saharan Africa calls for greater attention to institutions evolving from society rather than state", Hyden, 1996.

overtones by representatives of the neo-classical school as well) of the institutions of civil society.

In the following, the difficult relations between the state and society will be further discussed. This will lead to a discussion of the concept of civil society, followed by a discussion on how foreign based NGOs can play the role anticipated in strengthening the institutions of civil society, which not least the donor community has been outlining. The discussion of the role of NGOs will be based on the author's experience from evaluating a number of primarily Norwegian and Danish NGOs operating in Mali, Burkina Faso, Uganda, Namibia and Bangladesh.

The Difficult Relations between State and Society

Part of the problem of conceptualising and analysing state - society relations in Africa is that we are dealing with concepts developed out of the particular historical context of Western development. With colonization, the state was imposed upon Third World countries from the outside, and it may equally be argued that the notion of civil society is not applicable outside European history, as Bayart mentions (Bayart, 1986, p. 111). The result has been that in Africa the relations between state and (civil) society have been artificial, mirrored on the West, but never organically developing as in the West.

As stressed by Médard, African states are a product of a radically different historical trajectory:

"...in Europe, the legal rational state proceeds from the feudal-patrimonial state, it is the reverse which has happened in Africa: an approximation of a legal rational state (in fact, a rather mixed state) was exported to Africa through colonization. It was with the colonization that Africa discovered both the modern bureaucratic and the territorial state" (Médard, 1996).

A state imposed from the outside upon structures and institutions which are partly primordial gives rise to what Médard states as the confusion between "the public and private" (or, one could add, between individualism and collectivity, or universalism and relativism), and is at the heart of his patrimonialism conception of the African state: that the main characteristic of African political life is a lack of this distinction, as the public becomes private, and the private means personal. In addition, there is also a lack of differentiation between economic and political resources, as "power is personalized instead of being institutionalized in the sense that no distinction is made between the office and the person in charge of the office" (Médard, 1996).

While one could maintain that Médard with his patrimonialism concept is generalising too much (although he stresses that the concept is only "an ideal type of reference") and risks being blamed for anything between racism, euro-centrism or moralism, he is dealing with a touchy issue which cannot be hidden, namely that in Africa examples are rampant of "rent seeking", clientelism, despotism, nepotism, etc.

Hyden's "economy of affection" (which he maintains as an even more useful concept nowadays, see Hyden, 1996) strikes similar important veins as Médard. Hyden emphasizes "the informal economic relations embedded in social organizations, typically small units such as communities, small-scale organizations dealing with local issues. It (the concept of "economy of affection") suggested that the key unit of analysis was not class but primary organizations like family, clan, village, tribe or race". And he goes on: "It also included its more specific political articulations: the personalized nature of power relations expressed in patronage and clientelism" (in this volume). Contrary to Médard, Hyden's concept, however, is developed

in a broader theoretical framework, and is not suggested as the only way to go⁴. And Hyden is not as easily falling into the moralist trap, as it is the study of institutions, formal as well as informal, which matters, and where the "economy of affection", to him, may be the most important framework, but not exclusively the one.

They share, however, a perception of the state as autonomous contrary to the conception of the state as rooted in society. In addition they share a concern for the deplorable and depressing signs of rent-seeking and patrimonial features which can be identified in most African countries, but at the same time encapsulates all problems in Africa (as the neo-classicals do) to state failures, patrimonialism, personal rule and "economy of affection", in isolation and separated from the wider socio-economic context. For Hyden in particular, the concept of class is, for example, termed unuseful, or at least subordinated the concept of "economy of affection". The failure, shared by both, to see the state - society relation in a dynamic, process-oriented perspective, where the state shapes society and vice versa, in a dynamic, often conflictual process, determined by class, political or economic dominance relations, institutional affiliation or "economy of affection" somehow limits the approach of neo-patrimonialism (as Médard prefers to call it).

Beckman expresses similar criticism (and refers to many more expressing the same concern, such as Peter Gibbon and Mahmood Mamdani). According to Beckman (1993, p. 24), in the theories of rent seeking and neo-patrimonialism, personal rule and clientelistic relations are stressed, and state and politics reduced to rent:

"Both sets of theories obscure how power relations and appropriations articulate with social forces, reinforcing or modifying the manner in which social contradictions are resolved. Government spending is reduced to the distribution of patronage, favouring some sectional interests and discriminating against others in a pattern of ethnic or clan politics" (Ibid.).

For Beckman, the function of the state "cannot be reduced to the parasitism of rent-seeking classes, however extensive they may be" (p. 25). What is needed is an analysis of "both national and class contradictions", and "the 'political rent' appropriated by the 'political class' must be discussed in relation to what happens to this 'national rent'".

While the theories of neo-patrimonialism, rent seeking and "economy of affection" may have their limitations, they are nevertheless addressing issues which are there and easily identifiable. And these factors dramatically contribute both to the "African predicament" and to the theoretical problems of analysing the state - society relationships.

These and other factors, such as the observed tendency by producers to withdraw from the market and reject state intervention in every area, when the state continually fails to provide - with Hyden's term, and based on his notion of state autonomy, resulting in the peasantry being "uncaptured", or as Chazan states, based on her "interactionist" conception (see later), producers becoming "disengaged" from the state - add to the analytical problems which are associated with the way in which the state - society relations have evolved in the post-independence epoch. Bratton (1994a, p. 232) refers to this relationship between state and society (social actors) as "ambivalent and contradictory, a love-hate relationship"⁵ and is based on a "dialectic of mutual attraction and repulsion", where the state is seeking to expand its territory while social actors may or may not resent this based on their assessment of gains involved.

Bratton thereby points at some of the most important aspects of the troubled state - society relation: traditionally (until around the early 1980s) the state has been seeking to expand its territory, controlling all levels of society, while neglecting the development of civil society

⁴ Taking this into consideration, Fatton's harsh criticism of Hyden goes somehow beyond the point. See Fatton, 1992, p. 4.

⁵ Others refer to the "precarious balance", see Rothchild and Chazan, 1988.

and its institutions. The institutions were according to this state-centrist notion seen as being within the "jurisdiction" of the state to control and regulate, often only being mobilized when in support of state policies. The failure to see institutions as players in the game, actively involved in political change and shaping the form and function of the state, is at the roots of the problem, not only in the sense of getting a better understanding of state - society relations, but also seen in the light of creating democratic institutions, even fostering broadly democracy, decentralisation, empowerment and local governance.

It is primarily in this context that the concept of civil society has gained so much ground recently. Whether the concept is a useful tool for this analysis, will be addressed in the following.

The Concept of Civil Society

As mentioned by Peter Gibbon (1996, p. 21), since Gramsci the discussion of the concept of civil society has been lying dormant for almost 50 years. Only with the developments in Eastern Europe in the 1970's, and followed in Africa in the 1980's by discussions on the misgivings of the state, whether in the form of the predatory, patrimonialist or simply inefficient state, did the debate surface once more. Then, on the other hand, it seems as if the lid has gone off the kettle, as the previous state-centrist approaches (Note: The predominance of state centrist approaches is stressed by Azarya: "After focusing for a decade or more on the capabilities of the state in its incessant efforts to mold society in its image, scholarly debate has shifted to the state's incapabilities, its functional decline, instability and inability to bring about intended changes in society" (1988, p. 3) as well as by Chazan (1988, p. 121 ff.)) and analyses now have been replaced by a strongly increasing interest in analysing the civil society, its form and institutions, and, in particular, its relation to - or with - the state.

Behind this renewed focus is a number of diverse interests, scholarly as well as political. The research interests are closely related to efforts in seeking explanations as to why it did go so wrong in Africa. The political interests are associated with neo-liberal thinking and structural adjustment reforms, where donors in particular seek to strengthen the institutions of civil society, which are expected both to take over some of the functions of the rolled-back-state while, simultaneously, they are seen as supporting processes which will create the background for a more lean, but yet accountable and legitimate state structure to evolve, and also strengthening local governance, democracy, participation, empowerment of the local population, etc. Quite an ambitious task to expect the institutions of civil society suddenly to shoulder!

The interest in studying the civil society and its institutions has also been fostered by the effects of the inability of the state to do what it was supposed to do: as the states in Africa in many instances proved unable to deliver, the direct producers retracted from the market, instead concentrating on food production and securing their survival outside the formal economy. This exit option of, for example, the peasantry in Tanzania, as studied by Hyden⁶, has paved the way for similar studies of state-society relations, characterised by incorporation as well as disengagement (Azarya, 1988 and Chazan, 1988). With this process of disengagement taking place in a number of cases, the legitimacy of the state further dwindled and a negative economic as well as political development spiral was initiated.

Before entering a discussion of the role NGOs are expected to play in strengthening civil society, it is worthwhile dealing with the concept of civil society itself, which, in the words of Gordon White (1996), has a number of different meanings to different people, and which is

6 Hyden mentions this as the peasantry being uncaptured by the state.

"commonly used in vague, simplistic or biased ways. This encourages wishful thinking and blunts (the concept's) practical utility". White goes on:

"Over the past decade it (the concept) has been dusted off and deodorised to suit a variety of ideological and practical needs. The result is that, though there is now a paradigm of thought and discussion about the developmental implications of 'civil society', the term means different things to different people and often degenerates into a vapid political slogan. The resulting confusion could wreak havoc in the real world, given the fact that the civil societies of developing countries have now been recognised as a legitimate area of external intervention by aid donors as part of an ever deepening process of international social engineering" (White, *ibid.*).

But, as mentioned by White, the scientific value of the concept of civil society remains doubtful with the many different uses, particularly as the concept has been "hijacked" in order:

"to further various developmental or political projects, each with its own preferred sector of associational life.

Neo-populist development theorists and practitioners extol virtues of grass-roots non-governmental organisations as paradigms of social participation, alternative developmental agencies and potential building blocks of democracy. Economic liberals bolster their case for deregulation and privatisation by emphasising how these policies contribute to the emergence of business interests to counterbalance and discipline wayward states. Treasury-based cost-cutters see devolution of governmental functions to voluntary organisations as an ideologically palatable way of reducing state expenditures" (White, 1996, p. 3).

In Marxist inspired theories, often the concept is used as synonymous with bourgeois society or, as derived from Hegel, as "*die bürgerliche Gesellschaft*", which is placed between the patriarchal households and the (universal) state. The relations to the state are characterised on the one hand by an antagonism, or contradiction, on the other hand interdependence: In the transformation towards capitalism, the state has to build on civil society, even if its "uncivilised", and the modern state is made necessary (and at the same time limited) by the characteristics of civil society⁷.

The consequence of this is that civil society (or rather the institutions of civil society) are not homogenous nor unilateral. On the contrary, civil society is a myriad of particular interests, which have institution form or an institutional expression, and which mirror conflicts, rivalry and power struggles. And the role and function of these organisations may be integrating, or disintegrating.

While Marx drew a line between the individual and the state, or between the public and private domain, eg. between state and society, Gramsci, maintaining the private and the non-state sphere, insisted on the interrelationship between the two. In other words, while Marx insists on the separation between the state and civil society, Gramsci emphasizes their interrelationship and argue that the concept of the state includes elements of civil society. For Gramsci, the distinction between civil society and the state was only methodological (Bottomore, 1983, p. 73).

While the lines of demarcation between civil society and the state may be blurred, due to the civil society not being embodied in an easily identifiable structure, and due to the fact that historically "state and civil societies have mixed with, penetrated and contaminated each other, have shared common ideologies for so long that everywhere there is much statishness in society and much that is civil in all states" (Bayart, 1986, p. 113, quoting Lavau) this does not mean that they are interchangeable or more or less the same. Analytically, the two are distinct as they each are pursuing their separate projects: the state is pursuing (apart from its capital

⁷ See T. Bottomore, 1983.

accumulation project) its hegemonic project, trying to resolve the abstract problem or conflicts between particular interests and the general interest (Jessop, 1990, p. 208), while the institutions of civil society are representing the "myriads of particular interests", but as voiced, expressed and fought out with the state! Partly in consequence of this reasoning, Bayart defines civil society as "society in its relation with the state...in so far as it is in confrontation with the state or, more precisely, as the process by which society seeks to 'breach' and counteract the simultaneous 'totalisation' unleashed by the state" (Bayart, 1986, p. 111).

For most, however, civil society often means "society as opposed to the state, or an intermediate sphere of social organisation or association between the basic units of society - families and firms - and the state" (White, op.cit.). For Habermas, the institutional core of civil society comprises anything outside the realm of the state, and he thus suggests one of the more fully encompassing definitions :

"Unfortunately, a search for clear definitions in the relevant publications is in vain. However, this much is apparent: the institutional core of "civil society" is constituted by voluntary unions outside the realm of the state and the economy and ranging from churches, cultural associations, and academies to independent media, sport and leisure clubs, debating societies, groups of concerned citizens, and grass-roots petitioning drives all the way to occupational associations, political parties, labor unions, and "alternative institutions" (Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere*, 1962, p.):

A rather common (Hegelian) definition of civil society is, therefore, one which follows along the lines suggested by White: "an intermediate associational realm between state and family populated by organisations which are separate from the state, enjoy autonomy in relation to the state and are formed voluntarily by members of society to protect or advance their interests or values" (White, op.cit., p 5).

Still others would suggest a definition along the following lines, while emphasizing the nature of the work of these associations :

"...individuals, groups, and associations are part of the political order to the extent that they seek to participate in those processes for making binding choices on social values. Correspondingly, they are part of civil society to the extent that they seek to define, generate support for, or promote changes in the basic working rules of the game by which social values are authoritatively allocated. In spatial terms, therefore, civil society is not simply synonymous with associational life; rather, it is confined to associations to the extent that they take part in rule-setting activities" (Habermas, 1994, p. 4).

To overcome the problem of the dichotomy between state and civil society being taken too far, White suggests a distinction between the state and civil society as an ideal-type concept "which embodies the qualities of separation, autonomy and voluntary association in their pure form, and the real world of civil societies composed of associations which embody these principles to varying degrees" (emphasis mine). This distinction allows for analysing state - civil society relations as often blurred, as the two may in many cases overlap as they influence each others constitution, and see the associations and institutions of civil society as entering into this interrelationship to a varying degree (and, particularly, with varying degrees of autonomy), while opening up for individuals playing their roles in both sectors simultaneously, while still maintaining the state - civil society relation as analytically distinct.

Yet the concept of civil society is debated, and its usefulness questioned. Some maintain the normative aspect (Cohen and Arato, 1995), others accept the analytical value of the concept, but express skepticism as to its empirical existence (Bratton and Young, 1994), while again others question the concept itself (Callaghy, 1994). Bratton (1994b, 51 ff) is however, offering some help. To him, civil society "embodies a core of universal beliefs and practices about the legitimation of, and limits to, state power" (p. 52). And he is searching for "convergence" by

suggesting that the definitional notions about the nature and civil society ought to comprise the following:

"1) civil society is a public realm between the state and the family; 2) civil society is distinguishable from political society; 3) civil society is a theoretical rather than an empirical construct; 4) state and civil society, although conceptually distinct, are best considered together; and 5) civil society is the source of the legitimation of state power." (p. 55-56).

In other words, civil society is a "synthetic conceptual construct that encompasses the wide variety of forms of popular collective action that occur in the public realm", meaning a composite concept, which is not easily observable.

In the following, the role which Northern NGOs are expected ideally to play in support of the construction of civil society will be debated, followed by a discussion based on some empirical examples, as derived from the author's participation in a number of Nordic evaluation missions.

The Anticipated Role of NGOs

During the past 20 years, the share of total aid channeled through NGOs has increased dramatically. The total flow of foreign aid channeled through NGOs rose, according to Fowler, from USD 2.7 billion in 1970 to 7.2 billion in 1990 (Fowler, 1993), while OECD estimates total Northern NGO spending at 9 to 10 billion annually (OECD, 1993a, p. 1). On average it is estimated that NGOs today account for about 13% of total ODA.

In particular the increase has been remarkable in the case of the Scandinavian and other "like minded" donors. For Canada, the NGO share in total aid was in 1990 around 14%, while Denmark in 1992 had reached a share of 18% against Norway's 24%.

The reasons for this upsurge in using NGOs for implementing projects are many, but in particular there are two interconnected reasons: the belief that NGOs efficiently and cost-effectively are able to implement projects in a sustainable manner, particularly those close to the grassroots, and that, consequently, donors are increasingly looking to the NGO sector for implementing projects, making still larger amounts available for NGOs. In this, NGOs are also seen as the most adequate instrument to correct the failures of both markets, but in particular governments. This is, for example, expressed by Fowler (1992, p. 7), as follows:

"The dominant Western concept of socio-economic development based on liberalism and market forces maintains that NGOs must be supported because of their political role within civil society. It is envisaged that people must be empowered to take over some aspects of development from the overbearing, autocratic, inefficient and corrupt state that have commonly ruled in Africa. NGOs must also provide countervailing power to government expansionism; strengthen people's ability to hold public servants and politicians accountable for their (in)actions; and, foster democratic change by expanding social pluralism".

The support for NGOs in the developing world is thus based on two sets of expectations: on the one hand, the NGOs are expected to master certain skills which other donors lack, and that NGOs consequently, can be effectively used, supplementing or substituting for other partners in the aid business. On the other hand, they are expected to play a specific political role (in opposition to the state) in supporting processes of democratisation, empowerment of the local population, participation and local governance through the strengthening of the institutions of civil society.

According to conventional wisdom, the comparative advantages of NGOs include the following⁸:

- * capacity to reach the poorest and "outreach" to remote areas;
- * a capacity to promote local participation and to implement projects in direct collaboration with target beneficiary groups;
- * a capacity to operate at low costs;
- * a capacity to be innovative, experimenting, adaptive and flexible; and
- * a capacity to strengthen local institutions/organizations; to empower marginal groups.

Through this, NGO assistance is in particular expected to be sustainable, and the development activities supported through NGOs are expected to be supplementary to, and complementing, bilateral and multilateral aid, most often provided on a government-to-government basis. In other words, the functions and roles played by NGOs are mainly as more efficient project implementors, particularly at local level using participatory methods. Another important role is as service delivery agents (in health, education, etc.), substituting for the state, either resulting from effects of structural adjustment or as a result of defaults on the part of the state.

Despite the embrace of NGOs from international donor agencies, whether bilateral or multilateral, by representatives of various schools of thought often in internal conflict, and by different political leanings in the development debate, it is stressed by a variety of writers that very little is actually known about the efficiency and impact of NGO-intervention, and whether NGOs basically can deliver and fulfill the expectations now placed on their shoulders.

This is, for instance, maintained by Bratton (1989, p. 572) when stressing that "because research and evaluation are not always conducted, very little in the way of systematic learning is being gleaned from the NGO experience"⁹. Others articulate this uncertainty regarding NGO performance even more sharply, as expressed by OECD:

"Despite the fact that they spend tens of millions of dollars annually through their NGO communities, few governments have taken evaluations seriously, with the result that Northern NGO survival has been almost completely de-linked from performance" (OECD, 1993a, p. 1).

In the present context where the role of NGOs in strengthening civil society is in focus, it would take us too far to go into some of the details and results of actual evaluations and studies carried out¹⁰ as related to NGO claimed comparative advantages. Suffice is to say that most evaluations show a quite varied picture, but indicating that some NGOs have achieved a lot, particularly empowering local groups and institutions, alleviating poverty and using participatory approaches, etc.

However, comparing the performance of NGOs with that of other aid partners, as the evaluation of the SSE Program allowed¹¹, results are less spectacular. Making this comparison,

8 This synthesis is based on Cernea, 1988; UNDP, 1993; Danida, 1993 and own material deriving from evaluations of the Norwegian Sahel-Sudan-Ethiopia Program in 1991 and a Capacity Assessment of four major Danish NGOs in 1994/95.

9 A similar concern has been expressed by Hyden (1988, p. 12) when saying that "...many NGOs have been given large amounts of money to carry out development work without much regard for their management capabilities".

10 Reference is here made to Marcussen, 1996, in which both the outcome of other studies and own evaluation material are presented.

11 In this evaluation in which the author took part, for the Norwegian Ministry of Foreign Affairs in collaboration with COWIconsult, Denmark, the evaluation made it possible directly to compare impact and performance of Norwegian based NGOs with international NGOs (IUCN and CARE International) as well as with multilateral organizations, such as UNDP/UNSO, World Bank, ILO and IFAD. Most evaluations of NGO performance lack this comparative perspective, so when NGOs are given either positive or negative marks in evaluations these are based only on the more narrow, contextual NGO perspective and set-up.

no great differences were discernible in, for instance, participatory approaches or in reaching out to remote areas, having the poorer strata of the population as target beneficiary groups, and reaching them. One major conclusion of the evaluation of the SSE Program was that the projects of the NGOs and the multilateral organizations showed little difference in quality, scope and approach. Rather, the tendency was towards convergence, making it increasingly difficult to distinguish one partner from the other¹².

Admitting that NGOs in a number of cases can and do play a positive role, exploiting some of their ascribed comparative advantages in support of the development process in the developing world, the role and performance of NGOs is still open for discussion. This is in particular the case when it comes to assessing the NGO possibilities for assuming the role of strengthening the institutions of civil society. In order to play a significant role in this broader and much more complex development field, beyond the narrow project focus, a number of additional qualifications and capacities are required. The extent to which such extended qualifications are in place with most NGOs can somehow be assessed based on some of the weaknesses identified in a number of evaluations¹³.

A number of explicit weaknesses are associated with NGO performance. Evaluations and studies have shown that NGOs have particular difficulties when efforts are made in "scaling up" their activities, ensuring replicability and multiplier effects, in learning from experience and engaging in coordination with other partners, ensuring institutional sustainability and linking up with decentral, regional and national structures and organizations. In short, NGOs seem to have particular difficulties in reaching beyond the micro-scale. Factors contributing to explaining these shortcomings are, probably, that most NGOs have originated abroad and are funded from the outside, while having geographically-fixed projects as their point of departure.

To the extent that these shortcomings are true, as indicated in studies and evaluations, it is surprising that NGOs have been picked upon as organizations particularly well-suited to support and nurture civil society, as the factors mentioned may be seen as extremely important preconditions for playing such a vital role.

On the other hand, if NGOs are taking upon their shoulders to play this broader, catalytic role (which they can hardly resist, given the easy funding available), they face a number of challenges. Challenges, they often do not seem to openly realize.

The NGO Challenge

The challenge facing most NGOs to-day, at least the NGOs covered by the evaluations conducted of both Norwegian and Danish NGOs¹⁴, is to respond adequately to a number of, often conflicting, requirements.

On the one hand, many NGOs are increasingly being used as implementing and executing agents by bilateral or other donors. With the increasing funding possibilities and greatly increasing project portfolios following from the dramatic increases in funds, (which most NGOs gladly and quite unreservedly have accepted, not to say in some instances fought

12 The results of the SSE evaluation have been published in five different volumes, comprising a Documentation Study, A Regional Context Study, two Field Study Reports, and a Synthesis Report. The latter has been published by the Norwegian Ministry of Foreign Affairs in Evaluation Report 2.92, Oslo.

13 Again, it will take us too far to go into the details of the results of evaluation studies on this point. However, the literature and findings from a great number of studies are referred to in Marcussen, 1996a and 1996b.

14 As for the results of capacity assessments carried out of four major Danish NGOs (for Danida, in collaboration with COWIconsult), including The Danish Red Cross, the Danish Church Aid, Ibis and the assistance carried out by the Danish Trade Union Movement, these have been published in four different volumes, see COWI, 1995.

for), requirements as to accountability, professionalism and demonstrated impact of activities have increased as well. As a result, many NGOs have initiated often quite laborious and sensitive transformations, where the voluntary part of the organization's activities have been reduced in favour of staff being trained as professionals and having explicit professional qualifications. New modes of operation have also been introduced and new administrative, monitoring and reporting procedures established, leaving an impression of NGOs as not very small-scale any longer, but with a risk of soon becoming rather heavy, but professional, aid bureaucracies. The result of the evaluation of the SSE Programme, where it was increasingly difficult to distinguish between bilateral, multilateral and NGO projects, might be even more pronounced in the future.

On the other hand, many NGOs are faced with a challenge of reaching beyond their micro-scaled project focus, scaling up their activities in order to ensure broader societal impact. This requirement, which is enforced by the scaling back of the state, has left a vacuum which NGOs are seeking to fill - or are being asked to fill. The virtues of NGOs, as contained in the NGO orthodoxy, have, in the opinions of many donors, placed NGOs firmly on the map with regard to their superior capabilities in furthering participatory approaches, empowering local groups, through which they work, be cost-effective, small, innovative and flexible, etc. These virtues, or comparative advantages, which belong to the NGO myth or orthodoxy, have led NGOs also to being viewed as the most obvious partners and agents in supporting the construction and strengthening of civil society in the developing world. Such role, of course, will have to be pursued in close collaboration with local NGOs and community groups, but the Northern NGOs are intended in this process to act as the prime initiating agents (partly because of donors requirements as to accountability!), as facilitators, catalysts and mediators.

While most NGOs are in the process of professionalizing their organizations in order to meet the challenge of being efficient, and the challenge of becoming long term project-implementing development institutions, (often accountable for huge amounts of money), the other challenge, that of responding to the requirements as to filling in on supporting the construction of civil society is, as Korten (1990) has made clear, not yet adequately responded to by the NGOs. This is due, in part, to a number of conflicting reasons.

One conflicting issue is that with the professionalism already initiated in many NGOs, mainly fostered and required by the funding agencies and their requirements as to reporting and accountability to parliaments, governments and the public at large, some of the virtues, or comparative advantages originally held by some, risk being lost. The paradox is that with increasing allocations of resources from donors, the change from small-scale to large-scale development institutions, which are professionally run and use administrative tools, such as Logical Framework Analyses, some of the comparative advantages, such as flexibility, responsiveness, willingness to experiment and take risks, etc. may be lost in the process. In this process of professionalisation, the particularly motivated efforts by voluntary or solidarity groups within the organizations also risk being marginalised. These consequences have in a number of cases been reported upon (Thomas, 1992, p. 144; Edwards and Hulme, 1992b, p. 214 ff; Clark, 1991 and 1992).

Another conflicting reason is that, even when having tried to respond to this first challenge - that of transforming NGOs organizationally from relief and welfare organizations, based to a considerable degree on voluntarism and involvement, to organizations acting as public service contractors which only few NGOs so far have successfully completed - responding to the second challenge further exacerbates the problems. The difficulties encountered in transforming organizations from first to second generation NGOs, according to Korten (1987 and 1990), can be expected to be exacerbated when making the great leap forward to third generation NGO. The third generation poses much more serious problems in organizational change or, indeed, in organizational survival.

As a prerequisite for taking up the role as agents in strengthening civil society, NGOs need to develop skills and administrative procedures which do not evolve naturally from the previous generation of NGOs, as did the transition from first to second generation. While the transformation from first to second essentially has sought to build on one set of experiences not too far from the objectives and ideals of the new professional organization, the shift from second to third generation is much more dramatic, decisive and with much more serious organizational consequences.

Acting as catalysts in furthering civil society entails (1) maintaining the best of all generation NGOs (2) continuously stressing in particular the virtues as to working with local groups and community structures, empowering local groups and strengthening their institutions and political roles, and (3) at the same time, a certain degree of professionalism will be needed, in order to receive continuous funding from donors. In addition, it requires that completely new functions are developed and perfected; roles and functions for which most NGOs have no or little experience.

Acting as catalysts and facilitators means possessing particularly well developed knowledge about the local setting and showing great sensitivity towards local conditions. In other words, parachuting expatriate staff in - as has been the norm for project execution, whether within one mode of operation or another - is out of the question, as the deep and intimate knowledge about local conditions needed can only be gained from long stays on the ground.

Another qualification of the new generation of NGOs will be the ability to adequately assess partners and partner institutions in order to support institution building, (which has been shown in a number of evaluations to be a major NGO weakness) and which is a critical task in the search for sustainable development. Once again, knowledge of the local situation is pertinent, but also the more formal tools for assessing institutions and institutional demands. One of the problems is that, contrary to much rhetoric surrounding local groups and institutions, many institutions at the decentral, local level are not necessarily any better than the discredited state, as mentioned by Nugent (1993, p. 627) and stressed by Uphoff (1993):

"These institutions (grassroots institutions) and the opportunities they present for rural development need always to be assessed in relation to both state and market institutions, since the strengths and weaknesses of all three sets of institutions are complementary and interrelated" (p. 607),

and

"To suggest that GROs (Grass Roots Organizations) and NGOs can make important contributions to rural development in the 1990s and beyond does not mean that they are inherently or invariably superior to state or market alternatives. The "populist" fallacy is as mistaken as the "paternalistic" fallacy when it comes to assessing the virtues of grassroots or nongovernmental organizations" (p. 608).

Local institutions are no more democratic or representative than other organizations, simply because they are local or close to the grassroots. Nor are they necessarily less clientelistic or rentseeking than the State. Expecting NGOs to assess such institutional problems proved in the above mentioned evaluation of Danish NGOs working in Central America to be extremely difficult, as ideological or political "correctness" or the politically accepted phrasing of goals and objectives seems to replace proper institutional assessments.

Other new roles and functions may include the professional ability to act as lobbyists and advocates, in the North as well as in the South, vis à-vis governments, regional groupings, major donors or donor groupings, etc. Requiring completely new skills is the diversity of organizations and institutions to confront, combining diplomacy with political sensitivity in order to get the message across. Other skills would include developing new success criteria for

projects, to satisfy donors but also the continued organizational development of the NGO in question; to acquire new skills in information and communication (as mentioned by Edwards and Hulme, 1992a, p. 214), in education and institution building, among many other things.

While this new trend in the direction of NGOs may fall well in line with the roles they are anticipated to fulfill vis-à-vis civil society and the vacuum left by the state, and may respond to what donors would like to see happen, the donor community still presses, or tries to maintain, NGOs as project implementors/executors (without necessarily reflecting on the contradictions contained therein). Although the donor community might recognize the need for NGOs to play a fundamental role both as executors and catalysts, the funding available would surely for many years to come be still connected to project implementation. NGOs might thus be caught in the accumulation dilemma, where continued organizational growth soon can set in motion a number of forces not easily controllable, and which runs counter to the more idealistic NGO objectives.

But even if NGOs succeed in keeping some distance to governments, walking on two legs, whereby they still receive the needed funding for implementing projects for yet a while, while gradually developing their skills as catalysts, facilitators, etc., the basic existential problem in performing the latter task is still present. The new facilitating role inevitably will entail less physical involvement in the south (meaning less income), fewer staff at home (as the role as catalyst is less labor intensive than project execution), a completely new staff, with new skills of a new and not easily identifiable type, more local staff employed (which again costs less, meaning less income), etc. In brief, a completely changed organization, of a much leaner type and with much less staff and bureaucracy at home. In organizational terms, this entails a new kind of professional scaling up, while the organization basically has to be turned into a much smaller and leaner type: in other words a kind of scaling down in activity and hence in income. Gradually, this path would lead to transferring still greater responsibilities to the South and, ultimately, to the dissolution of the Northern NGOs, at least as known today. How this existential dilemma will be tackled and perhaps resolved, particularly in times where funding into the coffers of NGOs has flown so relatively freely, is a major new NGO challenge.

While Korten's classification of third generation NGOs has anticipated some of the requirements with regard to organizational development and change, few have realized these more fundamental existential challenges. And the NGO community has yet to formulate a strategy for a way out of this dilemma.

NGOs, the State and Civil Society

As Clark has suggested (1991, p. 75-76), there are basically three different ways in which NGOs can relate to the state: 1) complementing the state, by filling gaps, providing services, etc., 2) opposing the state, either directly or by lobbying against, together with local groups and in support of locals, and 3) reforming the state, working with grassroots, taking together with the grassroots their queries to state level and working with governments in order to improve policies.

As most evaluations and studies have shown, acting directly with the state in reforming policies, with or on behalf of local groups, is not a preferred type of NGO activity, and not an area in which NGOs have shown particular strengths. Often the state is seen by NGOs (and local groups of people) as part of the problem, rather than the solution. This has contributed to seeking solutions to problems by bypassing the state (as also shown in the above evaluations). Although states and state policies can negatively affect local development efforts, or actively go against real decentralization efforts, constructively relating to the state is a prerequisite for successful activities in many respects. As expressed by, for example, Uphoff (1993, p. 618):0

"The scope of market-driven activities is increasing partly because of deregulation policies and partly by default, as state institutions in LDCs

cannot manage as broad a range of functions as was thought previously. There is nonetheless a need for a well-functioning state for market and GRO/NGO institutions to achieve their potential".

Similar notes are struck by Durning (quoted in Thomas-Slayter, 1994, p. 1485) when emphasizing that "Only governments have the resources and authority to create the conditions for full-scale grassroots mobilization", and by Thomas (1992, p. 145) when saying that "Second, a general model for development needs to go beyond the actions of NGOs alone to include the place of NGOs in public action in relation to other development agents, particularly the state" (my emphasis). In other words, linking to the state, its institutions at national and decentral levels, is crucial for success of activities, also when trying to strengthen civil society and its institutions.

Depending on theoretical affiliation (and ideology), basically two kinds of hypotheses have been offered regarding the impact on the state and its legitimacy from supporting civil society. On the one hand, the hypothesis is that strengthening civil society (for example through NGOs) will have a positive bearing on the state, as some vital, functional gaps in service delivery will be filled, and other shortcomings be substituted for. Provided the state is able, together with the local community, to handle and administer this situation well, the state can profit from this by showing its ability to cope with shortages while retaining power and control and, perhaps, even strengthening its legitimacy. Nugent (1993)¹⁵ is (though not unreservedly) among those who adhere to this hypothesis:

"At the same time, however, there is evidence that the existence of the state and the rules it establishes and enforces can strengthen and increase the efficiency of LOIs (local organizations and institutions) and that, at least in coalitions with other urban-based groups, LOIs can give rise to collective action increasing the power of the state" (p. 629).
 (...)The failure and demise of the state throughout much of the developing world may allow and force LOIs to rise. The same thing might be said of markets strangled by government regulation and taxation. Yet, because of the potential complementarity between the state and both markets and LOIs, all can be strengthened by developing appropriate linkages between them" (p. 630).

The opposite hypothesis tends to see successful grassroots developments and the provision of certain services, otherwise believed associated with state functions, as destabilizing and undermining factors. To the extent the decentral community, supported from the outside through NGOs, is successful in mobilizing local groups and forces or providing services - in for instance health and education - this is viewed as challenging state control and supremacy, and would in the long or short run further erode an already fragile state legitimacy. According to this hypothesis, the conflict between the state and civil society is at the fore. But the problem for both hypotheses is that neither is well substantiated by empirical studies.

Among the few studies undertaken is Peart (1995), who in Guinea has analyzed how NGO efforts in not only supplying rural smallholders with certain inputs, but also in organizing producer groups, with the associated aim of establishing an institutional base for smallholder power able to make claims upon the state, had fared. In particular, the analysis sought to assess whether NGO interventions through projects were undermining "the development of private and public institutions and mechanisms, such as specialized credit institutions, input markets and improved seeds projects, which have been nationally identified as crucial to rural development" (p. 152).

Peart reports how, on a number of issues, NGO interventions had resulted in eroding national state policies. This was, for instance, the case where NGOs through own import of

¹⁵ Also Tripp, 1992 and Hyden, 1988, p. 13 express similar opinions.

fertilizers, using their tax-exempt prerequisites, had undermined business opportunities for private agents who in accordance with state policies of privatization had tried to get a foothold in the market. The result was that "The development of a national network of private operators in fertilizers (was) thereby impeded, and this precondition for higher inputs use nation-wide remains(ed) unfulfilled" (p. 161). Furthermore, the promotion of credit mechanisms, subsidized through NGO projects, had distorting effects on the specialized institutions charging real interest rates.

Other examples are given by Tvedt (1992 and 1994), based on studies of Norwegian NGOs operating in the conflict-ridden Southern Sudan. Tvedt's main point (1992, p. 22) is that the NGOs eroded the authority of a weak state, "not by organizing the civil society against the state, but by being efficient substitutes for state administration". And he goes on:

"As the state was withering away (...), whole districts or sections of ordinary government ministries' responsibilities were handed over to NGOs to run. The NGOs put up their own administration and organization undermining the state institutions without establishing viable alternative structures, also because there was no "civil society" to root them in. Moreover, the project proliferation imposed potential and long-term burdens on state administration and state finances, cornering the state with no alternatives but to loose face. Additionally, the NGOs competed with the state for the region's perhaps scarcest resource: educated manpower. (...), one impact therefore was to weaken foundations for a region-wide, rule-oriented and universalistic state administration and bureaucracy".

Although the situation in Southern Sudan may be judged as being very unique, the assessment of the role of NGOs in the region does not basically differ from the evaluation of the SSE Programme, mentioned above, where the Norwegian Church Aid's project in the Gourma region of Mali had very similar roles and impact in the way of being a huge institutional set-up, outside the reach of government and generally substituting for the inefficient state. While Tvedt is very insistent on the negative impact of NGO interventions on the state¹⁶, this may be ascribed to the peculiar setting of the problematic in Southern Sudan. At least, in Mali it was not possible to see similar state eroding effects.

Whether the one or the other hypothesis is valid might thus very much depend on the specific socio-economic and political setting. However, the discussion as to the role of NGOs in strengthening civil society and whether this role falls naturally within the comparative advantages of (foreign) NGOs, in addition to investigating how impact of NGO interventions affect state authority, legitimacy and policies, is still very pertinent.

Fowler (1991) in this regard tries to summarize the role of NGOs in state-society relations, emphasizing how NGO activity might question, even threaten the role of the state. In particular, filling in for a state increasingly unable to provide, is by Fowler judged as being among the most dangerous features:

"The decreasing ability of most African governments to provide for the well-being of their citizens is undermining their legitimacy. In addition, it erodes the authority of political leaders as citizens and their organizations take development into their own hands. In such a scenario NGOs can become a threat if they progressively provide for people's basic needs, stimulate their developmental awareness, become a source of rural and urban employment and divert patronage away from those in power. This situation is probably one of the most significant sources of political tension

16 "...the NGOs sought to circumvent the inefficient state institutions and work directly with the beneficiaries. The better they did it, the more the authority and legitimacy of the local government structures were eroded", Tvedt, 1994, p. 27.

between existing regimes and the voluntary sector, as the latter expands" (p. 63).

Returning to Clark's classification of functions of NGOs in relation to the state - complementing, opposing or reforming the state - the scarce evidence from studies of these strategies seems to indicate that there are few examples where the strengthening of civil society (by NGOs as intermediary organizations) has had a positive impact on the state, its legitimacy and general functions. Rather, studies seem to indicate that efforts in complementing for state functions in filling gaps tend to erode the legitimacy of the state. As directly opposing the state, Fowler (1991) mentions examples from Eastern and Southern Africa where the population has been mobilized to counteract state power, fostering negative reactions from the state which has felt its hegemony threatened (and with the NGOs in question, supporting this process, having been banned). Finally, seeking to reform the state by working through grassroots movements and organizations may be an area to which NGOs give increasing priority, but one in which few results have been reported.

As mentioned above, in such work - both opposing and reforming the state - NGOs at present do not seem to be well equipped with regard to their capacity nor do they seem to have the not easily identifiable professionalism for playing a major role. In order to play this role, completely new skills will be needed, and possibly also completely new NGO organizational structures: much smaller, leaner organizations, with intimate contextual knowledge and great capacities in assessing institutional needs and supporting institutional developments within civil society. Developing these organizations would entail a gradual reduction in size while shifting mode of operation increasingly to the South. Given the continuous heavy funding possibilities from aid donors and through it the established organizational accumulation imperative in many NGOs which have grown really big, such a transition may turn out to be extremely difficult to pursue.

Wider Perspectives (by way of conclusion)

Following from the retraction of the state, not least as fostered by structural adjustments and other policies embedded in neo-liberal ideology, it has largely been left to NGOs (as intermediary institutions) to fill gaps and, in particular, to strengthen civil society through support to local groups of people and local organizations and community structures, to help in implementing decentralization policies, to assist in empowering the locals and foster democratization, etc. This role of NGOs is both created by default of the state, and fostered by neo-liberal thinking where NGOs are expected to assist in further reducing the state. To the extent NGOs as intermediary organizations succeed in strengthening civil society (and filling the gaps left by the state), while other forces are in play in making the market work, the state can be even smaller, more reduced and less influential.

Turning to NGOs role in strengthening civil society seen in such a broader perspective, a number of conflicting issues appear. One such conflict is that the role which NGOs (as Northern intermediary organizations) are expected to play in strengthening civil society in the developing world has nothing to do with the way in which civil society and its institutional build-up took place historically in the Western world. As mentioned by Salamon (1986 and 1994) and Tvedt (1994), whether the organizations of the civil society followed a strategy of consensus (as in Scandinavia) or of cooperation based on a distinctive division of labor between civil society and the state (as in the US), strengthening the organizations of civil society was more based on cooperation than conflict.¹⁷ The organizations of civil society did not question the fundamentals of the state, its function and role in society, which were completely legitimate,

17 Even in the US, contrary to general belief, the main funding source for the voluntary sector is the government and not private philanthropic support (Salamon, 1994).

but rather tried to bridge to the state, getting a foothold in a development in which the actors each played their anticipated, accepted and legitimate roles. As stressed by Tvedt (1994):

"The organizations have worked with the state rather than against it. The goal of the organizations has mainly been to increase the responsibility of the state - not to replace or supplement it on a permanent basis within a zero-sum game. Even the organizations opposing the state, such as the labor organizations (...) did not wish to limit the role of the state - but rather to increase it, preferably by taking it over".

Another important difference is that civil society in the West developed organically within the general mould of society and the forces generating its growth. Using Northern NGOs as a main driving force in shaping civil society in the developing world of today is an artificial and externally-driven process (which may create artificial institutions, which are not sustainable, because of being funded from the outside), which again has been, in part at least, provoked by efforts in reducing the role of the state, efforts also introduced from the outside.

It is a paradox that the NGOs generally have accepted this role, possibly lured into it by generous donors, without reflecting on the many, perhaps conflicting, agendas they seek to serve. On the one hand, the NGOs maintain their rhetoric and phrases about public participation, empowerment of the locals, decentralization and democratization while, on the other hand, they completely fail to see that they very easily risk playing a forceful role in the neo-liberal game, further eroding the state - a game, which they under other circumstances would be harsh critics of (as reflected in the public debate over structural adjustment and its effects).

Adding to the paradoxes involved, Tvedt (1994, p. 148 ff.) is raising the issue of whether NGOs effort in strengthening democratization actually can be expected to lead to democratization. Referring to comparative research in European history, Tvedt mentions that "a multitude of development NGOs in itself is not a vehicle for achieving a democratic society or a sign of democratic improvement. (...) More important than the number of NGOs is their character, strength and mobilising capacities - and not least, their legitimacy, roots and value orientation in the society".

The essence is thus not whether NGOs are able to strengthen civil society through the number of organizations supported or created, but whether NGOs have the capability in a qualitative sense to strengthen "peoples' capacity to organize themselves". Based on experience from e.g. NGOs working in Bangladesh, Tvedt refers to findings in which the multitude of NGOs and local organizations actually have contributed to "the paralysis of social and political action". Even if NGOs have proved to possess democratic ideals and rules of the game, and have succeeded in encouraging local democratic institutions, such successes do not support the flourishing of representative democracy, but is rather separated therefrom. To support democratization through NGOs will not guarantee democracy, according to Tvedt "it actually encourages negligence of national assemblies and governments in order to enter into direct co-operation with organized interests. Thus organizations in society may be strengthened at the expense of representative democracy".

In a sense, we are back at discussing some of the new skills required of NGOs in order to fulfill their role adequately. And these new skills go beyond the professionalization of the tools (LFA, etc.) and administrative procedures, and beyond the common populist ideology surrounding NGO work, where it is clearly insufficient again and again to refer back to the alleged NGO skills in popular participation and working with the grassroots etc. In a number of cases reported, NGO supported organizations and institutions have not been particularly democratic in their outlook or mode of operation, they have been influenced by the elite or powerful groups in society, they have been vehicles of social mobility for personnel previously employed by the state, now seeking higher and more stable income sources, etc. etc.

Yet another paradox is associated with the state - civil society relation, as reflected in structural adjustment policies. In implementing these policies, the state apparatus is expected both to contribute to its own further reduction, while, at the same time, supporting and strengthening civil society, or the conditions which may lead this to strive. Not only is the state expected to pursue a number of far-reaching reforms - which in reality require a strong and capable state, even a willingness to further reduce the possibilities for acting as a providing state. The state is also expected actively to contribute to constructing civil society through decentralization policies, whereby the state might be further eroded.

And in supporting civil society, possibly through NGOs as intermediary organizations, the state will also have to accept the diversion of funding from its own coffers to the NGO community and its projects, as the general trend shows that the NGO sector will receive still increasing shares of aid, at the expense of aid provided to governments.

The fundamental paradox in all this, which is not realized either by donors or by the NGO community, is that strengthening civil society requires as a necessary indispensable condition the strengthening of the state. As Chazan concludes, the state and civil society stand or fall together (quoted in Bratton and Rothchild, p. 278).

If development strategies in Africa are built on a minimalist state - as the external forces require, as expressed by their support to structural adjustment reform - in combination with a strengthened civil society, in many respects replacing the state - an effort which to a great extent is funded externally and implemented through northern and southern NGOs - the result may well be an anomaly, artificially constructed and externally driven. The resulting asymmetry might easily risk being not only unsustainable, but even unstable and perhaps violent.

In a nutshell, what is needed is that the northern NGOs accept a secondary role in relation to indigenous NGOs: to accept that they themselves have neither the capacity nor the local skills to bring about the empowerment strategies their rhetoric says is now necessary. But how this is to be achieved is beyond the scope of this paper.

References:

Azarya, Victor, 1988: Reordering State-Society Relations: Incorporation and Disengagement, in: Rothchild and Chazan (eds.): *The Precarious Balance*.

Bayart, Jean-Francois, 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, No. 58.

Berry, Sara, 1993: No Condition is Permanent: the social dynamics of agrarian change in sub-Saharan Africa. University of Wisconsin Press, Madison.

Bottomore, T., 1983: A Dictionary of Marxist Thought, Blackwell, Oxford.

Bratton, Michael, 1989: *The Politics of Government-NGO Relations in Africa*. World Development, Vol. 17, No. 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, 40.

Clark, John, 1991: Democratizing Development. The Role of Voluntary Organizations. Earthscan, London.

Clark, John, 1992: Democratising development: NGOs and the State. Development in Practice, Vol. 2, No. 3.

Cohen, Jean L. and Andrew Arato, 1995: Civil Society and Political Theory. MIT Press, Cambridge.

COWIconult, 1992: Evaluation of the Sahel-Sudan-Ethiopia Programme 1986 - 1990, (five volumes), Copenhagen.

COWIconult, 1995: Capacity Assessment of four Danish NGOs, (four volumes), Copenhagen.

Danida, 1993: Strategi for Danidas NGO-samarbejde, Danida, København.

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, No. 3.
- Gunnarsson, Christer, 1996: Equal Rights and Equal Opportunities as Key Institutions in Development, in: Henrik S. Marcussen (ed.), 1996b: Improved Natural Resource Management...
- Habermas, Jürgen, 1989: The Structural Transformation of the Public Sphere. MIT Press, Cambridge.
- 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, no. 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, Supplement.
- 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, paper presented to the African Studies Association meeting at University of 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-Francois, 1996: Patrimonialism. Neo-patrimonialism and the Study of the Post-colonial State in Sub-Saharan 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, No. 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, No. 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, July/August.

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, Mackintosh 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, Working Paper, University of Bergen.

Tvedt, Terje, 1994: NGO's Role at "the End of History": Norwegian Policy and the New Paradigm, Forum for Development Studies, no. 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, No. 4.

White, Gordon, 1996: Civil Society, Democratisation and Development, to be published in Democratisation in the South: The Jagged Wave. Manchester University Press.

Wuyts, Marc, Maureen Mackintosh and Tom Hewitt (eds.), 1992: Development Policy and Public Action. Oxford University Press, Oxford.

AXE 4 : La dimension politique des ONG

AGENDAS FOR INTEGRATION OF THE THIRD WORLD INTO GLOBAL MARKETS AND CULTURE - THE ROLE OF NGOS

Texte d'auteur (version pré-colloque)

*Rama S. MELKOTE
Osmania Univeristy, Hyderabad, India*

Introduction:

The failure of developmental models in the post-colonial states was quite evident by the 1970s. The 'nationally' conceived models were adequate neither in terms of the needs and desires of the 'people' nor in terms of the distinct cultural ethos of the post colonial societies. Failure of the state to evolve policies that addressed these issues independently of external pressures and the narrow interests of the local elites led both to economic crisis and political instability in most countries. The state centered approach to economic development, while making the state far too powerful also gave rise to a bureaucracy whose interests lay in the maintenance of status quo. Thus an all powerful bureaucracy and a self perpetuating elite class divorced the state as an institution divorced from society and social reality. What is important in the analysis of third world state is that the legal bureaucratic apparatus of the state has been able to exercise authority/power over all the population within the boundaries of the state, while the activities of the population were left out of what is referred to as the 'civil society': The concept developed in western societies as the ensemble of institutions called private, mediating between the productive world and the state, as a complex world resistant to the catastrophic shocks of the immediate economic element, crisis, depressions etc. These are the characteristic institutions of modern associational life originating in western societies that are based on equality, autonomy, freedom of entry and exit, contract, deliberative procedures of decision making, recognised rights and duties of members and such other principles. Hegel and Weber used the term, civil society in the sense of bourgeois society. In the Western world as the civil society encompassed large sections of the people, the bourgeoisie could exercise hegemony and the ideology of the dominant class appeared universal and gained acceptance from other subordinate classes.

In the post-colonial societies large sections of the people (communities, tribal groups etc) were excluded from the civil society as the traditionally deprived and are far from the state i.e the juridical domain except as targets of its policies. Thus, while the activities of civil society is restricted to a narrow section called 'citizens', the activities of those who fall outside it cannot be denied their importance as mediations (essentialised as 'traditional') between the civil society and the state. Nationalist elites established associations of modern institutional life in their anti-colonial struggle and replicated western liberal democratic institutions. In India these institutions have functioned far better than in many other countries. Yet the project of modernization in terms of

establishing a capitalist mode of production and of cultural modernization remains incomplete. The crises of the Indian 'National State' can perhaps be best understood in this framework and the role of NGO's located in that framework.

India's economic crisis

India's economic crisis is often blamed on 'Nehruvian Socialism'. Barring the existence of public sector and a government that was to discipline the private sector, it is hard to say how much socialism there was. However the state's responsibility to the poor was recognised. Tight exchange controls, controls over imports prevented the economy from getting into debt. The policy resolutions of 1948 were not against foreign investors. In 1949 foreign investors were assured of their profits (Richardson, Anderson etc) and all subsidiaries of companies were allowed to operate. However India received almost nothing from the net income on foreign investments till 1980s. In 1973 for the first time a foreign company was defined and restrictions as part of balance of payments were imposed. Attempts to attract more foreign investment, like in all third world countries, did not achieve any spectacular results. Those multinational who made profits ploughed them back to their companies at home. The oil crisis of the 70s compounded the problems of the third world. As Transnational companies began to push petro dollars as loans, a number of countries got into debt traps. (Nigeria for example) Most countries defaulted and were declared unfit for loans. India began to take loans by 1985 and gradually landed in debt trap. In 1985-90 its debt was to the extent of 25 to 26 billion dollars and by 1991 it reached 70 billion dollars. A section of the government was eager to seek foreign capital and technology as the cure-all for the economic ills. As the Soviet Union was no longer capable of bailing India out, IMF was the last resort. By 1991 Government was ready to remove restrictions and accept conditionalities of IMF and world Bank. The structural adjustment programmes and their impact on countries of the Third World (particularly Africa) do not have to be repeated here. SAP meant increased role of TNCs, capital intensive production, increased cost of R and D, role of market strategies and search for markets. The New Economic Policy of India is a departure from earlier policy of state intervention in the economy and withdrawal of subsidies, diminishing or no role for public sector. The impact of the policy would be to increase India's dependence on foreign capital, diminish the role of the state. The details of the policy need not detain us here.

Liberalisation of the economy, triggered by external pressures and domestic compulsions in the eighties, appears to have gathered a momentum of its own. The sweep of globalisation that is bringing hitherto socialist economies into the networks of world market has proved far too powerful for India to resist. This is not a conspiracy but a configuration of events across time and space that needs to be analysed more critically.

Voluntary action, NGOs in India and Social Change

Where do NGOs figure in this process. A brief survey of voluntary social action in India indicates its Gandhian inspiration as a struggle against the hegemony of macro organisations such as political parties and trade unions which often discourage people's participation. In the 60's a number of young people went into the rural areas to work with the poor on issues such as literacy, irrigation and health facilities. The emergency in the 70's revealed the brutal nature of the state and there was a certain disillusionment with naxalism - or extreme left wing activity. Youth 'action groups' began to increase and work on issues such as land rights, minimum wages, or the liberation of bonded labour, fought against forest contractors (Chipko movement) against the construction of big dams (such as Silent Valley, Sardar Sarovar etc). Most of the young from middle class were involved in organizing and mobilizing the rural poor and hoped that this would bring about a new consciousness leading to a transformation in the rural areas. This shift from social service to democratic struggle attracted support from international donor agencies and government organizations and the seventies saw a proliferation

of voluntary action groups and non-governmental organisations. Hailed as the 'new missionaries' these NGOs worked in remote areas and with unorganised sectors of the rural poor. A large number of middle class youth gave up bright careers in the mainstream in favour of micro level involvement.

However the legitimacy of these organizations dependent on foreign funds to develop villages was questionable to many and suspect as agencies of imperialism to some. Barring a few success stories such as the Chipko movement or the campaign against the Forest Bill, voluntary organisations failed to build up any effective national campaigns on issues such as Bhopal disaster. In the west where the NGOs and voluntary agencies are regarded as social welfare organisations and play a complementary role, recognised for their organisational and managerial efficiency. However, in the Third World Countries such as India their role is somewhat different due to the very nature of post coloniality of their state and society. The question is not one of efficient implementation but one of structural transformation - local and non-local of changing the political power relations of state and society. This hinges on the crucial question of development of capitalism in the periphery.

As the 'democracy of the Market' becomes the matrix of the world, the legitimate problematic of the international system (Zaki Laidi) capitalist paths for non-western societies is likely to be one of long dure'e. Max Weber's skepticism about the 'universal' validity of western 'rationalism', 'capitalism' and culture seems valid in the context of difficulties of capitalism to take root in non western societies. The socio-cultural religious factors apart from economic changes (in the mode of production) have contributed to the making of capitalism in the west. Weber did not wish to substitute an exclusively materialist interpretation with one that is spiritual/idealist) Capitalism in the third world countries would have to be reinvented in the context of their socio-cultural, historical conjunctures of time and space. Nevertheless, its reinventions, social imaginary cannot be outside or independent of material conditions. "The imaginary is not the unreal, but the indiscernability of the real from the unreal. If the imaginary has to be operative, survive, it needs to relate to given material conditions". The material and the spiritual or (the imaginary) have to be understood analysed in relation to each other and not as dichotomies; cultural values and social relations play an active role in the creation of markets of different modes of exchange of production and distribution. However, the tendency to essentialise cultures of third world (us and them) stereotype them is reminiscent of colonialism. The inability of third world countries economies to take off and march towards capitalism is attributed to their cultures and societies. Nevertheless, the equation of progress" capitalism must compel the third world to take the capitalist path even if it involves coercion. The need for 'good governance' (to enable capital to thrive) as part of SAP of World Bank and IMF has significant implications here. The issues for governments and international aid organisations are, corruption, human rights, literacy etc. Reform the governments, establish/support liberal democratic institutions so necessary to secure capital is the framework within which all these issues have to be worked out. With globalisation of capital and markets, these issues acquire a universal significance. The role of NGOs depends on the meanings that they work out and directions they take.

At the moment the choice for most third world countries (for the world in a manner of speaking) is not between socialism and capitalism but between capitalisms. Barring a few exceptions, the NGOs contribute to the creation of cultural and social base for capitalism. The failure of developmental models and the crisis of economies in the 70s was attributed to the failure of state and governance. States were seen as too weak to transform the civil society or as obstructive to economic development. The idea of good governance is associated with the withdrawal of state from particularistic intervention in the economy and a freeing of civil society through greater reliance on NGOs, better training of civil service, decentralization to remove obstacles to development, preferential access of the wealthier (and therefore educated) sections of society to decision making process etc. NGOs posit themselves as better equipped institutions to remove obstacle (or to develop) to development or take on developmental activities as is increasingly evident. They differ from the state non-market economy by the fact

that they can choose more freely their staff, can impose commitment beyond formal execution of assigned tasks and have to justify themselves in order to ensure the flow of external resources with the result that their performance is continuously evaluated. From the point of view of political economy NGOs can influence criteria for funds. As developmental discourse includes 'culture' as an important variable, NGOs have successfully incorporated the language of 'culture' 'identities' and the discourse of 'civil' society.

NGOs and the State

It is interesting to note that in the seventies, India saw the rise of several social movements - women's movement being the most significant of them. Environment became an issue for social action. The shift from 'state' to institutions of civil society began to taken place. As the traditional left parties and trade unions opposed their demands to the state, these social movements centred around specific issues - environment, water, literacy, health etc and organised the rural populace. The NGOs supported these movements and employed middle class youth often educated -and provided funds and basic structures. NGOs by their very nature do not take an anti-government/state positions and by shifting the burden from the state, depoliticize the issues in one sense. NGOs do not confront the state and in fact receive support from the government and bureaucracy. With globalization states are increasingly willing to transfer their functions to the NGO sector and invite them to implement their policies.

Since the 70s, NGOs have been a significant presence in India. The processes of globalisation, the withdrawal of the state from various social fields, enable the NGOs to play a major role in the political and social life of India. Situated at the interface of older development ideology and the new vision of global political culture (environment as a political issue) the NGO phenomenon provides an exemplary instance for understanding the present conjuncture.

In the 70s as the focus of social movements shifted from the state to civil society and movements such as the women's movement theorized power in the multilayers of society (as the Dalits do now) Developmental theorists moved from pure development to sustainable development and environment becomes an issue. The NGO's were quick to institutionalize them by funding such movements and even quicker to appropriate the language of the left although careful enough to avoid 'class struggles' They generally avoid confrontation with the state despite their radical discourse. This may be for very obvious reasons of losing permission from the Home Ministry for funds (FCRA) The methods and style of functioning of NGOs often renders them suspect in the eyes of the local people. The 'target groups' over whom/with whom they do project work cover small sections, nor is the project work political enough. NGOs have not involved themselves in the Tribal women's movement in Bastar, the Baliapal movement. By negotiating with government by providing welfare measures through funds, the NGOs often depoliticise issues and blunt the edge of people's struggles. The 'professionalism' of NGOs seem to fit well with the "managerial discourse" of the World Bank IMF kind! Managerial efficiency and professionalism is preferable to political activism. As the NGOs provide employment to substantial numbers of the middle class rural and urban, they do help without being an answer to the problem of unemployment. The shift in the recent years from the centre to the local region in the Indian Federal polity has given rise to a localism boom. The reason, atleast partly lies in the rise of NGOs. While the virtues of lack of bureaucratic foibles may be warranted, the NGOs whether externally based or indigenous are often incomplete or awkward substitute for legitimate official bodies. Rural India has a generation long history of benign intruders - state agencies, CSIR laboratories, university units, even well-intentioned newspapers - that have targeted villages or clusters of villages with their good works. The common pattern has been for those favoured rural places to become persistently dependent on their external benefactors".

In the wake of the leftist disarray caused by several factors such as (paradigm shift, crisis of Marxism) collapse of Soviet Union etc and the shift from the state to civil society in social

and political theory, NGOs are likely to thrive. As the youth in leftist movement leave their movements, the NGOs absorb them. An extremely radical leftist activist who suspected anyone working with any foreign funded NGO as an imperialist agent at one time, left the movement to join an NGO recently. She advised a friend who was also a radical leftist but works in a newspaper now that she should join an NGO for there is plenty of money and work!

Future perspectives

The new social movements of the 60s and the 70s have given rise to the discourse of civil society. The hitherto marginalised sections - the tribals, the Dalits, women raised questions with regard to the state and exercise of state power in turn giving rise to new articulations of Nation and Nation state. The NGOs by lending support, funding them have institutionalised some of these movements, at the same time depoliticising them. The shift from class struggles, peoples movements to groups, project work, net working etc has blunted the edge of these struggles. The NGOs have coopted the language, the leftist rhetoric and have successfully weaned away at least a section of the youth from left movement much to the delight of the oppressive state. The seventies that saw the oil crisis, the brewing of economic crisis the world over, also saw the rise of new social movements and the proliferation of NGOs. This was the period of structural adjustment programmes the IMF, World Bank combine in many Third World countries. The point is that these form a point of a historical conjuncture in world history and globalization is the expression of this conjuncture. The question is when market forces are becoming increasingly powerful and the state witnesses a diminishing of its powers, can the NGOs counter this trend, or will they contribute to the globalization, liberalisation processes that are increasing the marginalisation of large sections of the people? This depends much on the nature and objectives of the NGOs. It would be wrong to say that all NGOs are alike. There is no such homogeneity. All NGOs are not capitalists in disguise. There are several NGOs which are sensitive to the local needs and cultures and do not impose themselves on the people. Several individuals sympathetic to peoples struggles (for example the dalit and womens movements) support them. It is important to recognise the kind of social changes that are now being witnessed and NGOs contribute to this change. However, the globalisation processes, the dominance of the market forces indicate that the global agendas are set by the TNC, IMF and World Bank creating a culture of capital and shaping consumer citizens the world over. Would the NGOs contribute to this process or counter it by taking ideological positions? What would be the nature of social transformations the world over, and what kind of a state, economy and civil society would they create? A question that pertains to the *histoire de longue duree*.

AXE 4 : La dimension politique des ONG

L'ANALYSE DES ONG DANS LA DISCIPLINE DES "RELATIONS INTERNATIONALES": PISTES DE RECHERCHE ET APPLICATION AU CAS DES ONG DE DÉFENSE DES DROITS DE L'HOMME

Texte d'auteur (version pré-colloque)

*Béatrice POULIGNY-MORGANT
IEP de Paris / CERI*

Encore marquée par plusieurs décennies de bipolarité qui ont contribué à surévaluer le rôle de l'Etat, la discipline 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'Etat demeure l'acteur essentiel - sinon unique - sur la scène internationale.

Il suffit de passer en revue 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 Etat-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 ⁽²⁾, 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 contre-poids au système stato-centré et une réponse à certains des problèmes auxquels il fait face depuis la fin de la bipolarité ⁽³⁾. Cette pensée reste ainsi également très tributaire de la

1 Cette multiplication des publications constituant, du reste, la preuve d'un d'intérêt relativement récent mais réel pour un objet encore largement sous-investi par les politistes francophones.

2 Voir en particulier :

COX Robert W., SINCLAIR Timothy J., *Approaches to World Order*, Cambridge University Press, 1996, 571 p.

COX Robert W. "Social Forces, States and World Order : beyond International Theory", article célèbre publié initialement dans *Millenium*, Vol. 10, n° 2, Summer 1981, pp. 126-151 puis dans R. KEOHANE, *Neorealism and its Critics*, New York : Columbia University Press, 1986.

3 NYE Joseph S. Jr, KEOHANE Robert O. (ed.), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge (Mass.) : Harvard University Press, 1972, 428 p.

ROSENAU James N. , *Turbulence in World Politics : A Theory of Change and Continuity*, Princeton : Princeton University Press, 1990.

référence à l'Etat 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'Etat s'est à la fois renforcée et affaiblie. Les politistes se retrouveraient donc face au dilemme suivant : comment expliquer que tout change et rien ne change en même temps⁽⁴⁾ ?

C'est bien à ce débat épistémique plus général que renvoie d'abord la question de la prise en compte de l'objet "ONG" dans 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'Etat-Nation pose, en effet, un certain nombre de questions fondamentales :

- S'il est vrai que parler de réseaux de solidarité en relations internationales, c'est poser la question du rapport aux Etats, pourquoi la poser en terme d'opposition ou de résistance à l'Etat ⁽⁵⁾? Ces catégories épuisent-elles la gamme des liens par lesquels l'action des ONG s'articule aux logiques étatiques? 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 et certaines actions collectives passées pourraient tout à fait correspondre à nos critères actuels d'ONG. La nouveauté ne réside-t-elle pas ailleurs, par exemple dans le fait qu'aujourd'hui ces solidarités peuvent avoir un certain effet de masse, qu'elles obéissent également à des logiques de mobilisation "par le bas" ⁽⁶⁾ alors que dans beaucoup d'expériences historiques, ce sont surtout les élites qui étaient concernées ? Quelles réalités recouvre cette évolution et quelles en sont les conséquences ?

- Cette référence au modèle de l'Etat 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 Etat-société et donc la notion de "société civile" ne font pas sens d'emblée ⁽⁷⁾. Du reste, certains auteurs comme Norbert ELIAS ont bien montré combien, en Occident même, celle-ci était issue d'un long processus historique.

ROSENAU James N., CSZEMPIEL Ernst Otto, *Governance Without Government : Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 1992.

4 HALLIDAY Fred, "State and Society in International Relations : a Second Agenda", *Millenium*, vol. 16, n° 2, 1987, p. 216.

5 Cf, par ex., CAMILLERI Joseph A., FALK Jim, "The New Social Movements", in CAMILLERI J. A., FALK J., *The End of Sovereignty ? The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*, Edward Elgar Pub., 1992, pp. 199-235.

6 BAYART Jean-François, "La politique par le bas en Afrique noire. Questions de méthode", *Politique africaine*, n° 1, janvier 1981, pp. 53-82 ; "L'énonciation du politique", *Revue française de science politique*, 35(3), juin 1985, pp. 343-373.

BAYART Jean-François, MBEMBÉ Achille, TOULABOR Comi, *Le politique par le bas en Afrique noire - Contributions à une problématique de la démocratie*, Paris : Karthala, 1992, 268 p.

7 BADIE Bertrand, "Formes et transformations des communautés politiques", in GRAWITZ Madeleine et LECA Jean, *Traité de Science Politique*, tome 1, pp. 599 and following.

BALANDIER Georges, "Le politique des anthropologues", in GRAWITZ Madeleine et LECA Jean, *Traité de Science Politique*, tome 1, chapitre V, 1991, pp. 309 and following.

BRECHER Jeremy, CHILDS John Brown, CUTLER Jill, "Introduction", in BRECHER J., CHILDS J. B., CUTLER J. (ed.), *Global Visions, Beyond the New World Order*, Boston : South End Press, 1993, pp. ix-xxvi.

EISENSTADT Samuel N., "L'analyse anthropologique des sociétés complexes", *Cahiers internationaux de sociologie*, 1976, n° 60, pp. 5-41.

ELIAS a lui-même milité contre la projection à l'universel d'une conception de la conscience de soi et d'une représentation de soi propres aux sociétés occidentales d'après le XVII^e siècle (8).

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..." (9). 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.

• 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 (10). Selon les critères utilisés par les Nations Unies, sont en outre considérées comme ONGI, les ONG qui opèrent dans au moins trois pays ; l'Union des Associations Internationales y ajoutant un critère supplémentaire : les membres et ressources financières de l'organisation doivent également venir d'au moins trois pays. C'est dans cette double définition que seront, dans la présente contribution, analysés les objets "ONG" et "ONGI" au regard 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 défense des droits de l'homme (ONGDH) - qu'elles soient du Nord ou des Suds - dans trois lieux :

- 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") ;
- la Commission et la Sous-commission des droits de l'homme de Genève où certaines ONG ont le statut d'observateur ;
- 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).

8 ELIAS Norbert, *La société des individus*, Paris : Fayard, 1991.

Voir également :

HERMET Guy et al., *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris : Armand Colin, 1994, p. 258.

GAUTIER Claude, *L'invention de la société civile*, Paris : PUF, 1993, 320 p.

9 SHAW Martin, *Global Society and International Relations*, Cambridge : Polity Press, 1994, p. 172.

10 Ces deux critères sont notamment retenus par Marie-Claude SMOUTS, *Les organisations internationales*, Paris : Ed. Armand Colin, col. Cursus, 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.

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 disposons, sur cette question, de suffisamment de données primaires sur les trois sites d'action pré-cités pour assurer une base factuelle minimale à notre réflexion théorique ⁽¹¹⁾.

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:

- Les caractéristiques des relations qui unissent les ONG entre elles et avec d'autres acteurs (en particulier les Etats) ;
- 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 de 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 John BURTON eût la première intuition - comme une unité ⁽¹²⁾. 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. Ceux-ci mettent en scène non seulement des Etats mais quantité d'acteurs de types différents, dont des ONG.

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 ⁽¹³⁾ la comprennent traditionnellement comme une société d'Etats, la société mondiale décrite par cette nouvelle école prend en compte le fait que les relations internationales concernent non seulement les Etats mais beaucoup d'autres acteurs

11 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). On pourra se référer, en annexe, à la liste des publications et rapports d'où ont été tirées certaines de ces données empiriques.

12 cf. SMOUTS Marie-Claude, *Les organisations internationales*, op. cit. pp. 20-21.

13 cf. Robert H. JACKSON, "The Political Theory of International Society" in BOOTH Ken, SMITH Steve (eds.), *International Relations Theory Today*, Cambridge : Polity Press, 1995, pp. 110-128.

engagés dans de larges réseaux d'interaction, sans présumer de l'unité de la société qu'ils contribuent ainsi à constituer ⁽¹⁴⁾.

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 ⁽¹⁵⁾. Cette approche permet également de faire appel à la sociologie de la mobilisation collective et la sociologie de l'action, souvent oubliées par la sociologie des relations internationales, en particulier dans l'analyse des ONG dans laquelle sont souvent sous-estimées les logiques d'acteurs qui sont à l'œuvre.

Enfin, il convient de ne pas oublier que l'existence d'une société mondiale, à titre d'hypothèse pour l'analyse sociologique, fait écho à une triple logique :

- d'interdépendance, obligeant à réévaluer l'importance des faits sociaux pour l'ordre international ;
- de globalisation, les différents secteurs de l'action sociale se combinant désormais sans plus aucune délimitation entre les domaines ;
- d'universalisation enfin, la société mondiale prétendant à l'universel (celui du marché comme celui des droits de l'homme ou de la démocratie) mais devant répondre aussi au défi de l'intégration du particulier et de l'identitaire. On ne peut oublier, en effet, que l'universalisation s'est faite, historiquement, à partir d'un projet occidental hégémonique (à partir d'un centre, diraient les théoriciens de la dépendance).

Le phénomène ONG doit donc également être compris étant qu'il est traversé par ce triple mouvement.

Une vision interactionniste du phénomène ONG

C'est dans le cadre théorique qui vient d'être décrit que nous allons essayer de mieux comprendre la complexité voire l'ambiguïté des relations que les ONG entretiennent avec l'Etat et le politique en général mais aussi ce qui caractérise les relations inter-ONG elles-mêmes.

• Les relations ONG / Etat :

On l'a dit : parler de réseaux de solidarité en relations internationales revient presque toujours à poser la question du rapport aux Etats, à se demander comment la solidarité se passe de l'Etat, l'ignore, le contourne ou s'y oppose et comment, en retour, l'Etat réagit. Mais cette vision dichotomique nous paraît 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

14 Marie-Claude SMOUTS, *Les organisations internationales*, op. cit., pp. 17-22.

15 Voir BADIE Bertrand, SMOUTS Marie-Claude, *Le retournement du monde - Sociologie de la scène internationale*, Paris : Presses de la FNSP/Dalloz, 2e éd., 1995.

KRAUSE Keith, KNIGHT Andy (eds), *State, Society and the United Nations System : Changing Perspectives on Multilateralism*, Tokyo : United Nations University Press, 1995, 267p.

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 (16).

- 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 certains auteurs ont parlé 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. Des délégations gouvernementales de pays du Nord, à la Conférence mondiale de Vienne, par exemple, incluaient des représentants d'ONG qui ont travaillé avec les lobbies de grosses ONGI (17). 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 Etats 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 passer certaines mesures constitue une tactique coutumière de certains hauts fonctionnaires d'organisations internationales ou représentants d'Etats. 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 Etats, 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 Etats 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

16 cf. CAMILLERI Joseph A., FALK Jim, "The New Social Movements", in CAMILLERI J. A., FALK J., *The End of Sovereignty ? The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*, Edward Elgar Pub., 1992, p. 224 et suiv. Ce type de processus est, du reste, décrit au sujet de nombreux groupes solidaristes, dont les groupes de solidarité islamiste.

17 cf. Felice D. GAER, "Reality check : human rights nongovernmental organisations confront governments at the UN", *Third World Quarterly*, Special issue : "Nongovernmental Organisations, The United Nations and Global Governance", vol. 16, n° 3, September 1995, p. 397.

par les Etats, 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'Etat 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.

Plus clairement encore, il suffit de consulter la liste des ONGDH qui étaient présentes à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, à Vienne (18), pour comprendre que cette question de l'indépendance des ONG vis-à-vis du pouvoir politique est 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.

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 : en dépit de la force que ces organisations peuvent gagner dans l'affaiblissement de l'Etat, elles ont besoin de lui pour faire avancer leurs propres agendas (19). 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.

- On rejoint ici la question de l'instrumentalisation ou du moins la récupération de l'action des ONG par les Etats. On constate ainsi un début de sous-traitance sur le terrain et de financement de certaines activités d'ONG par des OI ou des fondations très liées aux Etats, voire directement des gouvernements eux-mêmes (20), même si cette pratique reste beaucoup moins développée que pour les activités de développement économique, par exemple. Le risque évident (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 (21) ou avec son aide directe (quatre organisations pendant la durée de l'APRONUC, 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

18 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.

19 Stanley Fondation (sponsor), *The UN System and NGOs : New Relationships for a New Era ?*, 25th United Nations Issues Conference, February 1994.

20 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.

21 Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC).

partiellement nouvelle de se positionner sur le terrain politique local. Cet exemple montre combien les phénomènes décrits sont loin d'être à sens unique. Sans aller jusqu'à affirmer que l'action des Etats peut à son tour être utilisée par les ONG, on peut considérer que la présence et l'action de ces dernières 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'une des formes importantes de domination par les Etats réside également dans la référence 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'Etats 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.

L'image qui est ainsi donnée des ONG, en particulier dans le domaine des droits de l'homme, est peut-être moins idyllique que celle à laquelle nous sommes habitués. Elle ne retire pourtant rien à l'importance de l'action de ces organisations et suggère simplement qu'il faut aller au-delà de l'opposition classique ONG-Etat(s) pour atteindre à la complexité des interactions qui unissent ces deux types d'acteurs sur la scène internationale.

• Les relations inter-ONG elles-mêmes :

Il convient là aussi de dépasser les apparences 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 ⁽²²⁾. C'est ce qu'aide à saisir notamment l'approche inter-organisationnelle en terme de réseaux, telle que développée en particulier par Christer JÖNSSON ⁽²³⁾. 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 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, en particulier entre les ONGDH bénéficiant du statut consultatif auprès de l'ECOSOC ⁽²⁴⁾ - 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

22 WEISS Thomas G., GORDENKER Leon (eds.), *NGOs, the United Nations and Global Governance*, Lynne Rienner Pub., Boulder : London, 1996, p. 218.

23 JÖNSSON Christer, "Organisation et coopération internationales : l'approche inter-organisations", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n° spécial "Les Organisations Internationales : Perspectives théoriques et tendances actuelles", UNESCO/ERÈS, n° 138, novembre 1993.

24 Le Conseil économique et social (ECOSOC) est l'organe de coordination des activités économiques et sociales de l'Organisation des Nations, de ses institutions spécialisées et des organes divers constituant le système. Il est placé sous l'autorité de l'Assemblée Générale. Sur la base de l'article 71 de la Charte des Nations Unies, il a pris, dans sa résolution 1296 (1968), des dispositions concernant l'octroi du statut consultatif à des ONG. Plusieurs centaines d'organisations internationales et nationales, classées en trois groupes, selon leur champ d'intérêt, sont concernées à ce jour. Elles 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 ; essentiellement : la Commission des droits de l'homme et la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités qui en dépend et a, maintenant, de fait, une compétence sur l'ensemble des questions concernant les Droits de l'Homme (ce qui explique son appellation abrégée employée plus couramment) et autres organes subsidiaires. Elles peuvent également soumettre des déclarations écrites. Un temps de parole leur est également accordé au cours des séances mais toujours après les Etats membres et pour un temps généralement plus court. 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.

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 (25). Au-delà, la hiérarchie s'établit entre les ONG nationales et les internationales, entre les affiliées et les grosses fédérations. Les inégalités entre les organisations dépassent la question du bénéfice ou non du statut de l'ECOSOC. Ainsi, dans les conférences internationales ou les sessions des commissions, l'essentiel peu 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 faire financer la présence d'un représentant alors que la Fédération internationale des droits de l'homme, par exemple, avait enregistré 56 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 collusion entre les grosses ONG du Nord et les Nations Unies (26). 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.

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 concernés et se posant dans une tension entre universalisme et particularisme. Car tel est le cas, le plus souvent, 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 (27). En fait, certains des représentants d'ONG les plus fermes sur ce point étaient 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. Comme souvent, 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 (28). Un mini "coup d'Etat" conduira, du reste, à la mise en place d'un comité de liaison ad-hoc répondant à un meilleur

25 Cf. les débats reproduits dans : Stanley Fondation (sponsor), *The UN System and NGOs : New Relationships for a New Era ?*, op. cit.

26 Voir notre rapport sur "L'opération des Nations Unies au Salvador (ONUSAL) : quelques enseignements préliminaires", *Les Cahiers de la Fondation pour les Etudes de Défense*, n° 4, "Réflexions sur la sécurité collective", juin 1996, pp. 11-36.

Voir également : Felice D. GAER, "Reality check : human rights nongovernmental organisations confront governments at the UN", *Third World Quarterly*, Special issue : "Nongovernmental Organisations, The United Nations and Global Governance", vol. 16, n° 3, September 1995, p. 401.

27 BAEHR Peter R., "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, 1995, p. 172.

Sur l'ensemble des questions concernant ce forum, voir notre article : "La conférence de Vienne sur les Droits de l'Homme : difficile et utile apprentissage pour les ONG", *Le Monde Diplomatique*, août 1993.

28 NGO Forum Planning Committee, sorte de Présidence qui regroupait des représentants d'ONGIDH ayant une longue expérience des Nations Unies.

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, certaines des difficultés du dialogue inter-ONG et Nord-Suds sont ainsi apparues clairement, du moins pour qui voulait bien voir.

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 (29).

Les conséquences de la présence des ONG sur la scène mondiale : l'hypothèse régulationniste

La complexité de l'ensemble de ces relations étant esquissée, il convient d'en évaluer l'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". 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 et ne permettent pas 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 (30) ? 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 Etats ? 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 (31) ? Il ne s'agit bien

29 WEISS Thomas G., GORDENKER Leon (eds.), *NGOs, the United Nations and Global Governance*, Lynne Rienner Pub., Boulder : London, 1996, pp. 216-217.

30 C'est notamment le cas du Chili, analysé par Javier SANTISO, "Elites et démocratisation chilienne ; transformation du politique et de la politique", in COLONOMOS Ariel (dir.), *Sociologie des réseaux transnationaux - Communautés, entreprises et individus : lien social et système international*, Paris: L'Harmattan, 1995, pp. 275 et suiv.

FRHLING Hugo, "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, April 1985.

31 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 proposé de plutôt 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

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 des processus ainsi à l'œuvre.

- Si l'option ONG correspond à une stratégie de conquête d'espaces, que deviennent les espaces ainsi récupérés sur l'Etat ? 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 Etats, question bien évidemment inconcevable pour les réalistes mais centrale pour le sociologue.

- Les moyens dont disposent les ONGDH face aux Etats peuvent paraître bien dérisoires et l'influence réelle de leurs actions sur la sphère politique est souvent 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⁽³²⁾. Mais on retrouve ici la caractéristique soulignée plus haut d'ONGDH dont l'essentiel de l'action se déploie par rapport au cadre interétatique et non en dehors ; même lorsqu'elles poussent à l'adoption de règles, c'est dans ce cadre. 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 ?

- Ne sont-elles pas facilement contrôlables par les Etats ? La question vient également rapidement à l'esprit. On peut considérer que le fait que les Etats soient généralement soucieux de limiter le rôle des ONG, particulièrement dans certaines instances internationales montre, par la négative, 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 non pas de contrôle mais d'influence en profondeur sur la sphère politique paraît demeurer limitée. Le passage du social au politique continue à être problématique.

- Ceci s'explique notamment par le fait que le type de régulation sociale dont il est question ici pose le problème-clé de la transivité des utilités individuelles et collectives. Cette transivité constitue, en effet, la base de la régulation politique qui repose sur une allégeance privilégiée à l'Etat, contrairement à la régulation mise en œuvre par les ONG qui, elle, renvoie à des allégeances multiples. La transivité de l'individuel au collectif n'est plus donnée. 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 ont souvent 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

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.

32 *Third World Quarterly*, Special issue, "Nongovernmental Organisations, The United Nations and Global Governance", vol. 16, n° 3, September 1995, p. 393.

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. 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 inventeurs 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 ⁽³³⁾ ? 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, comme le souligne avec inquiétude James ROSENAU. 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, 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 (qui peut être 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 gouvernements 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 ⁽³⁴⁾ ; 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 majeure du sociologue devrait être plutôt de savoir quel bilan il peut 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 doit être dépassée par un retour à l'éthique. Ce n'est pas un hasard si on assiste, aujourd'hui, compte-tenu des échecs enregistrés par les institutions nationales comme internationales à une transformation de la demande de sécurité stato-nationale en demande de

33 Idée d'une conception moins ethnocentrique de la solidarité humaine défendue notamment par Chris BROWN, "International Political Theory and the Idea of World Community", in BOOTH Ken, SMITH Steve (eds), *International Relations Theory Today*, Cambridge : Polity Press, 1995, p. 106.

34 WEISS Thomas G., GORDENKER Leon (eds.), *NGOs, the United Nations and Global Governance*, Lynne Rienner Pub., Boulder : London, 1996, p. 219.

sécurité collective de type kantienne ⁽³⁵⁾. A la suite d'un certain nombre d'auteurs, nous pensons qu'une régulation par l'éthos et le respect est possible ⁽³⁶⁾. C'est un défi pour les ONG elles-mêmes qui doivent, pour cela, accepter de dépasser un certain discours auto-légitimateur et examiner avec lucidité les bases sur lesquelles elles sont prêtes à engager un dialogue et un partenariat réel, acceptant de parier sur un universel ancré dans une réinvention des différences.

BIBLIOGRAPHIE

BADIE Bertrand, SMOUTS Marie-Claude, *Le retournement du monde - Sociologie de la scène internationale*, Paris : Presses de la FNSP/Dalloz, 2e éd., 1995

BADIE Bertrand, "L'avenir est-il aux réseaux ?", *La fin des territoires - Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris : Fayard, 1995, pp. 228 et suiv.

BADIE Bertrand, "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., "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, 1995, pp. 170-189.

BALANDIER Georges, "Le politique des anthropologues", in GRAWITZ Madeleine et LECA Jean, *Traité de Science Politique*, tome 1, chapitre V, 1991, pp. 309 et suiv.

BAYART Jean-François, "La politique par le bas en Afrique noire. Questions de méthode", *Politique africaine*, n° 1, janvier 1981, pp. 53-82 ; "L'énonciation du politique", *Revue française de science politique*, 35(3), juin 1985, pp. 343-373.

BAYART Jean-François, MBEMBÉ Achille, TOULABOR Comi, *Le politique par le bas en Afrique noire - Contributions à une problématique de la démocratie*, Paris : Karthala, 1992, 268 p.

BRECHER Jeremy, CHILDS John Brown, CUTLER Jill, "Introduction", in BRECHER J., CHILDS J. B., CUTLER J. (ed.), *Global Visions, Beyond the New World Order*, Boston : South End Press, 1993, pp. ix-xxvi.

BROWN Chris, "International Political Theory and the Idea of World Community", in BOOTH Ken, SMITH Steve (eds), *International Relations Theory Today*, Cambridge : Polity Press, 1995, pp. 90-109.

CAMILLERI Joseph A., FALK Jim, "The New Social Movements", in CAMILLERI J. A., FALK J., *The End of Sovereignty ? The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*, Edward Elgar Pub., 1992, pp. 199-235.

35 L'idée d'une paix perpétuelle possible que si elle est prise en charge par le monde entier est reprise par Kant dans plusieurs de ses textes ; voir notamment ceux regroupés dans KANT Emmanuel, RAYNAUD Philippe (ed.), *Opuscules sur l'Histoire*, Paris : Garnier-Flammarion, 1990, 245 p.

36 BADIE Bertrand, "L'avenir est-il aux réseaux ?", *La fin des territoires - Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris : Fayard, 1995, pp. 228 et suiv.

LEVY Jacques, *Le Monde pour Cité*, Paris : Hachette, Col. "Questions de politique", 1996, pp. 120-121.

CHADWICK F. Alger, "Citizens and the UN System in a Changing World" in ROBERT Cox and SAKOMOTO Yoshikazu (eds), *Changing Global Structure*, Tokyo : UN University Press, 1996 (à paraître).

CLAUDE Richard Pierre, WESTON Burns H. (eds), *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., 1992, pp. 287-332.

COLONOMOS Ariel (dir.), *Sociologie des réseaux transnationaux - Communautés, entreprises et individus : lien social et système international*, Paris : L'Harmattan, 1995, 300 p.

COX Robert W., SINCLAIR Timothy J., *Approaches to World Order*, Cambridge : Cambridge University Press, 1996, 571 p.

COX Robert W. "Social Forces, States and World Order : beyond International Theory", paru d'abord dans *Millenium*, Vol. 10, n° 2, Summer 1981, pp. 126-151 ; puis dans R. KEHOANE, *Neorealism and its Critics*, New York : Columbia University Press, 1986.

DURAND Marie-Françoise, LÉVY Jacques et RETAILLÉ Denis, *Le monde : espaces et systèmes*, Paris : Presses de la FNSP/Dalloz, col. "Ampithéâtre", 2e ed., 1993, 597 p.

EISENSTADT Samuel N., "L'analyse anthropologique des sociétés complexes", *Cahiers internationaux de sociologie*, 1976, n° 60, pp. 5-41.

ELIAS Norbert, *La société des individus*, Paris : Fayard, 1991, 301 p.

FRHLING Hugo, "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, April 1985.

GAUTIER Claude, *L'invention de la société civile*, Paris : PUF, 1993, 320 p.

HALLIDAY Fred, "State and Society in International Relations : a Second Agenda", *Millenium*, vol. 16, n° 2, 1987, pp. 215-229.

HERMET Guy *et al.*, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris : Armand Colin, 1994, 280 p.

HEYZER Noeelen *et al.* (eds), *Government-NGO Relations in Asia*, London : Macmillan, 1995, 247 p.

JACKSON Robert H., "The Political Theory of International Society", in BOOTH Ken, SMITH Steve (eds), *International Relations Theory Today*, Cambridge : Polity Press, 1995, pp. 110-128.

JÖNSSON Christer, "Organisation et coopération internationales : l'approche interorganisations", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n° spécial "Les Organisations Internationales : Perspectives théoriques et tendances actuelles", UNESCO/ERES, n° 138, novembre 1993.

KANT Immanuel, RAYNAUD Philippe (ed.), *Opuscules sur l'Histoire*, Paris : Garnier-Flammarion, 1990, 245 p.

KRAUSE Keith, KNIGHT Andy (eds), *State, Society and the United Nations System : Changing Perspectives on Multilateralism*, Tokyo ; New York ; Paris : United Nations University Press, 1995, 267 p.

LEVY Jacques, *Le Monde pour Cité*, Paris : Hachette, Col. "Questions de politique", 1996, 143p.

Millenium, Special Issue : "Beyond International Society", vol. 21, n° 3, Winter 1992.
(voir, en particulier, les contributions de M.J. PETERSON, Ronnie D. LIPSCHUTZ et Martin SHAW).

Mc DONALD Laura, *Supporting Civil Society : The Political Role of NGOs in Central America*, London : Macmillan, 1995.

NYE Joseph S. Jr, KEOHANE Robert O. (ed.), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge (Mass.) : Harvard University Press, 1972, 428 p.

ROSENAU James N. , *Turbulence in World Politics : A Theory of Change and Continuity*, Princeton : Princeton University Press, 1990.

ROSENAU James N., CSZEMPIEL Ernst Otto, *Governance Without Government : Order and Change in World Politics*, Cambridge : Cambridge University Press, 1992.

SHAW Martin, *Global Society and International Relations*, Cambridge : Polity Press, 1994, 197p.

SIKKINK Kathryn, "Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America", *International Organization*, Vol. 47, n° 3, Summer 1993.

SKJELSBACK K., "The Growth of International Non-Governmental Organization in the Twentieth Century", *International Organization*, Vol. 25, n° 3, pp. 420-442.

SMOUTS Marie-Claude, *Les organisations internationales*, Paris : Ed. Armand Colin, col. Cursus, 1995, 191 p.

SPIRO, Peter, "New Global Communities : Nongovernmental Organizations in International Decision-Making Institutions", *Washington Quarterly*, Vol. 18, n° 1, Winter 1995, pp. 45-56.

Stanley Fondation (sponsor), *The UN System and NGOs : New Relationships for a New Era ?*, 25th United Nations Issues Conference, February 1994.

WEISS Thomas G., GORDENKER Leon (eds.), *NGOs, the United Nations and Global Governance*, London : Lynne Rienner Pub. ; Boulder, 1996, 250 p.

NB : L'ouvrage reprend, pour l'essentiel, les contributions publiées dans le numéro spécial de *Third World Quarterly*, "Nongovernmental Organisations, The United Nations and Global Governance", vol. 16, n° 3, September 1995.

WILLETTS Peter (ed.), *The conscience of the world : the influence of non-governmental organisations in the UN system*, London : Hurst & Company, 1996, 333 p.

PUBLICATIONS & RAPPORTS ANTÉRIEURS DE L'AUTEUR D'OÙ ONT ÉTÉ TIRÉES CERTAINES DES DONNÉES EMPIRIQUES

Concernant les composantes "droits de l'homme" des missions de maintien de la paix :

L'opération des Nations Unies au Salvador (ONUSAL) : quelques enseignements préliminaires, Rapport préliminaire de l'enquête de terrain, août-septembre 1995, 37 p. + annexes.

(une version révisée a été publiée dans *Les Cahiers de la Fondation pour les Etudes de Défense*, n°4, "Réflexions sur la sécurité collective", juin 1996, pp. 11-36).

Les acteurs politiques et sociaux locaux face aux nouvelles missions de maintien de la paix de l'ONU : le cas de l'Autorité Provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC), Rapport préliminaire de l'enquête de terrain, novembre-décembre 1995, 37 p. + annexes.

Les acteurs politiques et sociaux locaux face aux nouvelles missions de maintien de la paix de l'ONU : le cas de la Mission des Nations Unies en Haïti (MINUHA), Rapport préliminaire des enquêtes de terrain, avril-mai 1995 et février-mars 1996, 33 p. + annexes.

Concernant le rôle des ONG auprès de la Commission et de la Sous-commission des droits de l'homme de l'ONU :

Le cadre général de l'action en faveur des Droits de l'Homme et sa mise en pratique, Manuel-guide, Port-au-Prince/Montréal : Plate-forme des organisations haïtiennes de droits de l'homme, 1995.

Concernant la Conférence mondiale sur les droits de l'homme :

"La conférence de Vienne sur les Droits de l'Homme : difficile et utile apprentissage pour les ONG", *Le Monde Diplomatique*, août 1993.

AXE 4 : La dimension politique des ONG

THE NATION STATE, GOVERNMENT AND NGOs* : THE POLITICS OF RESISTANCE IN CIVIL SOCIETY IN THE ERA OF GLOBALISATION.

Texte d'auteur (version pré-colloque)

*Shobha RAGHURAM
Hivos Regional Office, Bangalore, India*

I. The Human Predicament at the Close of the Twentieth Century

A major challenge in the interrogation of the highly iniquitous nature of political, social and economic formations is to locate and analyze the sites and the contestations for power as a nation state negotiates with civil society. In this paper I propose to highlight some of the shifts of focus and the restructuring of relations in the transformatory politics of NGOs. The events that have unfolded in Eastern Europe, the liberalization policies in several South countries, and the widening gap between the countries of the North and South all call for a second look at the politics of development and a rethinking of the policy frameworks, the avenues of negotiation, the forms of resistance, and the choices which NGOs may have as they take on the resolution of major global and local inequalities. I suggest in this paper that the critical issues of structuring viable relations is all the more pressing considering the tremendous changes in trade and technology flows, the effects of stabilization and growth as directed by the economic reforms, the crisis in governance, the highly negative impact of globalisation on the poor, new approaches to the social sector, and the heightened role of multilateral lending agencies in the rule of South governments and in the financing of the social sector. Where do the poor stand to gain in the present social history of adjustments and new social coalitions?

It is fifty years since the atomic massacres at Hiroshima and Nagasaki, fifty years since the birth of the United Nations, and fifty years of freedom from colonial occupation for developing countries like India. Meanwhile the fifth centennial of Columbus's voyage, which marked the beginning of the Europeanisation of the world, is an important watershed in the modern debate on the politics of cultural, economic and social divides. The crises in human governance continue to mark the politics of everyday living, reflected in the iniquitous nature of the economic divide alone : If one averages over all developing countries 21% of their population continue to be below the poverty line; the capability - poverty figure is worse at

* For detailed definitions see, "Voluntary Development Organization in India", Society for Participatory Research in Asia, New Delhi, 1995, "Management and Accounting in the Voluntary Sector", Ed. Natarajan, Sangeetha, Hivos, Bangalore, 1993. Frantz, Telmo Rudi, "The Role of NGOs in the Strengthening of Civil Society", World Development, Vol 15, Supplement p 122, 1987.

37%¹. Poverty continues to progress, undermining the full potential of various advancements in human endeavour, and, new forms of violence continue to be invented and executed. Chernobyl and Bhopal remain scarring landmarks of large-scale human disasters even as Vietnam, Cambodia, Angola and Rwanda have become icons of global and national aggression, coercion and indifference to the human condition. The prospects for the poor everywhere are bleak, despite the great histories of social struggles and resistances. History has become as remote from its promises as it is from its pledges to the humanity. I suggest here that the human predicament at the close of the twentieth century seems even more remote to development efforts as development has itself become remote from the human condition. The real contours of destitution and deprivation endured by large masses of the poor continue to daunt development workers who have to contend with major macro-level impacts and harsh field conditions.

The official affirmation in 1990 that the cold war was over held out great promise, ending it was hoped, a division and conflict that had lasted for more than four decades. Many legacies of the dominant, opposing economic systems, of categories that marked and divided the world seemed submerged, as a new global order struggled to find its feet and a host of questions arose for South countries: Along what trajectories would these countries evolve, as highly differentiated as they were? What were the implications for their societies and local cultures, as they were drawn increasingly into international, institutional cultures, with their global solutions and options for development? Was the end of the cold war spelling out a new, freer order for the North countries alone or were global inequalities to find fresh platforms for redress²? How would the new global order affect the migration of people from and within South countries? Will globalisation have far more ramifications in the social order than in the trade - liberalisation alone? What would be the implications of globalisation for people at the lowest rung of social indicators, struggling to avail themselves of resources and to build communities in images of their own desires?

Increasingly over the last ten years, the roles of the state, markets and civil society have been called into question as the problems of an unequal life have continued to dog the poor across the globe despite all development efforts, the injections of aid³, and massive projects of social engineering in Third World countries. The crisis in the modernisation theories, which guided development efforts, has led to the newly articulated recognition of unintended costs. The poor still fall out of the development machinery. Efforts at growth with social justice notwithstanding, one-fifth of humankind, mostly in industrialised countries, has well over four-fifths of global income, perpetuating over production and over consumption in the North and among the elites in the South. The interlocking regimes of plenty and famine, health and disease, mounting investments in peace and yet growing violence have divided the world and

1. See "Human Development Report 1996" UNDP, OUP, Delhi, 1996. People's access to basic human capabilities is computed in the Capability Poverty Measure (CPM). On this measure 61.5% of the population in India are enduring 'capability poverty'. Conventional income poverty measures of government set the figures at 29 million people while the CPM suggests an unimaginable number of 61.5%

2. The Report asserts that while nearly 70% of humanity survived in abysmal human conditions in 1960 only 32% suffer such conditions in 1992. Today the richest billion people command 60 times the income of the poorest billion. Among recommendations for global security are a. foreign assistance linked to commonly agreed policy objectives e.g., poverty reduction strategies, employment opportunities.

b. 0.1% of donor countries GNP to be channelled to a global social safety net.

c. Concept of development cooperation to include all flows- not just aid-trade, investment, technology and labour flows.

d. Industrial nations should compensate developing countries for economic damage that they suffer from market barriers.

e. Global taxation - tradable permits for pollution and on non-renewable energy.

f. Global institutions for the 21st century and strengthening of UN & Bretton Woods Institutions.

"Human Development Report 1994". UNDP, Oxford University Press, Bombay, 1994. P.4.

3. See "The Reality of Aid 1995 : An Independent Review of International Aid", (eds) Randel, Judith and German, Tony), Earthscan Publication Ltd, London, 1995.

highlighted the largest losses of the twentieth century. Of the 41 countries with the lowest per capita incomes, 27 are in Africa and the rest in Asia. The persistence of poverty amidst plenty, the deleterious and unforeseen consequences of large dams and other social - engineering projects, the loss of subsistence land and the commons, and the ceaseless growth of military investments comprise our macrohistories as we approach the *fin de siecle*.

If the reality for developing countries is ever-mounting debt, increased drug trafficking, the barbaric and continuing exploitation of child labour (half of the world's child labour belongs to India), the deterioration of environmental standards as more polluting industries get relocated in the South, and the overall worsening of work conditions as large-scale migrations takes place, one may well ask: what does it take to redress the grave assaults on the dignity of those at the bottom of the heap of our societies? The serious setbacks for the efforts of governments and people's organizations during the last three decades to secure rights on an economic, political, cultural and social-justice agenda call for an unprecedented, massive attack on all forces that have colluded to perpetuate, invent and reinvent violations across borders, sectors, constituencies, nations and the communities of the disadvantaged. If the underdogs of history must stake their rightful claims on the destinies of their communities, their nation states and the global transnational conglomerates, surely the road ahead will by no means be a short one. The march may need several allies, coalitions that remind us that 'the flowers and green leaves in dust' (as NGOs are often cynically referred to) can live through the settings of many bright suns and the beginnings of many cold nights.

This paper seeks for routes establishing bonds and commonality of purposes in civil society between government institutions and people's organizations including social movements in the palpable struggle against the dehumanizing trends of globalisation, of private accumulation and the exercise of untold violence against the economically disadvantaged, women, children, the old, the handicapped and ethnic minorities. The challenges of long-term sustainable work can only be met by multisectoral linkages, associations and negotiations between governments, NGOs, community organizations, the corporate sector, people's movements, aid institutions and political parties. The need to open up the floor for debates and referendums in civil society does not imply a co-opting, or dilution of resistance and loss of autonomy to more powerful elite interest groups. On the contrary, as I underscore, it calls for philosophical self-reflexivity in development work. Implicit in my analysis is a critique of : (a) the growing acceptance of the logic of market solutions to existential issues, which reduces human agencies to supply-demand conditionalities of action; (b) the instrumentalist view of progress, which leads to domination; (c) the minimalist positions being advocated by development agencies on the human condition, particularly that of the poor. (These minimalist positions are a direct outcome, often unstated of the dominant market perception that economic growth is a more worthy goal than moral norms of self-worth, of identity and its recognition).

II. Globalisation, Structural Adjustment Policies and Resistance

The events that have unfolded in Eastern Europe, the liberalization policies in several South countries⁴, the growing pockets of destitution in the South and North countries all call for a second look at the politics of development and a rethinking of policy. NGOs will increasingly have to take on the resolution of major global and local inequalities in efforts to offset the highly negative impact of globalisation on the poor. As the social costs of the economic reform policies, initiated by the Bretton Woods institutions and implemented with national governments, are felt by the poor, NGOs will have to become major players in the present social history of 'adjustments'.

4. See "Structural Adjustment : Economy, Environment, Social Concerns", (eds) Raghuram, Shobha, Sievers, Heiko, Vyasulu, Vinod, Macmillan Publications, New Delhi, 1995. for a comprehensive review of the SAP and reform policies and their impact on India.

So powerful have been the macro-level changes of economic restructuring that the possibilities for meaningful resistance from below have been reduced. To counter this, NGOs in South countries have begun to develop a critique of the process of globalisation :

Both in the era of colonialism and the era of globalisation the subservient integration with the world economy has been a common phenomenon. Free market operations were operational then as they are now. However, structural adjustment policies have drastically altered the roles of the state and markets, often producing different responses in different countries. The success of the economic reforms in South Korea, Thailand, Malaysia and Indonesia in the 1980s could not have been built without a strong state presence. In Latin America and Sub-Saharan Africa, by contrast, the reform processes succeeded only in creating severe imbalances: The diversion of savings to investments in exports at the expense of the internal economy, devastated the economy and crippled both the state's regulatory mechanisms and public institutions in civil society. Whenever political structures are fissured, incomplete and ridden with debt-payment crises, communities have been known to tread the path of least resistance to the dictates of the free play of a ruthless market.

The reform measures have been supportive of the entry of TNCs, whose business practices cannot be questioned easily by national laws even when they impede access to technologies. The global restructuring of national economies in developing countries also set in motion a complex process often referred to as globalisation. Today the much-celebrated "global village" supposedly represents integration with the world economy, a two-way flow of capital, services, goods, and trade, with a crucial role being played by modern technological revolutions. What is of great concern to people's organizations is that, because of the inequitable distribution of wealth across the world, globalisation always takes place in an asymmetrical condition. Food securities for the poor is a major concern what with the extension of patent rights to plant varieties . In subsistence economies the consumption patterns of the poor reveal the scars of the sweeping changes introduced by global institutions. The growing privatization of natural resources in fragile rural economies has serious ramifications for the poor, particularly tribals. Poor farmers have little say in formulating patent regulations favoring Transnational Corporations (TNCs) which might well cause whole varieties of biological resources to disappear for both economic and patent reasons.

Institutions working for the protection and the rights of the poor do so knowing that the ability of the poor to act as equal economic agents is being reduced from bad to worse : TNCs control five-eighths of the world investments, three-fourths of world trade, and one-third of all GNP. As TNCs build up these assets, taking over bigger and more docile labour markets (e.g., India) to survive, the unspoken message of globalisation is clear: "integrate or else....."

Unskilled and illiterate workers, swelling in number with migrant rural workers who service the export of capital from their national economies, may very well be the new class of the dispossessed and the displaced⁵ . This migration has often been stimulated by a decline in the investments in the rural economy. In developing countries the unorganized sector is becoming massive (90% of India's work force). This coupled with severe problems of governance, such as the criminalisation of politics and the growing acceptance of market solutions to existential issues, will make the impending integration with north economies have grave consequences. The market mechanism gains competitive advantage when poverty exists at the systemic level. Many measures from pricing reforms, direct taxation, increased efficiency, strategic industrial policy, etc., have been advocated by public interest organizations and dissident economists but to deaf ears. Markets have shown little inclination for investment in environment security, for workers' protection or for sharing with government the costs of R & D.

⁵. See "Nothing to Lose but our Lives : Empowerment to oppose Industrial Hazards in a Transnational World", (eds) Dembo, David, Dias.J.Clarence, Kadwani, Ayesha, Morehouse, Ward, Asian Regional Exchange for New Alternatives, Hong Kong, 1987.

Growth with social justice, that was the cornerstone of development theory and work, is becoming untenable because of the rise of trade-investment bodies and the decline of global institutions (e.g., the UN) that stood for issues of governance and development in civil society. International courts of justice are too remote to be accessed by people's organizations. Further, their articles of agreements remain highly territorial, making justice - delivery in the economic arena an impossibility.

The political practice of redress and struggle continues to hold out great hope but the gains from it are often more symbolic than real. The enormous task of building solutions for the problems brought on by sweeping global changes is daunting. Social movements in Third World countries are still engaged in protesting against, resisting and coping with the fall-outs of the gigantic projects of social engineering, variously termed industrialization and modernization. High on their agendas has been the critique of the uneven record of development, as envisioned in government plans and realized in the highly imbalanced social indicators among regions and communities within countries. In addition to their overall combat against poverty, they also have to contend with the growing loss of *self-reliance*, both at the level of communities and at the level of the nation state .

The runaway costs of loss of sovereignty will include further erosion of economic, political and social autonomy. "Growth and Progress" in the era of globalisation will increasingly be controlled, tolerated and authored by markets, with privatisation and profit-maximization as the governing ideologies. The real *sites* of contestation will shift to global corporate bodies with the poor at local levels waiting at the crossroads of a nation state's dwindling obligations towards them and the practice of a "trickle-down theory", celebrated despite its dismal failures. Large numbers of migrant workers, who are "contestants for spaces, for survivals, for entry into statehood"⁶, can hope for even less from the state and these corporate bodies. Under this dispensation it is useful to ask what membership in a global order will imply for developing countries. In particular, will there be a deepening of polarizations in civil society, with further challenges for voluntary organizations, public-interest institutions, social movements, left parties and trade unions in the informal sector? The remaining part of this paper explores this question in detail.

III. NGOs : The Crisis of Identity

As South Asian countries restructure their economies, the drive for fashioning successful, market-led growth strategies has intensified. Liberalization virtues are being promoted by South governments as a common agenda in civil society. With the role of the state changing so rapidly (particularly in countries like India which were, until recently, wedded to socialist goals and strategies but are now promoting privatisation and deregulation), the role of NGOs has been brought into sharp focus, calling for a reevaluation of NGO-Government relations.

Before we embark on an examination of this issue, it is useful to note that the term NGO is itself a misnomer for surely all non-governmental organizations are not NGOs! Traditionally many voluntary organizations have perceived themselves as public-interest institutions providing critiques of dominant systems, as conscience keepers of a nation, and as organizations "closer to the field". Social issues concerning questions of equity and justice have been critical to many South NGOs. (North NGOs have of course moved on different trajectories what with a welfare state firmly in place, at least until recently). However, NGOs are heterogeneous in so far as they differ in their affiliations, objectives, methods of action and internal structures. Many are associated with entrepreneurial groups minimizing the adverse impacts of certain types of economic growth. Some NGOs intervene directly on behalf of target groups (communities of tribals, fisherfolk, etc.), whereas others prefer to be catalysts,

⁶. Chatterjee, Partha, "The Nation and its Fragments; Colonial and Post-Colonial Histories", Oxford University Press, Bombay, 1994. p.210.

intermediary organizations linking with others and hoping, in the long run, to create self-reliance at the grassroots level. Several NGOs are large institutions, complex and hierarchical, with salaried staff, whereas others run as informal groups. Yet others, in an effort to emphasize their *grassroot* nature, both in substance and form, claim to be “promoting people-centered development at the micro level”⁷. Issues taken up by *grassroot* NGOs include food security, political participation, urban poverty, migration, and land alienation. I will use the term NGOs to mean non-governmental organizations that are formal, non-profit organizations which devote themselves to meeting socially identified needs.

The struggle for access and control over natural resources has been powerfully dominant in the history of the modern nation-states and the social systems they control and regulate. An equally important struggle is the one for knowledge and the control of information networks. These struggles not only accentuate the growing dimensions of power contestations but bring home the truth that the nation-state is no longer a unified force but a reflector of the various forces in society - class and gender. In India, the nation state as a powerful arbiter in cultural, social and economic wealth distribution, has of late been inviting NGOs to participate in government programmes. On the surface of things it would appear, then, that NGOs are finally making their presence felt and that the acceleration in cooperation is a vindication that governments *recognize* and *need* NGOs. However, the long-term view calls for caution and further introspection on the terms and conditionalities of this partnership, on the original charters of NGOs, and the contents of the proposed collaborative programmes. Many voluntary organizations have struggled with issues of power configurations, of race, class and gender in their communities; and they have waged a long struggle against the displacement of people and environmental devastation caused by the government via mega projects. Thus NGOs may now find it difficult to negotiate with or be partners of governments. NGOs who have steadfastly opposed the World Bank and IMF policies in countries such as India may be unwilling to respond to the Bank's call for “people's participation”. Indeed, a significant concern for South NGOs is the dilution of ideology, perspectives and purposes. They believe that, in the long run, collaboration with governments and lending institutions cannot possibly accommodate, in real terms, a truly critical role. When a state is benevolent the coalitions betray gentle co-optation at worst and progressive changes for the better for large sections of populations at best.

In India the changes in voluntary organizations have been significant, particularly during the last fifty years. The genuine voluntary grassroots movements that joined Mahatma Gandhi led to an unparalleled mass movement of civil disobedience: Harijans, tribals, women in distress, corporate giants, and members of the nobility, all came forward to win freedom from British rule. With time, many were absorbed in the bureaucracy; and others, within the Congress Party, shed the virtues of voluntarism and fully integrated with the state's interests and those of the elite corporations. In the ‘nation-building phase’ the government set up several welfare boards and village industries, which, in some sense, signalled the beginnings of the bureaucratization of voluntary sector. During several famines and with mounting destitution some NGOs became active in service-delivery work, particularly in relief operations. This was certainly a welcome collaboration, since the large-scale nature of the calamities required tremendous human resources to combat them. From the mid ‘70s to the ‘80s there was a significant growth of the NGO sector in countries like India because of the need felt by some public-interest institutions to engage actively in livelihood issues such as forestry, health and the protection of the commons in collaboration with government welfare wings. Left parties and trade unions perceived this collaborative effort as co-optation, no better than ‘contractorship’, but many of these efforts were not without their commitment.

The issues of ideological dilution and a partnership based on an unquestioning acceptance of the power coalitions of government have not been easy to resolve. Must all NGO-Government partnerships be perceived as a lowering of standards of political resistance and a

7. “The Role of Popular Participation in Basic Needs - Oriented Development Planning”, in “Popular Participation in Planning for Basic Needs”, Ed Lisk, Franklyn, ILO, 1985.

sharpening of the service-delivery-resource capabilities of the NGO ? I think not. For governments have many mechanisms at their disposal for replicating good models that might emerge from the extensive micro-level experience that NGOs have of given communities, which helps them to perceive genuine interests and to build organic links on the field. The state conceives of development in national terms. NGOs can help in the realisation of this conception by dealing with local interests. However, despite the competitive advantages at the micro level and first-hand information that NGOs often have, the question remains whether NGOs can really short-circuit the structures of domination created by local elites, which use the state apparatus to maintain themselves : Much depends on the internal political and social strength of the NGO if it is to be an effective partner of government, consistently representing the poor and yet willing to share responsibilities in civil society. Politically NGOs need their autonomy from government but they are often not homogeneous amongst themselves to the extent that they instrumentalise different social and political interests. Those NGOs who mediate in larger social movements involving unions, universities and mass organizations tend to have highly focused internal strengths both theoretically and in political action. As suggested earlier, in the present phase of liberalization, where major portions of the economy are being handed over to corporate capitalism, cooperation between Government and NGOs is perforce based on an uneasy relationship. The NGO sector is itself being polarized on such issues and the social consequences of alliances. The mutual accountability that is being demanded of government-NGO relations requires institutional integrity (e.g., transparency) particularly to the communities involved. How NGOs may be asked to integrate their efforts with those of the state, which is itself in the process of integration with global interests on terms clearly not set by the people themselves, is a thorny and painful issue.

Democratic and decentralized planning (budget allocations and sectoral heads), policy formulations, implementation (choice of agencies), will include extensive cooperation of people's organizations if they are to have a meaningful role in making history. In this context it is useful to widen the interpretation of popular participation to include its contribution to the satisfaction of important non-material needs of human beings such as equity, social justice, human rights and related freedoms⁸. If institutions in civil society, particularly NGOs and social movements, are to draw up the terms of cooperation with government, those agendas can be neither unilateral in content nor unilinear in decision making . The economic social- justice agendas may, in many cases, be closely linked to cultural and political-rights agendas. Political decision making cannot rest with government alone and partnership with government can only be made on firm grounds of equality⁹. Today unfortunately the term 'participatory' hardly reflects democratic decision-making and the sharing of power in the best traditions. The term is, more often than not, used by institutions in power to pretend that "the people's" views have been sought, realized and their consent now secured. NGOs themselves are often intermediary organizations, 'claiming' to represent several communities of people; by the time governments, multilateral lending institutions and donors seek to have these communities represented, the 'true' representatives may or may not have lasted out the often highly complex process of 'selection and rejection'.

Churches, trade unions, women's organizations, social movements, and corporate philanthropic organizations all represent voluntarism in some form or another. The growing acceptance of such NGOs by global institutions such as UNDP, the Bretton Woods all points towards a high fluidity in cooperation, its modalities and the issue of democratic representation. The UNDP in 1993¹⁰ claimed that there were well over 50,000 NGOs in South

⁸. Murthy.K.Ranjani, Singh, Mallika, "Enhancing Effectiveness of Indian NGOs in the Context of the 1990's: Training, Organisations Development and Sectoral Strengthening Strategies : Report of a Study Commissioned by GTZ/Self Help Fund Project on Behalf of the Inter Agency Network" New Delhi, January 1996.

⁹. "Institutional Development : (Innovations in Civil Society)", (ed) Tandon, Rajesh, Journal Volume III, No.1, Delhi, 1996

¹⁰. "Human Development Report 1993", UNDP, Oxford University Press, New Delhi, 1993.

countries. These figures in themselves say little. However, they do suggest that the presence of NGOs in civil society may not be taken lightly by policy makers. The real problem is in the terms of cooperation especially when corrupt governments are relentlessly capturing resources, organizations, community platforms and bureaucracies. Their infinite capacity to enlarge the soft state cannot be underestimated (it is often said that the soft state has no borders and that rent-seeking is hard to tame.); so NGOs may find, as is common in many South countries, that cooperation, equal decision making and co-equal participation with corrupt governments can leave only two options: rejection or cooptation. As long as it is impossible to maintain high standards of fiscal, political and social accountability, and transparency it may well turn out that NGOs can only exercise the politics of resistance and not that of cooperation with government. This may hold true now more than ever before considering the rapid loss of national sovereignty as governments of South countries invite indebtedness and loss of self-reliance by accepting countless development grants.

What about the indebtedness (in fiscal, social and political terms) of NGOs in the long run? The financial dependency of NGOs on external funding institutions puts immense and untold pressure on the honest and politically committed NGOs on the one hand; and it exacerbates, on the other hand, the parasitic tendencies in some organizations to consider this issue itself irrelevant. The markets put a premium on generating resources of their own; and nation states in their normal course of authority do make financial allocations; but NGOs are by and large at the 'mercy' of civil society. Moral authority and political commitment often prove insufficient for obtaining financial support. "Who pays for development?", is a question that is easy to ask but difficult to think through. The tremendous heterogeneity of civil society, in which NGOs, private and state sectors are not-so-equal competitors for resources, implies that the road to self-sufficiency for development organizations may be a long and never-ending one. Voluntary organizations have made valid critiques of governments and state 'irresponsibilities'; however, self-criticism may also be necessary to put the discussion of self-reliance on a sound footing.

Some NGOs have built in strategies of withdrawal and disengagement consciously so that they may catalyse empowerment among the poor communities, for the decomposition of an intermediary NGO often signals the beginning of the sustainability curve for a local community. It marks the important beginning on the road to self-reliance for the community itself. In this debate on self-reliance no one has the monopoly over the *right* strategies. These emerge from a painstaking process that calls for a marriage between considered theoretical positions and the internal political commitment to withdraw when necessary and to replicate appropriate social and political action. While radical organizations may often be divided over strategies, diverse analyses and their own *raison d'être*, they need to be united on at least a few non-negotiables. I believe that these include sustainability and self-reliance. Both these critical variables can really alter the spirit and politics of a movement. The numerous internal fragmentations within a civil society call for unifications rather than disunities. If they are to play a catalytic role, voluntary organizations must be sufficiently disengaged from the content and form of the institutions they are critical of and that of their donors. If political and social freedom is to be a supreme value surely self-reliance in social, political and economic terms cannot be over emphasized.

The cost factor is a critical issue. A future that is blindly constructed by an organization without building on the wealth of human resources and costing these in social terms, never arrives. The market is a ruthless arena that protects and governs private interests, devaluing all empowering human agencies. When a state too does not govern the social interests of its poor the 'demand-supply' role of the market takes over. Voluntary organizations today are severely burdened, having to contend with the growing disenchantment among the poor. The poor are weary with ineffective state interventions on the one hand and, on the other, with markets that remind them of their exile. As citizens in civil society will increasingly look towards voluntary organizations for resolving the crises in a divided world, it may be necessary for NGOs not only to reflect on but also to rethink the strategies required to begin a common programme of

action, which involves both government and the private corporate sector. Unless the voluntary sector opens such doors for coalitions, it may be difficult to begin the process of reforms within institutions that are involved directly in development programmes. Ideology has unfortunately become a closed door, making both the voluntary sector and the corporate sector closed to debates of public accountability and allowing governments to continue with systemic failures in the delivery of social justice. The identity for NGOs today rests not on ideological rhetoric but on communities testifying that actions of their allies made a real difference to their lives.

IV. The Responsibility for Change

The 'responsibility for change' needs to be borne by everyone. It goes without saying that this change is defined as one that is beneficial to the poor and one that brings about social and economic equality. The defence of the public good calls for wide-reaching social reforms, responsibility for which needs to be undertaken in unison by various groups, corporate and public-interest, government and individuals on the basis of a minimum agenda: This minimum agenda must maximize the human agencies of empowerment and negate "minimalist" positions regarding human happiness. The theology of the market which tries to treat 'responsibility' in cost-ratio terms must be countered with the view from below which should define 'responsibility' as 'trusteeship'. Social justice, accountability, high standards of morality and equality are social issues that cannot be realized historically without majority consensus. For NGOs or social movements the challenge lies in making democratic change a mainstream social concern, cutting across social strata and class interests.

Through the structural adjustment policies, the state is slowly being replaced by the power of the markets¹¹; and many NGOs have been concerned that the call to 'strengthen civil society' has been made only in view of the state withdrawing from its responsibilities. The contraction of the state has been, and continues to be resisted by citizens' organizations in most developing countries. The state by no means should reduce its obligations of regulation and protection of the social interests of the poor, for the reform process promotes a free passage for markets, leaving the poor and issues of their survival further marginalised. Nor should the neo-liberal idealized vision of markets in the era of globalisation be accepted as the cure for the excesses of the nation state, such as corruption, poor governance, and ineffective social-justice-delivery systems. If a state must be contractionist, it must be so in the matter of its omissions; and it must be expansionist in promoting accountability, the sovereignty of the poor and their communities, and decentralized administration. The strong state must provide a moral voice to communities that are the sum and substance of nations. Real democracy fosters local action, and therefore, stakes globally the claims of its members. NGOs will have to pressurize for the emergence of the responsible nation state.

I underscore that the possibilities for NGOs to restructure markets and states and make them more responsive to the needs of the marginalised can be realized only by a major struggle to democratize and restructure all global and local institutions. The collective aspirations of the women's movement, forums of the working class, mass movements, those working on issues of migration, land alienation, the loss of common property resources all need to remind NGOs of the original political and social calling of voluntarism itself. If the NGO sector begins to imitate the forms and means of government, both in style and in substance, it will no longer be able to work for the social base of the disinherited poor. I submit that restructuring relations

¹¹ See "NGOs, Civil Society and the State Building Democracy in Transitional Countries", (ed) Clayton, Andrew, INATRAC, London, 1996.

I prefer to perceive the strengthening of civil society more in terms of 'social capital'. Social capital "is the term of trusted, reciprocal relationships between citizens and their associations at all levels of politics and economy".

Fowler, Alan.F, "Authentic NGDO Partnerships in the New Policy Agenda for International Aid: Dead End or Light Ahead?" Paper presented at 'Reinventing Solidarity: Private foreign aid reconsidered' TNI-workshop 5 & 6 June 1996 Amsterdam, Netherlands.

between NGOs, government and state is ultimately going back to the people for a referendum, and, in the last instance, this is a political issue. There is no dignity without equality and the politics of resistance must protect the empowerment of its members in civil society.

The views expressed here are the author's and should not be attributed to Hivos.

REFERENCES

1. Bissio, Roberto, "Social Watch : From the Summit to the Grassroots", Instituto del Tercer Mundo, Uruguay, 1996.
2. Workshop Report on, "NGOs and Empowerment of the People" HEKS - Partners Workshop, Madras, 14 - 18 February, 1988.
3. 75 Percent Bulletin d'information , Global Newsletter, Women's World Summit Foundation, Geneva, 1996.
4. "People first : Advocating critical interventions for better governance : A Tale of Two Gandhis : Bridging the twentieth century", A National Manifesto, March 1996, New Delhi.
5. "The Rights of Subordinated Peoples", Mendelsohn, Oliver and Baxi, Upendra (Eds), Oxford University Press, Delhi, 1994.
6. Dreze, Jean and Sen, Amartya, "India: Economic Development and Social Opportunity", Oxford University Press, Delhi, 1995.
7. "Foreign Funding : Study of the State of Andhra Pradesh", Centre for Environment Concerns, Hyderabad, 1995.
8. Byres, J. Terence, "The State and Development Planning in India", Oxford University Press, Delhi, 1994.
9. Shah, Ghanshyam, "Social Movements in India : A Review of the Literature", Sage Publications, New Delhi, 1990.
10. "Dominance and State Power in Modern India : Decline of a Social Order", Volume I, Frankel, R. Francine, Rao, M. S. A. (eds), Oxford University Press, New Delhi, 1989.
11. Sen, Amartya, "On Ethics and Economics", Oxford University Press, New Delhi, 1987.
12. Bunker, Roy, "Voluntary Agencies and the State", 'People's Action', Volume 4, September, 1990.
13. Norton, Micheal, "The Voluntary Sectors in India : Issues and Ideas for its Future", Centre for Innovation in Voluntary Action, London, 1995.
14. Tandon, Rajesh, "Grant or Aids : Government NGOs Relations in India", 'People's Action', Volume 4, September 1990.
15. Velden, Fons van der, "Private Development Cooperation in Transition : The Rise and Fall of Northern NGDOs", Draft 1995.

16. "Voluntary Action and Governmental Control" Ferrnandes, Walter, ed., Indian Social Institute, New Delhi, 1986.
17. Kothari, Smitu, "Global Economic Institutions and Democracy : A View from India", 'Beyond the Woods Alternatives, The Global Economic Order', Pluto Press, Colorado.
18. Shiva, Vandana, "Democracy in the age of Globalisation", Monograph, Delhi, 1996.
19. Rao.J.Mohan, "Local Development in a Globalizing World", Hivos, Monograph, Hivos Regional Office, Bangalore, 1996.

AXE 4 : La dimension politique des ONG

QUELLE POLITIQUE DES ONG INTERNATIONALES ET DES ONG DU NORD POUR UNE ACTION PLUS EFFICACE DANS LES PAYS DU SUD

Texte d'auteur (version pré-colloque)

*William Kodzo A. TSOLENYANU
Mouvement d'Action pour le Renouveau Social*

INTRODUCTION

Au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale et plus précisément dans les années 50, le développement et l'assistance humanitaire sont inévitables dans les pays du Tiers Monde. Car ceux-ci végétaient dans une misère effroyable. Celle-ci se caractérisait par la présence de la disette et des maladies endémiques et épidémiques. Les aléas climatiques et quelques cataclysmes naturels faisaient de ces régions des zones véritablement sinistrées.

Dans la perspective d'aider ces Etats à conjurer ces difficultés, des missions d'action humanitaire et d'aide au développement furent dépêchées auprès des structures étatiques des pays du Sud. Mais ces missions n'ont pas abouti puisque les résultats obtenus sont loin d'être satisfaisants. C'est alors que les O.N.G. représentantes de la société civile devaient passer au devant, sans doute pour corriger les erreurs des Etats, en étant beaucoup plus concrètes et plus efficaces ; afin que dans un mouvement synergique, enclencher le développement socio-économique et culturel dans les pays du Sud.

Mais à ce 20^{ème} siècle finissant, il y a lieu de se poser la question de savoir si oui ou non l'action des O.N.G. a-t-elle réussi à relever le défi qu'elles se sont lancées en relayant les structures étatiques ? Il faut reconnaître tout de suite que si dans les pays du Nord le phénomène O.N.G. s'est soldé par des résultats et bilans assez positifs, ceci malheureusement n'a pas été le cas dans les pays du Tiers-Monde. Ce qui pourrait sous-entendre la pratique d'une mauvaise politique ou disons plutôt d'une politique purement inadaptée aux réalités africaines. Alors, la démarche qui s'imposerait aujourd'hui serait de répondre judicieusement à la question suivante :

Quelle politique des O.N.G. internationales et des O.N.G. du Nord pour une action plus efficace dans les pays du Sud ?

La réponse à cette question pose la problématique d'une analyse critique, exhaustive et approfondie de l'action des O.N.G. internationales en relation avec celle des O.N.G. nationales.

Notre communication s'articulera par conséquent autour des grands points suivants :

- 1 - Terminologie en matière d'O.N.G.
- 2 - Pourquoi l'avènement du phénomène O.N.G. dans les pays du Sud ?

3 - Ligne de politique générale des O.N.G. internationales et du Nord : Rôles, stratégies et modes d'intervention,

4 - Conséquences immédiates et lointaines de la politique d'intervention des O.N.G. occidentales au Sud.

5 - Recommandations.

I- ETUDE TERMINOLOGIQUE EN MATIERE D'O.N.G.

Les O.N.G. sont dans l'ensemble des structures fonctionnelles qui jouissent vis-à-vis de l'Etat d'une parfaite autonomie. Mais prises isolément, elles possèdent des spécificités qui les distinguent les unes des autres ; eu égard à leur entité géographique d'origine ou à leur statut juridique ou encore à leur mode d'intervention. Aussi parle-t-on d'O.N.G. du Nord, d'O.N.G. internationale, d'O.N.G. africaines, d'O.N.G. confessionnelles, d'O.N.G. humanitaires ou de développement. Mais il faut préciser qu'un cloisonnement étanche entre ces O.N.G. est impossible car elles se regroupent souvent sous telle ou telle appellation.

II- POURQUOI L'AVENEMENT DU PHENOMENE O.N.G. DANS LES PAYS DU SUD ?

L'avènement des Organisations Non Gouvernementales (O.N.G.) en Afrique remonte aux années 70. Ce phénomène déjà très avancé dans les pays occidentaux faisait sa percée en Afrique à cause de l'incapacité des instances étatiques africaines à mener à bon port des projets de développement. Ces échecs qui furent assez retentissants sans exception dans les pays du Sud sont généralement dus à une mauvaise gestion des ressources financières d'une part et à l'inaptitude professionnelle de ceux qui étaient appelés à piloter ces projets d'autre part. Et puis il faut souligner que la manière d'affectation des fonds en provenance des pays du Nord était attentatoire car elle prédestinait les responsables à des comportements malhonnêtes : détournements, gestion malsaine etc.. Ensuite, l'assistance humanitaire d'une zone sinistrée par les effets pervers d'un conflit armé ou ceux des calamités naturelles pousse souvent à la création d'une antenne locale de l'O.N.G. assistante. Ces divers facteurs ont suscité la création d'une gamme assez diversifiée d'O.N.G. et quelles furent les procédures ou stratégie d'action de celles-ci.

III- LA LIGNE DE POLITIQUE GENERALE DES O.N.G. INTERNATIONALES ET DES ONG DU NORD : STRATEGIES ET MODE D'INTERVENTION.

L'appui à la création des structures locales des O.N.G. en Afrique devrait aller à l'époque de paire avec l'avènement des projets dits participationnistes au développement. Ces derniers voulaient que l'initiative du développement soit auto-générée, c'est-à-dire émanant des structures locales ; mais ce discours tant prôné par les institutions internationales est resté lettre morte. ainsi pour des besoins pratiques et des besoins du concours financier, les O.N.G. du Nord et internationales avaient adopté trois stratégies. Ce sont :

1 - Création de toute pièce des O.N.G. relais dans le Sud.

2 - Désengagement de l'action sur le terrain et encouragement des locaux à prendre la relève par la création de structures autonomes,

3 - Accompagnement de la maturation d'organisations embryonnaires de bénéficiaires.

Ces trois stratégies ont donné naissance à des O.N.G. dites opérationnelles, des O.N.G. de financement et des O.N.G. locales ou du Sud.

3.1 Les O.N.G. opérationnelles

Elles sont des répliques ou des relais de leur O.N.G. mère. Ces O.N.G. s'investissent pleinement dans le travail sur le terrain et utilisent du personnel expatrié et local, (ce personnel

local ne participe pas aux prises de décision). Elles sont financées par l'O.N.G. mère et disposent ainsi d'importants moyens matériels, financiers et logistiques. Mais il faut souligner que la masse salariale octroyée au traitement du personnel absorbe une bonne part des fonds alloués aux projets. Car ce personnel étant expatrié a besoin d'être situé dans les conditions de travail et de vie conformes à celles de son pays d'origine : paiement de primes, d'indemnités etc... Cet état de chose est loin de susciter une gestion parcimonieuse des ressources financières de l'O.N.G. concernée. C'était aussi l'un des facteurs de l'échec des structures étatiques lorsque les projets de développement leur étaient confiés et accompagnés des experts du pays financiers. Et puis l'utilisation du personnel expatrié surtout dans le domaine des compétences techniques pose avec acuité le problème de suivi. Car ces experts techniques qui sont appelés à s'effacer d'un jour à l'autre du cadre d'exécution du projet laissent un vide difficile à combler encore que durant leur séjour ils ne développent aucun programme de formation technique à l'intention des cadres locaux. Il n'est donc pas étonnant que le départ de ce personnel entrave l'évolution du projet. Les objectifs et buts assignés aux projets à réaliser par les O.N.G. opérationnelles, et ensuite les procédés d'exécution sont tous conçus hors des populations pour lesquelles elles sont destinées. Les réalités spécifiques qui particularisent ces populations et qui en principe devraient servir de leitmotif dans la définition des politiques sont ignorées. L'on aboutit inexorablement à des projets inadaptés et donc voués à un échec patent. Mais en dehors de ces O.N.G. opérationnelles il y a des O.N.G. dont le mode d'intervention est différent. Ce sont les O.N.G. de financement.

3.2 Les O.N.G. de financement

Ce sont des O.N.G. qui financent les activités d'organisations locales qui sont leurs partenaires. Le rôle de ces O.N.G. est d'offrir un appui à leur partenaire du Sud dans les domaines variés généralement de commun accord entre elles et également d'assurer un suivi régulier du fonctionnement, des méthodes d'intervention et les résultats de ces organisations du Sud.

3.3 Les O.N.G. confessionnelles

Ces O.N.G. nées dans le sillage des religions y sont fortement affiliées ; ou très proches. Cette parenté n'influence pas toujours leurs actions mais il n'est pas superflus de préciser qu'en Afrique ces O.N.G. mènent une politique sectariste basée sur l'implantation du culte auquel elles sont inféodées. Les octrois de subventions sont dirigés prioritairement vers les zones où leur religion ont une grande assise. Par exemple MISERIOR (une O.N.G. confessionnelle catholique) ne peut financer des actions même humanitaires dans une région à dominance protestantiste. Et puis les modalités d'octroi des fonds sont très lourdes car les responsables cléricaux doivent se prononcer sur l'opportunité des projets, c'est-à-dire vérifier si les objectifs assignés à ce projet sont moulés dans la philosophie générale de leur religion. En clair on peut dire que dans ce cas l'aide au développement ne tient pas compte du caractère urgent de l'action mais devient ségrégationniste.

Les rôles des O.N.G. de développement (O.N.G. opérationnelles et O.N.G. de financement) ; leur mode d'intervention et celui des O.N.G. confessionnelles entraînent souvent la mise sur pied de structures locales dans les pays du Sud appelées O.N.G. du Sud ou O.N.G. africaines.

3.4 Les O.N.G. du Sud et leurs problèmes

L'appellation O.N.G. du Sud peut désigner des organisations de types fort différents. Il peut s'agir de petits groupes de villageois, des fédérations de groupes de base ou encore d'organisations d'appui qui apportent leur soutien technique et/ou financier à des initiatives locales. Ces O.N.G. sont le plus souvent le fait de cadres africains au chômage. Les motivations qui poussent ces cadres à créer des O.N.G. sont diverses mais pas toujours orthodoxes. Il peut s'agir d'une réaction vis-à-vis des limites des O.N.G. occidentales considérées comme

<<touristes>> ; ou de la nécessité, le créneau de la coopération non gouvernementale pouvant s'avérer être un véritable créateur d'emploi. De ce fait, et à la faveur d'un vide juridique total sur les O.N.G. en Afrique, des amis des parents se constituent en O.N.G. avec le seul moyen la volonté d'être O.N.G., d'où la floraison d'O.N.G. toute nature en Afrique depuis les années 80. Or, de nos jours cette prolifération d'O.N.G. n'est toujours pas porteuse d'espoir, car dans la majeure partie des cas ces O.N.G. ont un caractère "affairiste", c'est-à-dire que l'objectif bien sûr occulte mais capital de ces O.N.G. serait la satisfaction des besoins matériels et financiers de leurs responsables. Ce qui entraînent un travestissement des objectifs qui poussent les bailleurs à les financer. Et puis ces O.N.G. par manque de moyens et de la définition claire et précise d'un domaine de compétence pêchent par amateurisme. Elles font toujours appel à de simples volontés sans aucune qualification professionnelle et à des dirigeants qui ne témoignent d'aucune formation technique. Elles sont également caractérisées par la pauvreté en termes de ressources financières. Elles ne disposent pas en effet comme leurs homologues occidentales de membres et sympathisants participant régulièrement au financement de leurs activités ; encore que leur initiatives de levée interne de fonds sont rares et toujours infructueuses. Elles sont alors dépendantes du financement qu'elles reçoivent de leurs partenaires occidentaux publics ou privés, ce qui limite énormément leurs actions. Elles n'ont pas par conséquent aucune manoeuvre propre pour se lancer dans une quelconque planification de leurs activités. Dès lors, elles sont contraintes d'appliquer à la lettre les projets tels que conçus par les bailleurs. Cette pénurie de ressources financières entraîne une sous-rémunération du personnel qui s'adonne à des comportements malhonnêtes : détournement de fonds, rapports d'activités mensongers etc...

3.5 Rapports des O.N.G. Internationales et du Nord avec les O.N.G. du Sud

3.5.1 Relation entre O.N.G. opérationnelles et O.N.G. du Sud.

La caractéristique apparente de cette relation est conflictuelle ; une relation de "guerre froide" se matérialisant par la concurrence déloyale, étant donné que les deux types d'O.N.G. se partagent le cadre d'exécution et la même cible. Cette concurrence ne favorisera jamais des relations de partenariat qui en principe pourraient se manifester par les échanges d'expériences de moyens et d'outils de travail et par la création des structures de coordination ou de réseaux. L'adage selon lequel : <<l'union fait la force>> est remis en cause. Mais souvent l'apparition de ces rapports de force favorise l'O.N.G. du Nord qui disposant de beaucoup de moyens pourrait faire minimiser les efforts de l'O.N.G. du Sud avec qui elle est en concurrence. Cette réalité réduirait sensiblement la quote de confiance que l'O.N.G. africaine a auprès de ses bailleurs de fonds, ce qui par la suite pourrait susciter la réticence pour son refinancement.

3.5.2 Relation entre O.N.G. de financement et O.N.G. du Sud.

Les O.N.G. de financement entretiennent avec les O.N.G. du Sud des rapports de dépendance pour ne pas dire de subordination. L'O.N.G. du Nord qui fournit la totalité des ressources financières a un souci de contrôle. L'O.N.G. du Sud qui est financée adopte une attitude de résignation ou conformiste. Elle est contrainte d'appliquer fidèlement et aveuglement les projets de développement tels que conçus et édictés ou "télécommandés" par les bailleurs de fonds, même si ces projets sont inadaptés ou basés sur des prises de positions ou jugements de valeurs erronés. Or, il est une réalité souvent justifiée que les projets conçus ailleurs et téléguidés ne tiennent pas compte des réalités de terrain. L'exécution desdits projets se solde souvent par des résultats fâcheux. Ce qui n'est rien d'autre que perte d'énergie et gaspillage de ressources.

IV- CONSEQUENCE DE LA LIGNE DE POLITIQUE GENERALE SUIVIE PAR LES ONG DU NORD DANS LE SUD

L'analyse de synthèse des rôles des O.N.G. internationales et du Nord, leur stratégie d'action ajoutée à une étude critique de leurs rapports avec les O.N.G. du Sud permet d'affirmer sans le moindre risque de se tromper que l'on s'achemine lentement mais résolument vers un nouvel échec du développement dans les pays du Sud. Une révision de la politique d'aide au développement par l'entremise des O.N.G. est plus qu'indispensable. Mais alors quelle politique pourrait-elle aider les acteurs du développement à se mettre à l'abri de cette nouvelle "catastrophe" ?

V- RECOMMANDATIONS : OU LES GRANDS AXES DE LA NOUVELLE POLITIQUE

5.1 Politique de dessaisissement de l'action de terrain par les O.N.G. opérationnelles au profit des O.N.G. du Sud

Les O.N.G. relais au lieu d'être opérationnelles sur le terrain doivent plutôt jouer un rôle charnière entre leur O.N.G. mère et les O.N.G. du Sud. Auprès des O.N.G. internationales, elles seront des "avocats" chargés de défendre et d'appuyer les dossiers de demande de financement des O.N.G. locales et auprès de ces dernières elles joueront le rôle d'assistance, en développant des programmes d'assistance technique et financière (formation, informations, appui logistique, conseils etc...). Ce qui justifiera leur engagement pour le développement participatif cher aux institutions internationales intervenant dans le développement.

5.2 Développement et Professionnalisme des O.N.G. du Sud

Une priorisation des O.N.G. du Sud doit guider la nouvelle politique de financement des projets de développement. Car non seulement leur fonctionnement est moins onéreux, elles connaissent mieux les réalités des populations qu'elles représentent et pourraient considérer lesdites réalités dans la conception de leurs actions. Ensuite étant des O.N.G. locales, leurs activités ne souffriront jamais d'un quelconque départ, elles sont donc appelées à être opérationnelles pour une assez longue période. Les O.N.G. africaines doivent être les grands bénéficiaires des fonds débloqués dans le cadre de l'aide au développement. Ceci leur permettra de se professionnaliser, d'éviter l'amateurisme bref de se mettre à l'abri de tous les problèmes liés au manque de moyens financiers. A cet effet, les O.N.G. relais, antérieurement opérationnelles deviendront des agences de recherche de bailleurs de fonds pour les O.N.G. du Sud. Les professionnels et experts locaux qui assureront le pilotage desdits projets ont besoin d'être placés dans des conditions de travail et de vie assez descentes. Ils doivent être mis à l'aise par le gain de salaires pas exorbitants mais à la hauteur du travail accompli. Ceci aura le mérite de bloquer l'émergence de comportements répréhensibles par exemple l'utilisation des fonds de l'O.N.G. à des fins personnelles. Enfin les rapports des O.N.G. du Nord et O.N.G. internationales avec celles du Sud doivent être réglementées par des instruments juridiques (contrats, actes etc...) afin que ceux-ci soient légaux pour que dès lors qu'ils sont violés par une partie, ils donnent lieu à des réparations au profit de la partie victime. La crainte du paiement des dommages et intérêts susciterait le respect scrupuleux de ces accords et ferait du bien au processus de développement en Afrique.

5.3 La création des structures de coordination ou réseaux

Rien de plus négatif que le travail en vase clos que font souvent les O.N.G. aussi bien du Nord qu'internationales ou nationales. Car la création des réseaux d'O.N.G. permet à ces dernières de se compléter mutuellement au-delà de leurs compétences spécifiques. Elles auront dans le cadre de ces réseaux l'occasion de faire recours à la sous-traitance technique. Cette dernière les aiderait à résoudre aisément l'épineux problème de manque de professionnalisme.

La mise sur pied de ces réseaux ne sera pas ségrégationniste. Ces réseaux peuvent regrouper toutes O.N.G. sans s'en tenir à leur spécificité. On pourrait avoir des réseaux regroupant à la fois des O.N.G. confessionnelles, des O.N.G. du Nord et des O.N.G. du Sud.

CONCLUSION

La stabilité politique, le développement socio-économique et l'épanouissement culturel en Afrique sont subordonnés à l'assistance financière des pays développés. Mais cette assistance a besoin de s'appuyer sur des projets bien définis c'est-à-dire tenant compte des spécificités des populations africaines ; des projets pilotés essentiellement par les O.N.G. nationales et O.N.G. du Nord joueront le rôle de "sponsor", de conseillères. Ce qui suppose que les O.N.G. du Sud seront les éléments de terrain et O.N.G. relais leur fourniront l'encadrement technique l'appui financier et logistique nécessaires. Ce qui à plus ou moins longue échéance permettra aux O.N.G. du Sud à se professionnaliser davantage et ainsi être capables de concevoir par elles-mêmes les divers projets de développement. Ceci donnera à la société civile l'espoir de sortir de sa misère et partant réduirait la dépendance des pays du Sud.

AXE 4 : La dimension politique des ONG

RÔLE DES ONG DANS LE PROCESSUS DE DÉMOCRATISATION EN AFRIQUE

Texte d'auteur (version pré-colloque)

YOUNOUSSI BOUKARY
 IRED, Niamey, Niger

I - LE CONTEXTE DEMOCRATIQUE AFRICAIN

L'Afrique a accédé à la souveraineté internationale au cours des années 1950-1960. Depuis, elle a été successivement dirigée par des régimes totalitaires dictatoriaux, voire sanguinaires dans certains pays. Il s'agit des régimes civils à parti unique et des régimes militaires intervenus à la suite de coups d'Etat. A partir des années 90, la dégradation de la situation économique a contraint les Etats à se désengager progressivement de l'action de développement entreprise au profit des couches sociales les plus défavorisées. Cette situation a appelé la Société Civile à se mobiliser et mieux se positionner parmi les acteurs de la scène économique et politique. On a alors assisté, en Afrique de l'Ouest, à la vague des conférences nationales. Dans certains cas, il s'agit d'une évaluation collective à l'échelle nationale visant à analyser la situation socio-économique et à redéfinir les politiques nationales de développement. Dans d'autre cas, on a vu plutôt des tribunaux populaires qui jugent et condamnent les leaders et régimes politiques qui se sont succédé depuis les indépendances.

La période des conférences nationales a vu la renaissance du syndicalisme, l'émergence des associations de défense des droits de l'homme, la prise de conscience politique des ONG et des populations à la base, et l'émergence des médias privés. Les minorités ethniques et autres groupes exclus et marginalisés s'organisent, s'expriment et revendiquent la reconnaissance de leur identité et la libération de leurs droits.

Le désordre social créé par la crise économique a renforcé encore davantage la dépendance des pays africains vis-à-vis de l'aide extérieure. Les pays du Nord imposent alors la démocratisation des régimes comme condition d'accès à leur aide devenue indispensable. Cette forme de démocratisation imposée à l'Afrique n'est pas sans poser de problèmes. Elle est interprétée par les Africains, chacun selon ce qu'il en attend.

De façon globale, la démocratie est perçue comme la fin de la domination et de l'oppression. C'est la libération du droit d'expression et en particulier du droit de refuser et de celui d'imposer son point de vue. Pour les hommes au pouvoir, la démocratie c'est l'accès au pouvoir par la voie électorale. Pour l'opposition, la démocratie c'est l'alternance du pouvoir. Il n'y a donc de démocratie que lorsqu'elle remplace les hommes au pouvoir. Le transporteur public attendra que la démocratie mette fin aux tracasseries policières sur les routes. Quant à l'opérateur économique, la démocratie devrait le libérer de ses obligations douanières et fiscales.

Le contribuable voudrait que la démocratie le soulage du paiement des impôts. Les travailleurs voudront décider eux mêmes de la fixation de leurs salaires et de leurs conditions de travail.

Ces divergences d'interprétation montrent bien la longueur du chemin à parcourir avant que l'Afrique remplisse les conditions d'une vie politique démocratique de type occidental.

La situation politique actuelle est dominée par des manifestations populaires remettant en cause les politiques des Etats et protestant contre l'injustice sociale, la pauvreté et l'exclusion. Elle traduit le mécontentement général exprimé à travers les marches et meetings de protestation, les grèves des travailleurs et d'étudiants, la guerre des ondes, les actes de vandalisme, le banditisme, la rébellion armée ou non, et la guerre civile. Cette lutte de la Société Civile pour un meilleur devenir fonde l'intérêt des organisations non gouvernementales pour une intervention plus visible et plus dynamique sur la scène politique.

II - MOTIVATIONS POLITIQUES DES ONG

En Afrique, les statuts des ONG doivent affirmer sans ambiguïté leur neutralité politique. Cependant, il est établi que le développement, objet principal des ONG, ne peut se faire sans démocratie et que par ailleurs il ne peut y avoir de démocratie sans développement. Il est également établi que toute action de développement comporte une dimension politique. Les ONG africaines qui se positionnent comme représentantes et porte-parole de la société civile sont dès lors interpellées pour jouer un rôle prépondérant dans la construction d'une société véritablement démocratique et contribuer ainsi à créer les conditions d'un développement équitable et durable.

Le processus démocratique que l'Afrique expérimente à l'heure actuelle a certes généré des acquis qu'il faut renforcer et sauvegarder à tout prix. Il s'agit notamment du droit d'association et de la liberté d'expression. Cependant, les ONG et organisations de base devront oeuvrer à promouvoir une culture démocratique dont le contenu et la méthode favoriseront la moralisation de la vie politique et la promotion d'un développement véritablement participatif et durable. Une telle démocratie doit se pratiquer à la base, dans la famille et la communauté villageoise et prendre en compte l'histoire, la culture, la religion et les valeurs sociales du milieu. Son contenu devra donc être d'ordre économique, social, culturel et politique.

Les conflits qui déchirent l'Afrique, qu'il s'agisse de conflits armés (Rwanda, Burundi, Zaïre, Somalie, Libéria, Mali, Niger, Sénégal) ou d'agitations sociales plus ou moins violentes (marches de protestation, grèves de travailleurs et d'étudiants, vandalisme, banditisme, rébellions armées) trouvent leur explication dans l'inadéquation ou l'échec des politiques économiques et sociales des Etats. Ces conflits ont également montré les limites de la Force Publique et de celles de la classe politique en matière de prévention et de gestion des conflits. Le monde humanitaire et du développement a joué un rôle prépondérant dans ces conflits, soit en agissant directement auprès des protagonistes, soit en exerçant des pressions sur les gouvernements à l'échelle nationale et internationale et sur l'opinion à tous les niveaux.

L'Afrique est en crise depuis bientôt une décennie parce que la pauvreté extrême de certaines composantes de la société n'a pas trouvé de solution ; la situation des minorités ethniques n'a pas fait l'objet de mesures satisfaisantes ; le pouvoir est confisqué par des gouvernements impopulaires formés sur des bases ethniques et/ou régionales ; l'Etat a été incapable d'assumer de façon satisfaisante sa responsabilité d'employeur, les espaces de dialogue et de négociation n'existent pas ou sont dominés par le pouvoir en place.

L'exemple du Rwanda, en particulier, a montré comment les acquis de tant d'années d'efforts de développement déployés par les ONG et les bailleurs de fonds ont été annihilés par la guerre civile et le désordre social qu'elle a entraîné. Les ONG tirent de cette expérience la leçon que seul un système démocratique à la base est à même de remettre le pouvoir au peuple

et de créer ainsi les conditions d'un développement durable. C'est donc cet objectif que vise l'action des ONG dans le processus démocratique de l'Afrique.

III - ONG ET PROMOTION DE LA DEMOCRATIE EN AFRIQUE

Nous l'avons dit, toute action organisée comporte une dimension politique. On peut donc affirmer que les actions d'information, de formation, de documentation, d'échanges, et d'appuis-conseils entreprises par les ONG en direction de la Société Civile ne sont pas politiquement neutres. Elles relèvent du projet de société de la communauté concernée. Elles donnent à cette communauté les outils et les capacités pour se libérer vis-à-vis des pouvoirs publics. L'action des ONG en Afrique a donc permis de libérer la parole de la Société Civile en mettant en place les espaces appropriés d'expression et d'action lui permettant de faire valoir ses intérêts dans le cadre des négociations avec les Pouvoirs Publics et les autres partenaires de développement. Les ONG de développement posent ainsi des actes politiques sans les nommer et sans donc trahir la neutralité qui leur est imposée. Quant aux associations de défense des droits de l'homme, elles relèvent aussi du monde des ONG même si, en raison de leur mission spécifique, elles ne portent pas la dénomination d'ONG. Ces associations dont le nombre devient de plus en plus croissant et dont le rôle dans le processus démocratique devient de plus en plus prépondérant interviennent plus directement sur la scène politique. Elles sont des observateurs permanents de la vie sociale et politique. Leurs analyses et les déclarations de presse subséquentes ont incontestablement aidé à prévenir et/ou à gérer des conflits à caractère politique, ethnique et/ou religieux. On peut observer l'action politique des ONG à travers leurs activités de mobilisation sociale, de promotion économique et de lobbying.

a) Mobilisation sociale

Composantes de la Société Civile, les ONG aident les communautés de base à prendre conscience de leur situation et à mieux s'organiser pour prendre en charge leur propre développement. Elles aident à réhabiliter et renforcer les formes traditionnelles d'organisation sociale. Ça et là des organisations traditionnelles de jeunes, de femmes et d'artisans ont été réhabilitées et transformées en véritables entreprises de développement. Les exemples du mouvement "Naam" au Burkina Faso, le "Zenzelé" du Zimbabwe, des "Samaria" au Niger, des "Ton" au Mali, et des TONTINES au Cameroun et au Nigéria illustrent ces propos. Parallèlement, à la place du système coopératif mis en place par les gouvernements au lendemain des indépendances, et dont on sait que le succès a été en deçà des attentes, de nouvelles formes d'organisations populaires autonomes ont vu le jour sous l'impulsion des ONG. Elles constituent aujourd'hui le cadre opérationnel de l'action de développement à la base. Ces organisations présentes sur le terrain sous la forme de groupements, d'unions, de fédérations et de réseaux, interviennent au niveau local, régional et national. Il faut, enfin, signaler l'existence d'ONG spécialisées dans l'éducation civique et politique des communautés de base. Cette catégorie d'ONG est née avec l'avènement du processus démocratique.

L'action de mobilisation sociale entreprise par les ONG a donc permis à la Société Civile de mieux se structurer et de se doter d'outils et de capacités d'analyse de politiques. En accompagnant la formation des organisations de base, les ONG ont identifié et renforcé les pratiques démocratiques traditionnelles. Parmi ces pratiques, la palabre Africaine pour résoudre les conflits. A ce propos, on peut donner en exemple le système DOGON du Mali. Dans cette société, chaque village possède un hangar construit au centre du village ou devant la maison du chef de village. C'est sous ce hangar que les sages du village se réunissent pour régler des conflits entre les membres de la communauté villageoise et entre le village et ses voisins. C'est également sous ce hangar que l'on réfléchit et que l'on prend les décisions concernant le développement de la communauté villageoise. La particularité du hangar à palabres en pays Dogon réside dans le fait qu'il est construit très court, de telle façon que l'on doive se courber pour y pénétrer et qu'il ne soit pas possible de se tenir debout à l'intérieur. Les Dogon expliquent

que le hangar est ainsi dimensionné de façon à exclure la possibilité que les protagonistes en viennent aux mains pendant l'audition et les délibérations du conseil des sages. On ne peut, en effet, pas se bagarrer en position assise. Les protagonistes ne se bagarreront pas non plus au sortir du hangar car le comité de sages les aura vidés de leur haine et les aura réconciliés au nom de toute la communauté villageoise qu'ils sont tenus de respecter. Les associations africaines de défense des droits de l'homme utilisent largement les méthodes de la palabre Africaine dans les médiations en situation de conflit. Les gouvernements africains s'inspirent aussi de ce système qui fonde la mise en place de conseil de sages ou de médiateurs entre le gouvernement et les partenaires sociaux. Les ONG ont mis en place, dans plusieurs pays et régions, des observatoires de prévention et de gestion de conflits qui s'inspirent de la palabre comme méthode de négociation.

On peut tirer de l'action de mobilisation sociale des ONG les résultats positifs suivants :

- maîtrise par les populations à la base des pratiques démocratiques des associations. Dès lors, ces populations comprennent mieux les jeux et enjeux de la démocratie politique dans laquelle elles jouent désormais un rôle conscient et responsable ;

- les ONG ont transféré aux communautés de base des compétences en matière d'organisation, de gestion et de planification qui leur donnent la capacité d'élaborer et de mettre en oeuvre des programmes et des actions de développement. Ces programmes les amènent à gérer des relations avec les gouvernements, les institutions de financement, les ONG et autres catégories de partenaires. Ainsi, le monde rural qui constitue la cible principale de l'action des ONG prend conscience de sa supériorité numérique et de son poids social, politique et économique. Il renforce sa position parmi les acteurs de la scène politique et du développement. Il se fait reconnaître dans ce rôle par les gouvernements et les autres partenaires de développement.

b) Promotion économique

Il est connu que les conflits qui déchirent l'Afrique ont leur origine principale dans la détérioration de la situation économique. La crise économique a, en effet, rendu les Etats incapables de faire face aux besoins sans cesse croissant de financement de leurs politiques. On sait par ailleurs que l'aide internationale, qui a soutenu l'émergence des ONG et des organisations paysannes, décroît à une cadence inquiétante tandis que la demande d'appui financier augmente de façon inverse. ONG et organisations paysannes sont donc appelées à rechercher et à appliquer des méthodes et outils de financement pour accélérer leur cheminement vers l'autonomie. La croissance économique apparaît comme le moyen privilégié de lutter contre la pauvreté et l'exclusion. C'est en cela qu'elle constitue une priorité de développement pour les ONG. La démocratie c'est aussi la distribution équitable des ressources nationales. Dans cette optique, l'action des ONG est focalisée sur la promotion du développement durable qui passe par l'amélioration de la gestion des ressources naturelles, la protection et la sauvegarde de l'environnement et le renforcement du pouvoir de la femme dans le processus de développement. Cette action s'articule autour de trois axes principaux :

1 - Actions visant l'augmentation de la productivité et de la production

Par le biais de l'information, de la formation, des échanges et de l'appui technique, les ONG interviennent de façon efficace dans l'amélioration des systèmes de production, la mise en oeuvre des méthodes agricoles plus efficaces, la mise en place de technologies performantes, et l'emploi d'intrants agricoles testés et vulgarisés par les institutions de recherche ;

2 - Actions visant la l'augmentation des revenus

Il s'agit de l'appui à la promotion des activités de maraîchage, du développement de l'artisanat rural et péri-urbain, du petit commerce, de la petite et moyenne entreprise agro-industrielle, de la commercialisation des produits agricoles et artisanaux. Dans le domaine de la commercialisation, il y a lieu de noter l'existence de nombreuses expériences d'échanges commerciaux entre organisations populaires de pays voisins. ONG et organisations paysannes entreprennent de cette façon un processus d'intégration économique régionale appelée à se

développer et à répondre à l'attente des organisations populaires en matière de commercialisation ;

3 - Activités visant à faciliter le financement

Les ONG appuient les organisations populaires dans la recherche et la mise en oeuvre d'outils et mécanismes financiers propres à assurer l'autofinancement des associations et de leurs activités. Il s'agit de l'amélioration des systèmes traditionnels d'épargne et de crédit, des banques populaires, des tontines, et des fonds de roulement. Il s'agit également de faciliter aux organisations populaires l'accès au crédit et le partenariat avec les banques locales.

Le poids économique des ONG et organisations paysannes, bien qu'il doive se renforcer encore davantage, est reconnu par les gouvernements. Pour cette raison, les consortiums d'ONG et les fédérations d'organisations populaires sont consultés par les gouvernements à l'occasion de l'élaboration des plans de développement et des programmes régionaux et sectoriaux. La Société Civile participe donc à la décision concernant son propre développement.

c) Lobbying et advocacy

Il s'agit là de termes relativement nouveaux dans le langage des ONG africaines de développement. Leur utilisation date des années 1990 correspondant à l'avènement du processus démocratique. Les ONG africaines utilisent ces termes pour qualifier les actions qu'elles entreprennent au niveau des gouvernements, des organisations régionales et internationales et des bailleurs de fonds en vue de défendre les intérêts de la Société Civile. C'est donc dans le lobbying que les ONG de développement rendent plus visible leur dimension politique. Elles se donnent pour mission de représenter la Société Civile auprès des instances nationales et internationales de décision, de défendre ses points de vue, ses aspirations et ses intérêts. Les ONG africaines ont ainsi joué un rôle important dans l'analyse des politiques de développement et dans la participation de l'Afrique aux débats mondiaux sur le développement.

En matière d'analyse de politique, l'apport des ONG a été prépondérante dans l'élaboration des procédures de gestion des collectivités territoriales décentralisées ; l'analyse de la dette et des programmes d'ajustement structurel imposés par le F.M.I. et la Banque Mondiale ; l'élaboration des plans de développement ; l'élaboration de lois plus favorables à l'émergence et au développement du mouvement associatif (exemples : loi fondamentale, code rural, code de la famille, lois sur les ONG et Associations), et la médiation en vue de prévenir et/ou de gérer les conflits.

Dans le cadre du débat d'idées au niveau global, les ONG africaines participent aux rencontres et sommets mondiaux où elles défendent la position de l'Afrique face aux préoccupations de la planète. Parmi les plus récents de ces sommets qui ont connu une participation massive des ONG africaines on peut citer :

- * le sommet de RIO DE JANEIRO sur l'environnement ;
- * la Conférence mondiale sur les droits de la femmes, BEIJING (CHINE), septembre 1995 ;
- * le sommet d'ISTANBUL (TURQUIE) sur l'habitat 2
- * le sommet mondial pour le développement social, COPENHAGUE (DANEMARK), Mars 1995 ; et bientôt
- * le sommet mondial de l'alimentation à ROME (ITALIE), Novembre 1996 ;
- * le micro-sommet sur le crédit, WASHINGTON (ETATS UNIS), Février 1997.

Le lobbying se pratique donc au niveau national, continental et international. Ses acteurs sont les ONG primaires, les consortiums nationaux d'ONG et les fédérations d'organisations populaires. Il y a lieu de faire remarquer que le lobbying est d'autant plus efficace qu'il est fait dans le cadre de vastes ensembles dont nous citons, ci-dessous, quelques uns :

- * Le FOVAD (Forum des Organisations Volontaires d'Appui au Développement), réseau panafricain basé à Dakar qui s'est donné pour mission de représenter le mouvement ONG d'Afrique et d'organiser la concertation et la collaboration entre ONG ;
- * IRED (Innovations et Réseaux pour le Développement), réseau international global de communication Sud-Sud et Nord-Sud ;
- * ENDA TIERS MONDE (Dakar, Sénégal), réseau international spécialisé sur les questions environnementales ;
- * UIDH (Union Inter-africaine des Droits de l'Homme), consortium régionale des Associations africaines de défense des droits de l'Homme ;
- * MWONGO, Centre de réflexion et développement pour l'Afrique Orientale et Australe (Hararé, Zimbabwe)
- * AALAE (African Association for Literacy and adult Education), Nairobi, Kenya ; et
- * CAUCUS des réseaux d'ONG africaines (Hararé, Zimbabwe). Ce réseau de réseaux récemment constitué à Hararé regroupe 25 réseaux d'ONG africaines. Il se donne pour objectif le renforcement de la Société Civile africaine pour le "lobbying et l'advocacy" au niveau continental et global.

CONCLUSION

L'Afrique ne baisse pas les bras devant la crise économique, politique, et sociale sans précédent qu'elle traverse actuellement. Elle possède des potentialités pour s'en sortir. Elle tient à se démarginaliser et à reprendre la place honorable qui fut la sienne dans le concert des nations. Elle attend de ses fils et filles qu'ils se mobilisent encore davantage et qu'ils recherchent ensemble les voies et moyens d'une politique concertée de sortie de crise.

Les ONG présentent des atouts qui, de notre point de vue, les mettent au premier rang des acteurs d'une telle politique. En effet, elles sont composées de nationaux personnellement engagés pour la cause de la justice sociale, de la paix, du développement et de la solidarité nationale. Elles se mettent au dessus des querelles politiques, ethniques, régionales et religieuses qui bloquent notre continent. Leur approche participative les a rapprochées des populations à la base dont elles ont acquis la confiance. Les résultats qu'elles ont obtenus dans le passé, bien qu'ils ne soient pas toujours à la hauteur des attentes, sont de loin meilleurs que ceux des outils précédemment expérimentés par les gouvernements africains (coopératives et grands projets gérés par les gouvernements).

L'expérience du passé nous permet d'affirmer que les ONG ont prouvé leur engagement pour un développement juste, équitable et durable en Afrique. Elles ont également prouvé leur capacité de mobiliser des ressources et de les mettre au service du développement. L'Afrique devra donc renforcer l'outil ONG et l'utiliser de façon plus rationnelle.

Pour finir, il y a lieu de souligner le handicap difficilement contournable qui limitera l'action des ONG africaines dans le futur. Il s'agit de leur trop grande dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure qui, on le sait, ne sera pas éternelle et qui a même amorcé son processus de désengagement. Les ONG africaines seront donc confrontées, dans les années à venir, au problème de la mobilisation de ressources locales pour la réalisation de leurs activités. Dorénavant, leur crédibilité et leur efficacité dépendront de leur capacité à mobiliser et gérer ses ressources. Elles auront à se professionnaliser davantage et donc à se restructurer profondément.

Colloque International

26.12.94 **ONG et
DÉVELOPPEMENT
du NORD aux SUDS**

(AFRIQUE, AMÉRIQUE LATINE ASIE)

BORDEAUX
28-29-30 novembre

COMMUNICATIONS

TOME 3

Reproduction
Aquitaine Copie Service et Distribution
571,cours de la Liberation
33400 TALENCE
tel: 05.57.35.21.10
fax: 05.57.35.21.11

Avertissement

Le tome 3, qu'on peut qualifier de complémentaire, est composé de divers textes qui, pour différentes raisons indépendantes de la volonté des organisateurs, n'ont pu être insérés dans les deux tomes précédents des communications du colloque.

Ils ressortissent à plusieurs axes signalés à chaque fois en début de première page.

J.-P. Deler, Y.-A. Fauré, A. Piveteau, P.-J. Roca.



**ONGs Y EXPERIENCIAS DE DESARROLLO
EN LA REGION ANDINA**

Texte d'auteur (version pré-colloque)

*Jesús GUILLÉN MARROQUÍN
Centro de Estudios Regionales Andinos
Bartolomé de Las Casas (CBC)*

En raison d'une défaillance technique rencontrée dans la réception de la communication adressée par l'auteur, le document qui suit, construit à l'initiative des organisateurs, reprend d'une part le résumé initialement rédigé par M. Guillén et d'autre part les derniers développements de sa communication, seuls à avoir été sauvés d'une transmission imparfaite.

ESQUEMA DE PONENCIA PARA EL COLOQUIO INTERNACIONAL:

ONG ET DEVELOPPEMENT: DU NORD AUX SUDS (Afrique, Amerique Latine, Asie)

BORDEUX, 28-29-30 novembre 1996.

ONGs y EXPERIENCIAS DE DESARROLLO

EN LA REGION ANDINA

Jesús Guillén Marroquín. Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas (CBC)

1. Objetivo principal de la ponencia:

El objetivo fundamental de la presentación es elaborar un análisis sobre la relación entre los procesos de desarrollo (subdesarrollo) y el trabajo de las ONGs en el contexto de la Región Sur Andina.

2. Objetivo secundario

Analizar el impacto de la relación en la evolución (¿extinción?) de las ONGs.

3. A pesar de las nuevas contribuciones de Romer, Krueger (High Development Theory), De Janvry y las posibilidades de aplicación de la Economía del Conocimiento a la Teoría del Desarrollo, un gran segmento de la comunidad científica y de la opinión pública colocan a la Teoría del Desarrollo en un lugar poco privilegiado dentro de la ciencia económica y su aporte precisamente al desarrollo. Así la idea lanzada por Hirschman (Orto y Ocaso de la Teoría del Desarrollo) hace más de una década mantiene su vigencia.

4. Tres décadas atrás esto no fue así y casi no hubo país de América Latina que no estuviera aplicando alguno de los modelos propuestos por los clásicos de la Teoría del Desarrollo, en especial el archiconocido modelo de sustitución de importaciones.

5. Antes de entrar al tema conviene referirse al origen de las ONGs en el Perú. La primera cuestión clave es que las ONGs peruanas y latinoamericanas son muy diferentes del llamado "tercer sector" de Peter Drucker.

La segunda cuestión es que la mayoría de ellas nacen a partir de los siguientes acontecimientos:

. la crisis de la universidad, manejada con un dogmatismo extremo desde 1950 por los partidos de ultra izquierda que eliminaron cualquier posibilidad de investigación científica objetiva más allá de los cánones de la ortodoxia marxista - leninista - maoísta - mariateguista y en algunas universidades como la del Cusco neoindigenista. Esta situación, más la crisis financiera que limitaba sueldos decentes para los catedráticos dieron origen a los Centros de Estudios o los Institutos de Investigación, conformados en su inmensa mayoría por profesionales (la mayoría de ellos "disidentes de izquierda") de alta calificación, innovadores, muy relacionados con el mundo intelectual nacional e internacional y en general de clase media alta. IEP, DESCO, CBC (?).

Al margen de cualquier crítica (especialmente a sus fuentes de financiamiento, FORD Foundation, por ejemplo) su contribución al conocimiento y comprensión del país ha sido extraordinaria. Los libros más importantes para entender el país han sido producidos desde estos centros (Mattos Mar, J.M. Caballero, Rostorowsky, Julio Cotlear, Jurgen Golte, Glave, Hobsbaum, Remy, etc.).

. la crisis agraria del país. Las investigaciones de los años 70 y 80, hechas precisamente en los Centros e Institutos señalados, han demostrado que el sistema de hacienda estaba en crisis desde 1930, la crisis se reflejaba en la continua pérdida de rentabilidad social y económica del sistema de hacienda y el lento avance de los campesinos en el control de los recursos y la producción agropecuaria (asedio interno, asedio externo, Rafael Baraona). La revolución de octubre, la reforma agraria boliviana de los 50, la reforma agraria mexicana, la revolución cubana, y el crecimiento de la organización campesina y otros acontecimientos fueron los factores que definieron la urgente necesidad de efectuar la Reforma Agraria.

Los movimientos campesinos de los 50 y 60 iniciaron las acciones y luego el gobierno militar del Gral. Velasco decretaron la ejecución de la Reforma Agraria (RA). En estos años no existían ONGs en el país a excepción de DESCO (DESARROLLO COMUNAL), pero los profesionales, técnicos, religiosos, políticos, sociólogos, etc., la mayoría otra vez de izquierda, coinciden en apuntar que la RA tenía intrínsecamente un germen revolucionario que había que aprovechar para llevar la revolución más allá del campo y transformar la sociedad. Por cierto que esto no es unánime porque hubo ONGs que consideraron simplemente que la RA daba oportunidades a los campesinos y que había que apoyarlos en cuestiones técnicas, comerciales, económicas, legales, etc. y nada más.

. la crisis de la izquierda. Como en casi todos los países de Américas Latina los partidos comunistas (PC) pro soviéticos tenían el patrimonio y daban la línea para la ejecución de la revolución, sin mayor debate, a excepción de la enorme aceptación de los planteamientos de Mariátegui, pero que en realidad

nunca entraron en la ortodoxia del PC, porque definitivamente estaba articulada a la III Internacional y no podía ponerse en rebeldía porque quedaba sin recursos, especialmente sus brazos sindicales (CGTP).

Mientras esto sucedía, muchos intelectuales, algunos de ellos fundadores de ONGs, viajaron por Europa y Estados Unidos y tomaron conocimiento de los crímenes del stalinismo, los archipiélagos, la nomenklatura, los problemas de la economía y la planificación centralizada, los problemas de las libertades, el problema de la democracia, etc. Obviamente, también analizaron y vieron las bondades del sistema en términos de educación, igualdad, salud, deporte, economía, etc. etc. En general su balance fue que el socialismo "realmente existente" no era el prodigio que tenían en la mente para salvar al país y que definitivamente tenía que ser adaptado a la realidad del país. Algunos pensaron que en realidad ni siquiera así podría ser aplicable.

Expresar esta realidad en los estrechos márgenes de la ortodoxia de los PC significó la marginación de muchos de ellos. Algunos se quedaron, pero la mayoría tuvo que salir y formaron ONGs con el propósito de tener una base desde la cual generar y difundir las ideas sobre el cambio social y, contribuir al desarrollo de las bases sociales, para que obviamente puedan adscribirse a sus ideas y lograr los cambios en los partidos ortodoxos de izquierda y su rol en la construcción de un socialismo peruano.

. la crisis del estado. Esta es una extensa temática que cubriría mucho tiempo de reflexión y exposición. Siendo reduccionistas, el problema se centra en la limitada presencia del Estado en las zonas más pobres y alejadas del país. Espíritus bondadosos y políticos creyentes que la pobreza es el caldo de cultivo de revoluciones emprendieron la tarea y formaron ONGs. (se propondría desarrollar más esta idea).

. Con mayor o menor grado, la participación de la Iglesia (Iglesias) ha sido origen de la creación de muchas ONGs. La denominada opción por los pobres (Vaticano II, Medellín, Puebla) promovió una nueva oleada de formación de ONGs, ligadas a la Iglesia, pero no en una opción de caridad, sino de transformación de la sociedad, por tanto, con contenidos políticos, sociales, religiosos y económicos. La Teología de la Liberación, de Gustavo Gutiérrez, la Educación Popular de Paulo Freire, etc. tuvieron una enorme influencia en este tipo de iniciativas.

. Cooperación internacional. Este fue uno de los motores de la creación pues allí se originaban los recursos para el trabajo de las ONGs (se propone desarrollar esta idea tomando en cuenta las propuestas de cambio, sobre todo desde Europa).

6. Entendidos los orígenes de las ONGs, creemos que recién se puede abordar el objetivo de la presentación. Es un tema difícil de abordar porque es bastante complicado separar los aspectos políticos, religiosos, sociales, etc. inmersos en la formación de las ONGs peruanas.

7. La primera hipótesis de trabajo que orientará la exposición es saber si las ONGs tenían una clara percepción entre su trabajo y el desarrollo. La segunda hipótesis es saber si las ONGs tenían una clara concepción de la categoría desarrollo, y la tercera, cual ha sido su contribución al desarrollo cualquiera fuese su concepción.

8. La prueba de las hipótesis y sus argumentos son un ensayo presentado para esta oportunidad, el trabajo empírico no está realizado, lo que daremos son pistas sobre los temas propuestos.

9. El trabajo de la primera hipótesis tiene la grave limitación de asumir que todas las ONGs son iguales hecho que no es así por infinidad de razones. Asumiendo el riesgo de la homogeneidad, el trabajo y la argumentación en los proyectos de intervención presentados a la Cooperación dan a entender que efectivamente, la mayoría de las ONGs eran y son conscientes que su trabajo sí tiene un aporte al desarrollo de sus bases sociales y en segmentos precisos de la sociedad.

NO ASI DEL DESARROLLO, por que definitivamente su escala es muy reducida, de modo que habría otra hipótesis adicional ¿los esfuerzos y recursos de las ONGs son suficientes para generar procesos de desarrollo? (creemos que no por lo que habría que desarrollar más la idea con alguna información empírica que permita comparaciones internacionales)

Esta percepción puede ser demostrada en la multitud de obras, maquinaria, ganado, cursos, de reuniones, de talleres, etc. etc. que han efectuado las ONGs. El problema es que todas son puntuales, desarticuladas entre ellas e incluso desarticuladas al interior de las ONGs. No tenían ninguna direccionalidad, de alcance macroeconómico, bajo una dirección central, dentro de un programa nacional, etc.. Por otro lado, su impacto, si bien ayuda al desarrollo no ha sido precisamente en una escala y con una calidad suficiente.

10. Lo último nos lleva directamente a la segunda hipótesis, que es la más importante.... ¿Cuál es percepción de desarrollo de las ONGs? o más claramente ¿qué entendían por desarrollo?

Otra vez el problema es generalizar y responder por todas las ONGs, de nuevo reduciremos el problema y daremos una respuesta también uniforme.

En el límite, efectivamente las ONGs sí tenían una percepción del desarrollo, pero una percepción poco clara en términos académicos y una gran confusión entre las nociones de revolución y desarrollo.

En términos empíricos parece no existir un documento donde aparezca con claridad cuál era su definición de desarrollo, lo más aproximado fueron los criterios de Bettelheim, que en realidad eran la crítica a la noción de desarrollo de

las Naciones Unidas o de los economistas clásicos del desarrollo. Es decir, que más bien efectuaban una denuncia más que una propuesta, elemento fundamental del desarrollo.

Veremos ambas respuestas de una manera esquemática y luego de una manera más conceptual.

. en el tiempo histórico de la creación y el trabajo de las ONGs peruanas, la percepción y el modelo de desarrollo era el Modelo de Desarrollo por Sustitución de Importaciones (MSI). Si este es el caso, entonces podemos preguntarnos:

1. ¿entendían el contenido y la propuesta del modelo CEPALINO puro?, entendían el contenido y la propuesta del modelo con las enormes modificaciones introducidas por los militares en el Perú:

1. algunos si entendían el modelo puro, lo que no podían concebir era el modelo dentro del denominado modelo peruano, contenido en el cliché, "ni capitalismo, ni socialismo, una sociedad de participación social" (se propone sustentar esto en la escasa literatura sobre el tema y SOBRETUDO EN LAS CONCEPCIONES POLITICAS DE SUS DIRIGENTES).

" el modelo es reaccionario, promueve el capitalismo salvaje, favorece a la pequeña burguesía, genera la dictadura del capital, es un modelo de la clase dominante emergente, Prebich es un pequeño burgués internacional, etc. "

2. ¿las ONGs estaban de acuerdo con el MSI?

si no

En los Andes, CASI NINGUNA quizás a EXCEPCION DEL CBC (tomarlo a manera de hipótesis), que insinuó la posibilidad de un desarrollo regional pro industrial sobre la base protección interna, subsidios y una fuerte intervención del Estado (que en el fondo era una idea naif, pero que habría que desarrollar más).

a. unos se opusieron, pero eran los menos, en este sentido, lo importante era saber el porqué?

. por el modelo en si mismo?, MUY POCOS porque no tenía un percepción clara del modelo.

. porque sabían de los límites del modelo? (a pesar que desde 1964 la propia CEPAL alertaba sobre el agotamiento del modelo). CASI NADA, LO MAS QUE SE

USABA ERAN LAS CRITICAS DE MARIA CONCEPCION TAVARES O VANIA BANVIRRA

. porque conocían las críticas, por ejemplo de Little, Scitovsky y Scott. FRANCAMENTE NO, lo que mas se utilizaba eran los trabajos de ANDRE GUNTHER FRANK para sustentar las críticas.

. por razones políticas, sobre todo cuestionando a los gobiernos que aplicaban el modelo, dictaduras militares, reaccionarias, etc.

b. la mayoría se **mantuvieron indiferentes** en tanto sus pequeñas áreas de trabajo tenían pocas posibilidades de insertarse en el MSI y entonces promovieron el agrarismo, o la modernización agraria como la salida al subdesarrollo de sus espacios. En otras palabras, pensaban que el camino al desarrollo no era la industrialización sino la promoción de los mas pobres, de los campesinos, de la agricultura. EL AGRARISMO FUE UN PUNTO CLAVE y uno de los textos más difundidos fue campesinización y descampesinización. MUCHA INFLUENCIA MEXICANA QUE TENIAN POCO QUE VER CON LO QUE SUCEDIA EN EL PAIS Y EN LOS ANDES EN PARTICULAR (convendría desarrolla aún más la idea utilizando las propuestas de Bruno Kervyn en el tema).

POR OTRO LADO, LA INDUSTRIALIZACION DEL PAIS CONTINUABA Y SEGUIA CON SU SESGO ANTIAGRARIO tal como lo demostraron Little y sin embargo no decían ni denunciaban gran cosa.

DESDE EL PUNTO DE VISTA CONCEPTUAL

. la mayoría de los dirigentes de las ONGs tenían conocimiento de la literatura de ese entonces (Prebich, Sunkel, Teotonio dos Santos, Celso Furtado, etc.) en particular la Teoría de la Dependencia, Y LA CONSTANTE PREDICA DE ANDRE GUNTHER FRANK de manera que su concepción de desarrollo era la de revolución social y en el plano regional, las propuestas de José Luis Corragio. En apretada síntesis, el desarrollo pasaba por el cambio social, sin este, casi cualquier esfuerzo era inútil por que el sistema anularía cualquier posibilidad.

Por esta razón es que la mayoría de ONGs tenían en sus planes de trabajo, la promoción de las organizaciones campesinas, el reforzamiento de los sindicatos, la educación popular, etc. en el campo, la introducción de cambio técnico, de alimentos, etc., era el "**gancho**", el pretexto para penetrar y apoyar la organización de los campesinos. En este empeño, obviamente también estaban los partidos de izquierda y se daban tantas contradicciones que si se hace el balance, quizás la actual DESORGANIZACION campesina se deba en gran parte a estos problemas

Esta parte se explica desarrollando brevemente la manera como se desenvolvían los CONGRESOS CAMPESINOS:

- . las ponencias las ONGs, los pasajes y viáticos pagados por las ONGs, lo mismo el papel, los alimentos, etc.
- . los partidos, ponían las masas (?)

Esta falta de participación real y entusiasta podría explicarse por la siguiente HIPOTESIS:

DESPUES DE LA REFORMA AGRARIA, LOS CAMPESINOS NO QUERÍAN REVOLUCION, SINO EDUCACION, SEGURIDAD, CREDITO, ETC. ES DECIR ENTRAR EN LA MODERNIZACION NACIONAL, pero **astutamente** aceptaban gustosos los esfuerzos y regalos que venían con motivo de tan magnos eventos. Francamente se sentían halagados y complacidos de su protagonismo, pero también muy molestos de ser manipulados, entre otras cosas, por ello hoy día VOTAN por FUJIMORI.

11. En síntesis, el trabajo de la gran mayoría de las ONGs no logró el objetivo de desarrollo planteados por ellos mismos, vale decir la construcción de una nueva sociedad como preludio a un auténtico proceso de desarrollo democrático, equitativo, justo, etc. etc. (en la ponencia se ampliaría esta parte).

CLARO QUE NO TODAS LAS ONGS PARTICIPARON DE LOS HECHOS O PERSISTIERON, POR EJEMPLO EL CBC, PERCIBIÓ QUE EL DESARROLLO NO PASABA POR ALLI, QUE HABIA QUE EXPLORAR OTRAS VIAS Y POR ESO MERECIO MUCHA CRITICA Y UN AISLAMIENTO DE LOS GREMIOS CAMPESINOS TRADICIONALES, PERO TAMBIÉN UN ACERCAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES DE BASE. Esto también le permitió explorar nuevas pistas: la descentralización, el rol de la investigación en el planteamiento de propuestas locales y regionales, la formación como elemento de cambio, la selección de problemas claves del campo como los derechos de propiedad, la organización comunal tradicional, la información como herramienta de para el crecimiento, etc.

12. Cuando finalmente se produce la crisis terminal del bloque socialista, la caída del Muro de Berlín y el triunfo de las ideas de democracia, mercado, el paso al Posfordismo, la revolución tecnológica, etc. etc. en el mundo y en Europa, y por ende la reducción del financiamiento de las ONGs sobre todo europeas que auspiciaban modelos alternativos, las ONGs enfrentan una profunda crisis de identidad y buscan los caminos para adaptarse a las nuevas realidades.

EN EL CASO DEL CBC Y ALGUNAS OTRAS ONGs ESA CRISIS SE PASO ANTES Y PUDO REFORZAR LAS PROPUESTAS ANTERIORMENTE SEÑALADAS.

13. La década perdida de los ochenta, los acontecimientos mundiales, etc. colocan a las ONGs en un nuevo reto, pero en general el planteamiento que aparece puede ser resumido así ONG, PROMOTOR DEL DESARROLLO. Esta vez el mensaje es nítido, no es un camuflaje como antes, pero nuevamente el problema ¿A QUE DESARROLLO? A QUE MODELO DE DESARROLLO?, ¿EN QUE PARTE DEL PROCESO DE GLOBALIZACION?

ESTO NOS VUELVE A LAS PRIMERAS PARTES DE LA EXPOSICION, PERO CON EL AGREGADO QUE AHORA NO HAY UNA TEORIA DEL DESARROLLO CLARA , HAY POCAS ALTERNATIVAS, INCLUSO LA TENDENCIA ES COMO ALIARSE CON EL BANCO MUNDIAL, EL FMI, ETC. EN VEZ DE BUSCAR OTROS CAMINOS DENTRO DEL SISTEMA QUE PERMITAN RESCATAR CULTURA, IDENTIDAD, ETC. ETC.

2. La crisis agraria del Perú.

Las investigaciones de los años 60, 70 y 80, hechas precisamente en los Centro e Institutos señalados, demostraron, entre otras cosas, que el sistema de hacienda, predominante en la agricultura peruana estaba en crisis desde 1930. La crisis se reflejaba en la continua pérdida de rentabilidad social y económica del sistema de hacienda y el lento avance de los campesinos en el control de los recursos y la producción agropecuaria.

La revolución de octubre, la reforma agraria boliviana de los 50, la reforma agraria mexicana, la revolución cubana, y el crecimiento de las organizaciones campesinas peruanas y otros acontecimientos, definieron la urgente necesidad de efectuar la Reforma Agraria.

Los movimientos campesinos de los 50 y 60 iniciaron las acciones y luego el gobierno militar del Gr1. Velasco Alvarado definieron la ejecución de la Reforma Agraria.

Aunque en estos años no existían muchas ONGs, un número importante de profesionales, técnicos, religiosos, políticos, sociólogos, etc., (la mayor parte de ellos de izquierda), coincidieron en señalar que la Reforma Agraria contenía intrínsecamente un germen revolucionario que había que aprovechar para llevar la revolución más allá del campo y transformar la sociedad.

Por cierto, esta opinión no fue unánime porque hubo ONGs que consideraron simplemente que la Reforma Agraria daba oportunidades a los campesinos y que había que apoyarlos en áreas técnicas, comerciales, económicas, legales, financieras, etc.

En ambos casos, la manera de "entrar" al campo fue a través de proyectos de capacitación, transferencia tecnológica, asesoría legal, fondos, asesoría legal, etc.

3. La presencia de la Iglesia.

Con mayor o menor grado, la participación de la Iglesia Católica y otras Iglesias en el debate social, económico y político, originó la formación de muchas ONGs.

La denominada opción por los pobres, promovió una nueva oleada de formación de ONGs ligadas a las iglesias, pero no únicamente en una opción de caridad, sino de transformación de la sociedad, por tanto con contenidos políticos, sociales, religiosos y económicos que

las emparentaba cercanamente con las ONGs y partidos de izquierda.

El Concilio Vaticano II, Puebla, Medellín, la Teología de la Liberación, de Gustavo Gutiérrez, la Educación Popular de Paulo Freire, etc. tuvieron una enorme influencia en este tipo de iniciativas, que por lo demás, coincidió con las otras razones de la formación de ONGs.

4. La crisis de la izquierda

Como en casi todos los países de América Latina, la izquierda peruana estuvo hegemonizada por el Partido Comunista pro soviético que tenía el patrimonio y daba la línea para la ejecución de la "revolución".

A pesar de la enorme influencia de las ideas de José Carlos Mariátegui, parece que sus ideas no penetraron en la dirigencia del Partido, porque consideraron que sus ideas estaban definitivamente articuladas a la III Internacional y no podían ponerse en rebeldía a costo de quedarse sin recursos económicos, especialmente su brazo sindical, la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP).

Mientras esto sucedía, por los años sesenta y setenta muchos intelectuales, algunos de ellos fundadores de ONGs, viajaron por Europa y Estados Unidos y tomaron conocimiento de las aberraciones del stalinismo, los archipiélagos, la nomenklatura, los problemas de la economía y la planificación centralizada, el dilema de las libertades, el problema de la democracia, etc. Obviamente, también analizaron y vieron las bondades del sistema en términos de educación, igualdad, salud, deporte, economía, etc. etc.

Al parecer su balance fue que el socialismo "realmente existente" no era el prodigio que tenían en la mente para salvar al país y que definitivamente tenía que ser adaptado a la realidad del país. Algunos pensaron que en realidad ni siquiera así podría ser aplicable.

Expresar esta realidad en los estrechos márgenes de la ortodoxia del PC significó la marginación de muchos de ellos. Algunos se quedaron, pero la mayoría tuvo que salir y muchos formaron ONGs para tener una base desde la cual generar y difundir nuevas ideas sobre el cambio social, el desarrollo y también para "presionar" cambios en los partidos ortodoxos de izquierda y su rol en la construcción de un socialismo peruano.

5. La crisis del Estado Nación

Partiendo de la premisa que en América Latina, los estados forman las naciones y que esta tarea no ha sido cumplida por las élites gobernantes del Perú, grupos de intelectuales consideraron que un trabajo independiente desde las ONGs podría contribuir a superar este impase de la política peruana.

Volviendo a ser reduccionistas, otros grupos pensaban que el problema se centraba en la limitada presencia del Estado en las zonas más pobres y alejadas del país y que el trabajo y apoyo de las ONGs podía cubrir esta deficiencia.

Sin embargo, aquí se confunden dos vertientes, de un lado, espíritus filantrópicos y solidarios que buscaban reducir los niveles de pobreza, especialmente en el campo y las zonas urbano marginales, y de otro, políticos creyentes que la pobreza es el caldo de cultivo para las revoluciones.

IV. LAS ONGs Y VISION DE DESARROLLO

Antes de continuar, conviene advertir el problema de la generalización, entendiendo que probablemente cada ONG puede tener una explicación diferente a nuestras proposiciones.

Sin embargo, consideramos que las ideas expuestas permiten retomar la explicación de sus dificultades en la comprensión del desarrollo y los modelos de desarrollo implementados en el país. En ese sentido, el trabajo ensayará algunas pistas, antes que una comprobación empírica de hipótesis.

Una primera aproximación, es que una parte importante de las motivaciones de la formación y el trabajo de las ONGs se inspiró en un sentimiento de rebeldía frente al status quo antes que en una visión clara de desarrollo. Especialmente frente a la crisis y el dogmatismo de la universidad y de la izquierda peruana.

En ese sentido, más que alternativas frente al subdesarrollo, se generó una interpretación alternativa del país y de su situación. Dicho en otras palabras, se llegó a un diagnóstico y no necesariamente a propuestas innovadoras de desarrollo .

Por otro lado, la contradicción entre transformación social para el desarrollo y las limitaciones económicas y políticas del socialismo realmente existente visualizadas por muchos de los fundadores de

ONGs, paralizó el debate y muchas propuestas. Incluso, la lucha ideológica con el PC no dejaba espacio para reflexionar y operar el concepto de desarrollo en el contexto de las condiciones del país.

En cuanto concierne a las motivaciones originadas en la crisis agraria, la pobreza rural o la necesidad de acompañamiento de las organizaciones rurales, parece claro que se trataba de abordar un problema sectorial antes que el tema del subdesarrollo que lógicamente abarcaba al conjunto del país. Las propuestas de transferencia tecnológica, organización campesina, asesoría legal, capacitación, comercialización, etc. desde las ONGs no eran (ni son) lo mismo que desarrollo.

Por otro lado, el debate sobre la reforma agraria como germen revolucionario o no, tampoco tuvo la relevancia suficiente para avanzar en el tema de desarrollo, sino más bien en el de cambios sociales. Por lo demás, y a manera de hipótesis, después de la Reforma Agraria, los campesinos buscaban otros objetivos: mejoramiento de sus ingresos, propiedad individual de sus parcelas, crédito, educación, etc. Es decir, entrar en la modernización del país, sin privarse astutamente de las inversiones, transferencias, obras, etc. de las ONGs.

La influencia de las Iglesias tampoco llevó necesariamente a una conceptualización y operacionalización del desarrollo a pesar de la multitud de ideas y acciones novedosas propuestas y ejecutadas desde las ONGs y las mismas Iglesias.

Los valores de solidaridad, justicia, caridad, comprensión, etc. parecen ser insuficientes para esa tarea. Sin ánimo de caricaturizar, la Teología de la Liberación no es una teoría del desarrollo.

La crisis del Estado entendida como una notoria ausencia de atención de las necesidades de la población menos favorecida y su suplencia por el trabajo y gasto de las ONGs, evidentemente no significa una clara comprensión del desarrollo, es más, en muchos casos ha significado asistencialismo.

Reiterando el riesgo de la generalización, una primera conclusión preliminar es que hasta la primera mitad de los ochenta, la mayoría de las ONGs estaba más bien comprometida con el cambio social como condición de desarrollo, antes que con el desarrollo .

Una segunda conclusión, es que gran parte de sus acciones pueden considerarse como experiencias de desarrollo . Esta percepción puede ser demostrada en la multitud de obras, transferencia

tecnológica, apoyo a la comercialización, fondo rotatorios, capacitación, reuniones, talleres, adquisición de maquinaria, ganado, locales, etc. etc. realizadas por las ONGs.

El problema es que la mayoría de ellas fueron puntuales, desarticuladas, algunas veces en el mismo interior de las ONGs, con reducido impacto macroeconómico y en la mayoría de los casos fuera de las políticas estatales de desarrollo.

Una última conclusión es algunas de esas experiencias son replicables y otras no. En este último caso, por problemas de costos económicos privados (sustentables solamente con el subsidio de la cooperación internacional) o por la falta de consenso de la población y sobre todo del Estado.

V. EL MODELO DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES Y LAS ONGs

Otra manera factual de agregar argumentos a las conclusiones anteriores es analizar la respuesta de las ONGs frente a los modelos y políticas de desarrollo implementadas en el país. Nuestra hipótesis es que casi todas ellas tuvieron un comportamiento reactivo y/o indiferente frente a las posiciones del Estado.

La mayor parte de las ONGs del Perú fueron creadas cuando en el país se implementaba el modelo de sustitución de importaciones (MSI) diseñado por la Comisión Económica para América Latina liderado por el economista argentino, Raúl Prebich .

El modelo teórico y sus políticas de desarrollo eran ampliamente conocidos, cuanto menos, por los directivos de las ONGs. Sin embargo, las profundas modificaciones introducidas en el modelo CEPALINO puro por los militares peruanos creó enormes confusiones, sobre todo, cuando a nivel doctrinario, el modelo se autoproclamaba "ni capitalista, ni socialista, sino una sociedad de participación social".

Este discurso ambiguo provocó varias reacciones: un segmento mayoritario se opuso al proyecto, sobre todo cuando el Partido Comunista brindó su apoyo al Gobierno Militar, otro quedó descolocado, un tercer sector comprendió que no empataba con sus objetivos institucionales, otra parte optó por la indiferencia y continuó su trabajo y un pequeño sector apoyó las propuestas del gobierno.

A pesar de la heterogeneidad de reacciones, la oposición explícita y/o subyacente de una buena parte de ONGs al modelo de

Sustitución de Importaciones no se debió a los problemas intrínsecos del modelo o a sus límites. De hecho, pocos directivos de ONGs utilizaban como argumento las advertencias del agotamiento del modelo lanzadas por la propia CEPAL y la necesidad de abrir espacio a las exportaciones. Tampoco se utilizaban las críticas al modelo desde las vertientes ortodoxas, como los trabajos de Little, Scitovsky y Scott, Díaz Alejandro, Bela Balassa, Haberger, etc. La mayor parte de las críticas venían de la lectura de autores estructuralistas críticos al modelo como María Concepción Tavares, Ruy Mauro Marini, Vania Banvirra, etc.

Creemos que en realidad, la oposición provenía del hecho político que el modelo abría una posibilidad de desarrollo capitalista que entraba en oposición a la idea de cambios estructurales como condición para el desarrollo. Sólo una parte de ONGs, advirtió de las débiles posibilidades y expectativas de un desarrollo industrial endógeno en la sierra. Quizás, de una manera algo ingenua, la única excepción fue el CBC que insinuó la posibilidad de un desarrollo regional industrial sobre la base de una protección interna, subsidios y una fuerte intervención del Estado.

En esta sección del debate, cabe señalar que la oposición al modelo estuvo reforzada por la indiferencia de un buen segmento de ONGs, la mayoría de ellas localizadas en áreas rurales. Era evidente que tenían pocas posibilidades de opinar, o pero aún, de apoyar (o estar en contra) al MSI y se enfrascaron en un agrarismo modernizante como la salida al subdesarrollo de sus espacios, sin renunciar a la necesidad de cambios sociales como base para el desarrollo. En otras palabras (inspirados o no en el modelo de desarrollo rural integrado DRI), pensaban que el camino al desarrollo no era la industrialización sino la promoción de la agricultura, de los más pobres, de los campesinos .

Por estas razones, la mayoría de ONGs tenían en sus planes de trabajo, la promoción de las organizaciones campesinas, el reforzamiento de los sindicatos, la educación popular, etc. Las acciones de las áreas técnicas (cambio técnico, semillas, riego, sanidad animal, etc.) eran el "gancho" para entrar en el campo y apoyar la organización de los campesinos.

Evidentemente, en ese empeño muchas veces empataban con las fracciones de partidos de ultra izquierda, generándose tantas coincidencias como contradicciones que, ensayando un balance, quizás la actual DESORGANIZACIÓN campesina se deba en gran parte a estos problemas. En retrospectiva, ahora resulta pintoresco el trabajo de los promotores e intelectuales de las ONGs y de los

militantes de los partidos en los congresos campesinos. Unos y otros elaborando mociones, ponencias, propuestas, subsidiando viajes, pasajes, comida, papel, etc. para ganar la aceptación de los campesinos.

Lo dramático de la situación era que la industrialización del país continuaba y sus políticas tenía serios efectos sobre el campo, sobre todo en términos de precios, de importación de alimentos, de limitación de crédito, etc. sin que la mayoría de los directivos se dieran cuenta del sesgo anti agrario del modelo . Así, muchos de sus esfuerzos fueron absorbidos por los impactos del modelo, sin lograr aumentos generalizados en el bienestar de los campesinos, y más dramático aún, sin lograr los cambios estructurales que hubieran abierto el camino al desarrollo.

VI. CONCLUSIONES

1. Hasta el fin de la década de los ochenta, la mayor parte del trabajo de las ONGs en el Perú, no contó con un debate serio sobre el concepto de Desarrollo ni sobre los modelos y políticas subyacentes.
2. En la medida que las propuestas de la economía del desarrollo nutrieron las políticas del Estado, al que la mayoría de las ONGs consideraban "reaccionario", estas tuvieron un comportamiento reactivo o indiferente, en gran medida por actitudes dogmáticas y políticas.
3. La visión dominante del trabajo de las ONGs fue la necesidad de trabajar con la población menos favorecida para promover transformaciones sociales capaces de generar las condiciones del "desarrollo".
4. En los términos planteados por ellas mismas, las ONGs no lograron su objetivo de desarrollo, vale decir la construcción de una nueva sociedad como preludio a un auténtico proceso de desarrollo democrático, equitativo, solidario, justo, etc.
5. Las contradicciones con los otros agentes de cambios social, en particular con los partidos de izquierda y el propio Estado, debilitaron sus aspiraciones de desarrollo.
6. Los cambios en el entorno político internacional y la predominancia de la ortodoxia política y económica en el mundo desde la década de los ochenta, limitaron los argumentos de transformación social como palancas del desarrollo.

6. Estos mismos cambios han contribuido a la revisión crítica del trabajo de las ONGs, y la necesidad de repensar su rol en la sociedad y su relación con el Estado. Sin embargo, la crisis de la economía del desarrollo y de las visiones alternativas de sociedad, por el momento contribuyen poco a la elaboración de propuestas innovadoras.

7. La debilidad del Estado y en general de la sociedad civil peruana, en un entorno internacional y nacional cada vez más cambiante, dejan aún espacios para un rol y trabajo de las ONGs.

8. Los de las propias ONGs, de la cooperación internacional, el verdadero espíritu de la solidaridad internacional y nacional y la necesidad de atender una creciente cantidad de personas marginadas por los cambios políticos y económicos contemporáneos, exigen repensar su ubicación y trabajo en la sociedad, desde una visión autocrítica de su pasado y desde la prospectiva del siglo XXI. Este trabajo ha pretendido atender esa primera exigencia.

Cusco, primavera de 1996.

AXE 2 : Les ONG comme objet d'étude sociologique

SUR LA "MÉMOIRE LOCALE DU DÉVELOPPEMENT". UNE APPROCHE ANTHROPOLOGIQUE DU RÔLE DES ONG DANS LA MISE EN OEUVRE DE CHOIX TECHNIQUES.

Texte d'auteur (version pré-colloque)

Philippe GESLIN

Depuis le XV^{ème} 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. Dans le souci de 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 de 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.

Notre participation à un transfert de technologie de la France vers un hameau du littoral guinéen (Sous Préfecture de Wonkifon situé au sud de Conakry) initié par une ONG française (AFVP)¹ impliquait entre autre de réaliser une ethnographie de la société susu au sein de laquelle de nouveaux modes de production de sel allaient être expérimenté pendant trois années². Dans ces zones de mangrove, la production de sel "traditionnelle" est une grosse consommatrice de bois (3kg de bois pour 1 kg de sel produit)³. Sur certains secteurs, l'équilibre écologique est menacé, et il existe aujourd'hui une forme de consensus international des ONG concernées autour d'une production de sel solaire, non consommatrice de bois de feu.

Compte-tenu du contexte de réception, nous devons produire des recommandations susceptibles d'aider à la conception d'un système technique répondant à la spécificité du contexte de réception à la fin des trois années d'expérimentation⁴. Le projet mis en oeuvre par l'ONG se limitait en fait à un nombre restreint de personnes isolées, en apparence, dans un hameau en hivernage ou sur les zones de production de sel pendant la saison sèche. Toutefois, les enquêtes

1AFVP, Association Française des Volontaires du Progrès. Cette ONG était maître d'oeuvre du projet. L'ONG "Univers-sel" des paludiers de Guérande représentait l'appui technique.

2Il s'agissait principalement d'expérimenter des marais salants tels qu'on les connaît sur le littoral de l'ouest de la France et des salines mixtes, développées au Bénin, par l'ONG "Univers-sel".

3En Guinée Maritime, comme dans une grande partie de l'Afrique de l'ouest, les populations du littoral produisent du sel par lixiviation (évaporation d'une saumure portée à ébullition sur des foyers alimentés en bois de chauffe). Les processus répondent à une même dynamique. On prélève de la terre salée dont on remplit de larges filtres. On verse de l'eau de mer sur cette terre. La saumure qui s'en écoule est alors prélevée puis portée à ébullition jusqu'à cristallisation du chlorure de sodium.

4Geslin, 1996.

réalisées localement ont montré qu'il était 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. Les différents programmes de développement d'une telle innovation solaire qui se sont succédés, voire chevauchés depuis près de dix ans ont constitué pour nous des "situations de référence"⁵. Ils ont contribué à la constitution d'une véritable "mémoire du développement" sur certains points du littoral guinéen et plus précisément sur la zone concernée par le programme. Leur prise en considération est déterminante pour l'anthropologue. Elle permet notamment de saisir une partie des nombreux facteurs qui ont influencé 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. Elles l'étendent non seulement aux caractéristiques socioculturelles du groupe receveur de l'innovation, à son histoire, mais aussi au cadre plus large des politiques de développement menées aux échelons nationaux et internationaux depuis plusieurs années, en particulier par les ONG. Très souvent, les populations de certains hameaux de mangrove 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 dans certains cas suffisamment objectivée pour se fondre dans le système de représentation local au point de déterminer très précisément certains comportements sociaux. Elle constitue une donnée avec laquelle il faut compter, dans le cadre des transferts de techniques. Il s'agit là d'une dimension incontournable pour l'anthropologue. Nous rejoignons ainsi ce qu'écrit Chauveau⁶ dans son approche historique des faits de développement qui souligne que "...ce qui se passe pour des traits traditionnels de l'organisation économique peut être de création récente et la "modernité" bien plus ancienne que les "développeurs" ou les ethnologues ne le pensent...". Nous illustrerons ces propos par un exemple tiré de notre expérience auprès de la population du hameau de Wondewolia situé au sud de Conakry sur le littoral guinéen. Avant l'arrivée du projet d'expérimentation salicole auquel nous avons participé, quelques représentants de cette population susu avaient déjà pu tester l'alternative solaire à travers d'autres projets. Ils avaient aussi intégré les avantages qu'une telle innovation était susceptible de leur apporter au regard de la situation qu'ils vivaient à l'époque. Compte-tenu du cadre restreint de cet article nous présenterons le mécanisme de ce processus de connaissance et nous concentrerons sur seulement deux des avantages envisagés par les producteurs locaux.

Deux exemples de programmes de développement de la saliculture solaire dans les mangroves du littoral guinéen.

1 - Fokou Fokou. La mise en oeuvre de marais salants.

⁵En ergonomie, est appelé "situation de référence" un site ou un projet analogue à celui sur lequel l'intervenant (ergonome) doit travailler. Son étude permet de faire ressortir les problèmes rencontrés lors de sa mise en oeuvre. Pour un même transfert de technique, et compte tenu des spécificités culturelles de chaque situation, de telles connaissances évitent souvent de reproduire les mêmes erreurs au sein du nouveau projet.

⁶(1992 : 15)

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. Nos enquêtes sur le littoral ont concerné dans un premier temps le site 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.

Les études de faisabilité du projet Fokou Fokou datent des années 1972/1973. Il s'agissait d'un projet financé par le Ministère de l'industrie. L'artisan de cette entreprise avait acquis son expérience de salinier au Ghana puis au Sénégal. Il fut ensuite envoyé en Sierra Leone pour construire des salines dans la région de Ribì, à Small Maiemba, avant de revenir en Guinée, dans son village natal, pour y développer le même type de saline. Le projet était important. Il prévoyait la construction de salines en ciment alimentées en eau de mer par un système 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, 1982 et 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 1000 m² et de la saline.

La mémoire du développement et l'inadéquation des systèmes de représentation relatifs à la constitution du sel.

Malgré cet échec, un élément du processus de production mis en oeuvre à l'époque a peu à peu pris place dans la mémoire locale. Au cours de nos enquêtes il est apparu comme étant l'un des éléments déterminants du choix technique retenu par les populations locales avant notre arrivée au sein du projet de Wondewolia. Pour les producteurs susus, le sel est le produit de la terre grattée et de l'eau. Leur explication est la suivante: "L'eau recouvre les aires de grattage, 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 grattée, on retire du système de pensée paysan l'un des deux éléments fondamentaux entrant dans la conception du sel, c'est-à-dire la terre salée.

Nous avons pu, au début de nos enquêtes, nous étonner des réactions des producteurs, aux yeux desquels le sel solaire qu'avait produit les salines de Fokou Fokou ne pouvait pas être du sel, tel qu'eux-mêmes le conçoivent. Il manquait un des "catalyseurs", la terre grattée, et les discussions allaient "bon train" sur la nature de l'autre élément fondamental qui permettait de faire du sel, sans terre grattée. Cette question tourmentait beaucoup moins les jeunes producteurs. Toutefois, nous postulons que ce système de pensée qui touche à la formation du sel, constitue une des raisons pour lesquelles, dans leur majorité, les producteurs ont préféré conserver la production de saumure, via la terre filtrée, en acceptant, pour les cristalliseurs, les supports en argile ou en plastique.

Pour appuyer cette démonstration, on peut faire référence à un autre problème survenu dans le cours du projet auquel nous avons participé. Il est important parce qu'il nous renvoie explicitement à cette notion de "mémoire du développement" dont nous avons parlé plus haut. Sur le site de référence de Fokou-Fokou (cristalliseurs en ciment) les populations avaient remarqué que chaque matin, l'un des responsables prélevait de l'eau du cristalliseur dans un grand tube en plastique⁷. Il y plaçait un instrument long, en verre, puis l'enlevait avant de verser le contenu du tube dans le cristalliseur. Les jours suivants, le sel apparaissait dans le bassin. Très rapidement, le bruit courut que cette opération permettait en fait de verser un

⁷Il s'agit d'un densimètre. D'après Delbos (1983 : 13), "ce densimètre est connu et utilisé depuis fort longtemps par les paludiers guérandais pour la culture des oignons. Il sert à doser le désherbant".

produit chimique, sorte de catalyseur, qui au contact de l'eau activait l'apparition du sel, alors qu'il ne s'agissait là que d'un banal densimètre. Lorsque les paludiers sont arrivés avec ce même densimètre, certains producteurs ont très rapidement fait le rapprochement avec l'expérience de Fokou Fokou. Le marais salant construit par l'AFVP n'utilise pas la terre grattée, mais seulement l'eau de mer. Il manque un élément. Il faut donc, pour faire du sel, lui ajouter un produit chimique. Pour faire disparaître tout "soupçon" auprès de certains producteurs, nous avons dû demander aux paludiers de nous laisser un réfractomètre. Cet instrument évite le prélèvement puis le versement de la saumure dans les bassins. Deux systèmes de représentation se sont alors rencontrés, d'une même pertinence pour chacun des groupes, seuls variaient leurs référents culturels.

2 - Du Bénin à la Guinée. les tribulations des salines mixtes.

A partir des années 90, toutes les expériences d'amélioration du processus de production de sel en Guinée vont s'inspirer du Projet Intégré de Recherches sur l'Amélioration des Techniques Traditionnelles d'Extraction du Sel (P.I.R.A.T.T.E.S.) mis en oeuvre par L'ONG "Univers-sel", au Bénin. Les paludiers, en collaboration avec l'AFVP ont en effet proposé une alternative solaire à la production de sel local dont le processus est identique, dans l'articulation de ses phases, à celui utilisé par les Susu. Sur le littoral béninois, ils ont mis en oeuvre des salines constituées chacune d'un cristallisateur de forme rectangulaire. Le cristallisateur est constitué d'un bassin en argile au fond duquel est déposé une géomembrane retenue sur les bords par plusieurs séries de planches. La saumure, obtenue par lessivage des terres salées est transportée dans l'oeillet. "Normalement la cristallisation du sel s'effectue dans la journée qui suit l'alimentation en saumure de ce bassin. La récolte de sel se fait généralement en fin d'après-midi. Après la récolte, le cristallisateur est réalimenté ...avec des saumures fraîches"⁸.

Les modifications proposées par les paludiers 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 (cristallisateur+effet du soleil et du vent, au lieu de bassine+foyer+bois de chauffage). Les salines solaires de ce type, comme les bassins en ciment, 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, l'AFVP basée à Koba en Guinée, engage une action de développement autour de la question du sel en s'inspirant des résultats de sa collaboration avec les paludiers au Bénin. Après que deux volontaires aient réalisé une série d'enquêtes par questionnaire 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. Le processus de son installation est décrit dans leur rapport⁹: "La surface de l'adern est de 10 m²... Elle a été conçue en bâche plastique (sic) et recouverte d'une couche d'argile...de 3 cm d'épaisseur. Elle alimente deux cristallisateurs de 6 m² et de 6.5 m². L'un réalisé en bâche agricole noire, l'autre en argile....Nous avons...construit deux types de cristallisateurs : l'un avec support artificiel pour vérifier si les conditions climatiques du milieu autorisent effectivement la cristallisation du sel par voie solaire et éolienne; l'autre en substrat argileux afin de tester l'étanchéité de l'argile...Dès les premiers jours, nous nous

⁸Rapport PIRATTES (1991)

⁹Voir Traineau et Soenen (op. cit. : 24 à 26). Dans le cadre de ce chapitre, nous ne donnons que les étapes principales. Le détail est livré dans la seconde partie de l'ouvrage, lors de l'analyse des situations de référence.

sommes aperçus que le sel cristallisait déjà dans l'aderne...Nous avons donc construit un troisième cristallisateur, dans lequel la saumure était directement versée, sans passer par le bassin de chauffe. Ce cristallisateur a été conçu avec une toile plastique plus épaisse que celle du premier cristallisateur (genre bâche de camion). Il a une surface de 7 m². Par la suite, l'aderne a été abandonnée : les trois cristallisateurs étaient remplis directement par la saumure recueillie sous les entonnoirs".

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 et les producteurs semblent intéressés. Toutefois, à l'époque, le coût des bâches en plastique est tel que les responsables s'orientent vers la saline mixte avec cristallisation sur argile. Il s'agit alors d'apporter les améliorations nécessaires à son bon fonctionnement : "...Ce bassin doit être amélioré afin que l'on puisse ramasser facilement du sel propre. Les marais salants sont faits en argile. Il est donc possible de faire des cristallisateurs en argile...En étudiant plus précisément la méthode de construction des bassins dans les marais salants, nous pourrions transposer et adapter cette technique et améliorer ainsi le cristallisateur"¹⁰.

L'ONG comme médiateur dans le cadre des conditions locales d'émergence d'un choix technique.

A l'initiative d'un volontaire du progrès travaillant dans le hameau de Wondewolia, dans le cadre du programme "Gestion de mangrove" mis en oeuvre par l'AFVP, des producteurs de la zone - cinq personnes dont un producteur de Wondewolia - sont invitées à visiter les salines solaires sur bâche et sur argile mises en oeuvre à Koba. Les producteurs peuvent ainsi tester les deux techniques. A leur retour, le projet "Gestion de mangrove" propose des bâches. Un producteur de Wondewolia, responsable du groupement accepte la proposition en associant le représentant des jeunes producteurs au sein de cette même unité. Le processus de médiation¹¹ entre différentes entités, et qui s'est engagé depuis le projet béninois se poursuit alors à un niveau local.

Une première expérience est tentée. Les bâches sont installées en bordure d'un îlot de mangrove, sur le territoire de Wondewolia. Les producteurs les alimentent avec la saumure produite dans deux filtres, comme sur les campements "traditionnels". Après deux jours d'expérience, le jeune producteur est formé par le plus ancien. Il transfère alors lui-même les deux bâches sur son campement de production habituel localisé sur le site de Tougoussourou. Son jeune frère qui est installé depuis le début de la saison lui propose d'utiliser la saumure issue de ses filtres. D'après les producteurs, les quatre jours d'expérience ont permis de réaliser quatre récoltes. Tous les matins, chacune des bâches recevait cinq seaux de saumure. Le soir, ils récoltaient un seau¹² de sel par bâche. Les huit seaux de sel récoltés ont rempli un sac de 50 kg. 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.

La mémoire du développement et l'adéquation des salines mixtes au système foncier de Wondewolia.

En présentant les avantages de la saline mixte de Koba, le responsable guinéen du programme a d'emblée suscité l'intérêt du représentant des habitants de Wondewolia qui, en plus de sa charge, est aussi représentant du segment de lignage fondateur du hameau. Les

¹⁰Ibid. : 27

¹¹Le rôle des médiateurs dans les projets de développement est abordé dans Olivier de Sardan (1991). Ce terme se rapproche de celui de "porte-parole" utilisé par Akrich et al (1990), qui n'est pas éloigné de celui "d'intermédiaire" défini par Asséo (1981 : 627) : "(Il) s'inscrit dans des champs de lutte. Il a une place stratégique. Il concentre des enjeux mais il n'est pas neutre. Il est celui qui joint innocemment le geste à la parole, et par là même condense ou produit des effets".

¹²Compte tenu de la quantité produite il devait contenir approximativement 6.25 Kg de sel.

salines mixtes sont selon lui bien adaptées aux contraintes générées par les modalités d'accès à la terre pour certains producteurs, contrairement à des systèmes fixes, comme les cristallisoirs en ciment de Fokou Fokou ou les marais salants de Koba. Sur la Sous Préfecture de Wonkifon, il existe en effet trois types de producteurs :

a - Les propriétaires à vie de leur parcelle (maître des terres, membre du segment de lignage propriétaire). Compte tenu du système foncier, ce sont les seuls qui sont susceptibles de bénéficier du marais salant. Ils ont une totale liberté d'action sur leurs terres.

b - Les producteurs temporaires à qui on a prêté des aires soit pour plusieurs années, soit à vie mais sans transmission automatique du titre à leur descendance. Le choix de construction d'un marais salant de la part de ce type de producteur peut avoir des conséquences importantes, puisqu'en cas d'expulsion - fréquente - il ne peut pas récupérer l'outil de travail dans lequel il aura investi. La saline mixte lui permet de récupérer son outil de travail et de le déplacer sur d'autres sites.

c - Les producteurs épisodiques. Ils sont accueillis au gré des aires disponibles, sur un campement et pour une saison seulement. Ils ont en général une formation technique, de maçon, chauffeur, pêcheur, peintre, qui peut les occuper en saison sèche. Ils font du sel seulement s'ils n'ont pas de contrat dans leur spécialité. La saline mixte leur permet aussi de disposer de leur outil de travail selon leurs besoins.

L'ensemble de ces différents projets - y compris celui de Fokou Fokou qui n'a pas touché directement la population de Wondéolia, mais qui était connu sur ce site à notre arrivée a constitué progressivement, cette "mémoire locale du développement" dont nous avons fait état plus haut. Les producteurs s'appuient sur elle pour forger leur choix autour d'un système technique qui n'a jamais cessé de se transformer depuis leur installation sur le littoral (XVIII^{ème} siècle), sous l'influence de nouveaux groupes culturels qui s'y sont succédés, en commençant par les Susu eux-même, 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, dans laquelle nous étions nous-même impliqués, l'action des producteurs a mobilisé cette mémoire qui s'est inscrite peu à peu dans l'histoire locale. Nous l'avons prise en compte dans notre démarche anthropologique, tout au long du programme. 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 et leur mémoire au service du présent¹³.

L'innovation développée au Bénin résulte d'une dynamique propre au programme des paludiers, dans un contexte social spécifique. Leur rapport d'activité¹⁴ s'attache d'ailleurs à définir très clairement le contexte social de la lagune béninoise et les contraintes qu'il a exercé sur la mise en forme du nouveau procédé. Son impact a joué un rôle prépondérant dans différents projets guinéens. A l'époque de la mise en oeuvre de ce nouveau processus, il n'était pourtant pas question pour eux d'envisager un avenir panafricain aux salines mixtes. A travers son réseau de "Délégations Régionales" (D.R.) et de "Volontaires du Progrès" (V.P.) présents sur le continent, l'AFVP joue ensuite les médiateurs entre le programme P.I.R.A.T.T.E.S. auquel elle est associée et le projet Koba dont elle est le "maître d'oeuvre". Le projet Koba devient alors un programme véritable et va très rapidement devenir une vitrine

13Chéneau-Loquay (1995 : 166) souligne " La Guinée Maritime est particulièrement sollicitée, ses atouts pour la riziculture et la proximité de la capitale en font une région stratégique. Mais...le terrain n'est pas vierge; là les héritages des innovations passées sont particulièrement lourds car la rencontre avec les Européens a lieu depuis cinq siècles et depuis quarante ans les "projets" se succèdent sur les mêmes espaces et varient en fonction des modèles de société imposés. De l'économie capitaliste coloniale à l'économie libérale individualisante en passant par la voie collectiviste, différents avatars de la modernisation, ont été proposés. Ce qui reste pourtant de la cascade des innovations, ce n'est pas le "progrès technique" mais plutôt les "dérives sociales des modèles".

14 PIRATTES, (1989)

technologique pour les "agents de développement" responsables de programmes et sensibilisés, dans leur secteur d'intervention, par la question du sel¹⁵. Il en résulte alors différentes actions qui en fait vont se contenter de déplacer l'objet technique dans des contextes sociaux pourtant forts différents. Ils ne sont à aucun moment pris en considération. Toutefois, à travers cet exemple restreint, l'approche anthropologique combinée à la dimension historique du développement tend 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.

¹⁵Nous n'avons présenté ici que deux projets de saliculture solaire. Toutefois, à partir de l'expérience de Koba, un nombre important d'ONG locales (guinéennes, canadienne et allemande) s'est attaché à développer ce même type d'innovation, sans tenir compte de la spécificité des contextes de mise en oeuvre et de réception.

Ouvrages cités

AKRICH, M., CALLON, M. & B. LATOUR, "L'art de choisir les bons porte-parole", in Vinck, D. (éd.), *Gestion de la recherche et de l'innovation. Nouveaux problèmes, nouveaux outils*, Bruxelles, De Boeck, 1990, pp.57.

ASSEO. M., "Autour de la notion d'intermédiaire culturel", in *les intermédiaires culturels*, Colloque du Centre méridional d'Histoire Sociale, des Mentalités et des Cultures, Aix en Provence, Université de Provence, 1981, p. 627.

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 XIVème séminaire d'économie rurale, Montpellier, INRA/CIRAD/ORSTOM, 1995, pp. 165-176.

DELBOS, G., "Savoir du sel, sel du savoir", *Terrain*, n° 1, 1983, pp. 11-22.

GESLIN, Ph. *La mer, la terre et le palétuvier. Ethnologie et transferts de techniques. L'exemple du sel chez les Susu de Guinée*, Thèse d'anthropologie sociale, Paris, EHESS, 1996.

OLIVIER DE SARDAN, J. P. & PAQUOT, E. (éd.), *D'un savoir à l'autre. Les agents de développement comme médiateurs*, Paris, GRET/Ministère de la coopération et du développement, 1991.

P.I.R.A.T.T.E.S., *Rapport d'activités et perspectives d'avenir*, Guérande, 1989.

P.I.R.A.T.T.E.S., *Rapport d'activités*, Guérande, 1990/1991.

SOENEN, I. & TRAINEAU, D., *Le sel à Koba. Etude Socio-Economique de l'activité salicole dans la Sous-Préfecture- Résultats de l'expérimentation sur la production de sel solaire : la saline "mixte"*, Conakry, AFVP, 1991.

AXE 4 : La dimension politique des ONG

DIMENSIONS OF EFFECTIVENESS OF NGO'S IN AFRICA

Texte d'auteur (version pré-colloque)

Piet HUMAN

Goree Institute, Dakar, Sénégal

DIMENSIONS OF EFFECTIVENESS OF NGO'S IN AFRICA

by

Piet Human

Goree Institute, Dakar, Senegal

INTRODUCTION

The purpose of this study was to establish the determinants of organisational effectiveness in a population of organisations generally defined as 'non-governmental'. We did, however, find it difficult to identify this sector as a separate and distinct population of organisations from the outset. A population can be defined in terms of the 'deep structures' underlying the organisational forms and we had no way to establish clear deep structural criteria in advance. Our search for this particular sector was dependent upon the way in which these organisations defined themselves; thus, an organisation was included in the study when the members of the organisations described the organisation as a NGO. This led to numerous contradictions given the 'normal' definition of an NGO. Some organisations described themselves as NGO's out of pure opportunism; donor's money was directed towards the creation of this sector and many not-for-profit and even quasi-governmental organisations used this label as a convenient vehicle to gain access to especially overseas funding. The concept of a 'NGO' is a creation of the international donors and other developmental agencies and not, in this sense, a form of organisation which evolved 'organically' from our context. It is, in essence, an externally conceived and locally imposed form of organisation; the concretization of a particular Northern ideology imposed on the South. It may well be seen as the instrument by which the international community aims to translate its own agenda in 'developing' societies.

The concept NGO appears to be part and parcel of the debate around the strengthening of 'civil society' - a term itself beset by definitional problems. Nevertheless, Walzer (1992:89) defines civil society as: "...the space of uncoerced human association and also the set of relational networks - formed for the sake of family, faith, interest and ideology - that fills this space". People living under authoritarian regimes experience a highly restricted version of civil society and the role of the NGO has been to create and extend this space; in fact, to 'recapture' this space. It is, therefore, a double agenda; firstly to fill the space often neglected by the state and secondly to transform society so that the form of politics dominant in society respects the 'private sphere' from undue state intervention. The concept 'civil society' is furthermore, closely related to 'liberalism'. Held (1993:13) uses the term liberalism "...to signify the attempt to define a private sphere independent of the state and thus to redefine the state itself, that is, the freeing of civil society - personal, family and business life - from political interference and the simultaneous delimitation of the state's authority".

Nevertheless, the fact is that a population of NGO's has been established in most developing societies with the aim to strengthen a patently weak civil society. These organisations are important in so far as they are often the only organisations found in an otherwise sparsely populated (organisationally speaking) sector of society. The critical question to ask is whether this particular sector is better off given the presence of these organisations. In other words, if it is the aim of the NGO's to strengthen civil society, do they achieve this? Is the 'community' better off or worse off given the presence of these organisations or is the existence of these organisations inconsequential? Would life for the ordinary people living in developing countries be any different if we were to think away the whole of the NGO sector? The effectiveness of NGO's in Africa is primarily concerned with this question. If any impact is discernible, then the

secondary question would be the extent to which these organisations are the most suitable, in the sense of the efficient use of resources, for the delivery of services to these communities.

The aim of this research was to investigate these questions. More specifically, to determine factors related to the effectiveness of NGO's in the Western Cape. NGO's played an important role in the dismantling of the Apartheid state by providing organisational capacity in a weakened civil society. Their role in the process of transformation and, over the last few years, in the reconstruction of society is of critical importance. This research project was motivated by the assumption that a 'good' society will consist of strong and vibrant civil society and that the NGO sector can play an important role in creating such a civil society.

RESEARCH METHOD

A search of the literature on NGO's with special attention given to organisational effectiveness and African NGO's produced very little and reflected the scant attention given to questions related to effectiveness and impact of NGO's. The literature search revealed the lack of serious research in the area of organisational effectiveness as applied to the NGO sector. We did, for example, found not one article on this subject for African NGO's. The NGO 'culture' appeared to exclude notions of effectiveness or organisational performance. Very little useful articles or books were found internationally. Most research done on NGO's appeared to be done from an normative and ideologically informed point of view. Thus, the emphasis seems to be on what should be rather than what is.

The bulk of the literature was written by Northern academics reflecting romantically on the African NGO as an alternative organisation to the typical Northern organisation. Thus the emphasis placed on 'communitarianism', 'participatory networks', 'people centredness' and so on. The lasting impression on reading the dominant literature on NGO's in the developing world was that the Northerners are 'dumping'; Africa becomes a place where their own ideals, as the antithesis of their frustrations with their own societies, are dumped. We felt that this literature was of little help and decided to use our knowledge of our own conditions as well as what is known about organisations in general to proceed with the study. Our approach was consequently, exploratory from the outset. An in-depth study (qualitative) of ten NGO's in the Western Cape in South Africa to identify organisational effectiveness criteria was undertaken.

A sample of 171 organisations was drawn using a snowball method. No list of all the NGO's on the Western Cape existed and we contacted organisations and asked them for the names of others until a comprehensive list of 171 organisations was collected. All these organisations described themselves as NGO's. We also asked these organisations some basic information regarding their purpose and size. The majority of organisations was so small (average number of staff members was 4,5) that we decided to only include the 50 largest organisations in our survey. It was felt that most of the organisations do not qualify as 'organisations' given their small size and their youthfulness (60% of the organisations were younger than four years).

This was followed by the development of an organisational effectiveness questionnaire to empirically determine the dimensions of effectiveness. The questionnaire focused on the demographics of these organisations. A comprehensive survey of 42 NGO's was done. A number of fieldworkers were trained to complete the questionnaire (relatively complex requiring some knowledge of organisational variables such as finance, organisational systems,

findings would appear to reflect, in general, patterns found elsewhere in Africa. We have been researching NGO's in West and Eastern Africa over the last three years and the results of these studies do not differ markedly from the South African study.

ORGANISATIONAL EFFECTIVENESS

The concept of organisational effectiveness is beset with definitional difficulties, as is the case with most important terms. All existing organisations can be said to be effective since they have managed to survive until today. The difficulty arises from the fact that the style in which organisations survive varies greatly and, perhaps more importantly, is the fact that we are more interested in predicting survival than merely reflecting upon it. Effectiveness in the business sector is looked after the market itself; in other words, ineffective organisations are 'deselected' by the customers in a very direct way. The 'bottom-line' indicates, although it does not explain, effectiveness. Nevertheless, NGO's do not even have such a direct feedback system since the 'market' which selects is not the same market which buys. The locus of decision making concerning the effectiveness of the NGO is the donor and not the client.

Following from this we may argue that 'impact' should be the fundamental indicator of NGO effectiveness. Impact can be defined as the extent to which an organisation affects changes in the actual conditions of a pre-defined target group. In other words, the extent to which needs in the target group are satisfied. All indicators of effectiveness should be directly or indirectly related to the issue of impact. We can, therefore, not make statements about effectiveness by merely studying processes or means. Process should be considered in terms of outcomes or consequences.

Effectiveness as impact have both qualitative and quantitative dimensions. Thus, the number of people affected and the extent to which they have been affected by the organisation is a clear quantitative issue. We can count the number of people affected and measure the changes. But, especially in the area of conscientization, a small number of people may cause large changes in the long term. This qualitative dimension of effectiveness is difficult if not impossible to measure. Nevertheless, our primary proposition is that large organisations would tend to have greater impact than small ones.

DESCRIPTIVE ANALYSIS

Organisational Purpose

The purpose of an organisation is, from an analytical point of view, an essential organisational explanatory variable since the purpose determines the nature of the organisation to a large extent. The purpose of an organisation firstly reveals the need in society which the organisation attempts to satisfy. Secondly, it determines the means employed by the organisation to satisfy the need such as the technology used, the type of products or services produced and the structure and culture of the organisation. We know, for example, that the environment in which an organisation operates (as defined by its purpose) would determine the type of structure of an organisation.

Our sample of organisations indicate a great variety of purposes. We have asked the respondents to describe the purpose of their organisation in an open question. We categorised

the responses by firstly looking at the verbs in the description and secondly the need. Thus, we categorised what they do in response to the type of need.

TABLE 1: VERBS USED TO DESCRIBE PURPOSE

VERB USED	Frequency	Percentage
Provide a Service	18	28,6
Care	17	27,0
Educate	11	17,4
Promote	11	17,4
Advocacy	3	4,8
Fund Raising	2	3,2
Research	1	1,6
TOTAL	63	100,0

The sum total of responses is higher than the sample size since some organisations mentioned more than one 'verb' in the description of their purpose. More than half of the responses reflects a purpose related to the provision of a welfare service or to provide care (support, protection, assistance, etc.). There is, at face value, very little difference between the provision of a welfare type service and providing care. We did however distinguish between the two on the basis of the welfare service responding to the more 'normal' troubles experienced by people whereas those organisations involved in care were mostly working with people in need of care as a result of the consequences of Apartheid; the special problems at grassroots level not provided for by either the state or the normal welfare organisations.

Seventeen percent of the organisations were involved in education. This included a whole range of efforts from the very informal (literacy training, basic skills training and pre-school care) to formal education such as preparing students for matric exemption exams. Another 17% of organisations were involved in the promotion, facilitation or development of some idea or trend in society. They are again not dissimilar to those involved in advocacy (to influence policy or form new structures). Only two organisations were actively involved in fund raising and one in research.

It is clear from the above that all the organisations are operating in the field of social services. The table below illustrates the needs that these organisations respond to and further clarifies the purposes of these organisations.

TABLE 2: NEEDS SPECIFIED TO DESCRIBE THE PURPOSE

NEED	Frequency	Percentage
Education	12	18,5
Development	10	15,4
Social Problems	8	12,3
Civil Rights	8	12,3
Poverty Relief	6	9,2
Social Awareness	5	7,7
Business Development	4	6,1
Others	12	18,5
TOTAL	65	100,0

The 'other' category includes a wide variety of needs such as nature conservation, sea rescue, first aid, religion, and assisting other NGO's. The needs to which these organisations respond are mostly needs arising from the plight of the disadvantaged community. Apartheid created a highly unequal society and the state, who created much of this inequality also failed miserably to act upon the consequences of its policies. This is clear from the list of needs served by the sample such as development, poverty, education, and so on. These organisations occupy a particular 'niche' in society and that is to assist where the state has either failed or neglected to respond to the needs of citizens. The emphasis on development (human resources, community development, self-help projects, etc.), education, civil rights, social awareness and business development are broadly related to 'development' issues, whilst social problems and poverty relief tends towards a 'welfare' orientation. This distinction is an important conceptual one since the developmental orientation would aim to transform society whilst the welfare orientations aims to merely assist people to cope with the daily struggles of life. It is, however, difficult to differentiate between the two activities in practice and many of the organisations in the sample tended to combine the two orientations; thus, to provide welfare services but to add a developmental component to it. This tendency is clearly visible in the services provided by these organisations.

TABLE 3: SERVICES PROVIDED

SERVICE	Frequency	Percentage
Training	26	32,9
Provision	19	24,0
Advice	17	21,5
Care	9	11,4
Other	8	10,2
TOTAL	79	100,0

The training and advice (consultation, counselling, information, etc.) services can be classified as 'developmental' work whilst provision (of food, clothes, funds, shelter, etc.) and care (for

the disabled, the old and children) can be said to be 'welfare' services. The total number of services offered by our sample of 42 organisations is 79, which means that some (if not the majority) delivers more than one type of service.

Forty three percent of the sample said that they serve the disadvantaged community whilst the rest (56,8%) said that they serve all who may need their services. The latter category appears to work with the assumption that those in need (mostly the disadvantaged) will approach them for assistance, whilst the former category seem to be far more specific in terms of the target population. The majority of the organisations (67%) in the sample has a focus on the Western Cape region and it appears to be an urban focus as well. Only one organisation specified the target group to be residing in the rural areas. Thirty percent of the sample has a national focus.

We asked the respondents for a short description of the history of their organisation and also studied the annual reports (when available) to gather some information on the founding of the organisations. The role of the founders in the establishment of an organisation can reveal much about the purpose and also general orientation of the organisation. Thus its 'reason for existence' is often revealed by the original reasons for establishment.

TABLE 4: REASONS FOR ESTABLISHMENT OF ORGANISATION

FOUNDING IDEA	Frequency	Percentage
Social Problems	29	44,6
Apartheid	18	22,9
White Welfare	7	10,7
NGO Project	5	7,7
Others	9	13,9
TOTAL	65	100,0

Most of the organisations in the sample was founded by white people, most of them from the white 'liberal' community. The organisations which started as 'social problem' organisations focused on problems of a welfare nature; thus poverty, social deviance and disabilities. The founders were mostly welfare orientated organisations (such as Rotary) or individuals who felt that something should be done to assist the poor and neglected. The second biggest category was organisations which came into being as a direct result of Apartheid and to assist the victims of its policies. The third category, 'White welfare', are welfare organisations which used to serve exclusively white underprivileged people and which shifted to first include 'coloureds' and then later 'blacks'. The late sixties and early seventies appears to be a general time period for shifting towards 'coloureds' whilst the shift towards 'blacks' took place towards the early 1980's. Some of these organisations are products of other NGO's. Thus a project grew into a new organisation. The other category includes state organisations which were or are in the process of being privatised, the off-spring of religious organisations like the Catholic Church, NGO's started by business to assist in the conservation of the environment or in education, and one case of a membership organisation which transformed itself into a NGO.

From the above it appears that the purposes of the sample of organisations studied are, on the one hand, quite homogeneous. All of them are providers of services to the disadvantaged

communities of mostly urban areas. On the other hand, however, we did find enormous variety within this general area of concern. This reflects the massive imbalance between needs in the disadvantaged community and the provision of services. The needs are enormous and diverse whilst the delivery of services are only making a minute impact in a few selected areas of the overall conglomerate of needs. We will return to this imbalance and the effect it has on the question of organisational effectiveness below. We also saw that most of these organisations were founded by people outside the disadvantaged communities. Not one of these organisations were founded by members of the community itself.

Organisational Age

The average age of the sample of organisations at the time of the survey was 27.3 years. The minimum age was 3 years and the maximum age was 98 years. The median age was 18 years. This means that the average is pulled 'upwards' by a few very old organisations. Fifty percent of the organisations is younger than 18 years and 25 percent younger than seven years. The distribution is heavily skewed towards the younger organisations.

Organisational Size

We have two indicators of organisational size; namely, expenditure and the number of staff employed. Expenditure is the annual size of the budget (running costs) whilst we will look at full-time as well as part-time and voluntary staff in the analysis below. The average expenditure per annum of the sample was R2.9 million whilst the median was R1.5 million. We have excluded the annual budget of R925 million of the Small Business Development Corporation from our analysis here since the SBDC acts as a bank and its enormous budget distorts the analysis completely. If we were to include their expenditure into our calculations, then the average expenditure per organisation will be R25 million. Nevertheless, a few large organisations still appear to dominate the expenditure distribution. More than half the sample has expenditure budgets of less than R1.5 million. The total expenditure of the sample of organisations per year is R124.9 million.

A total number of 2755 people are employed full-time by our sample of organisations. The average staff complement is 67 and the median is 22 whilst the minimum is 2 and the maximum is 925. It is again noticeable that a few large employers skews the distribution markedly towards the larger organisations. Half the sample (21 organisations) make use of part time or voluntary staff and they collectively employ 2488 people (an average of 118 and a median of 35). Only six organisation have members which totals to 1052 people.

From the above it would appear that the sample of organisations consist of a large number of small organisations and that all the indicators of size is dominated by the influence of a few large organisations.

Organisational Assets

The average assets of the 38 organisations which reported their assets was R8,6 million and the median was R319 000. A few large organisations again distorting the picture somewhat. Assets is not only an important indicator of the size of the organisation, but it also indicates to its ability to raise funds and the probability to survive in the long term. The 'barriers to exit' for

organisations with a large asset base is much higher and the effect this has on long term planning decisions taken by management is significant.

Organisational Structure

The organisations were asked to provide a drawing of the structure of their organisation. The majority of organisations appears to have traditional hierarchical structures (71,4%); some had 'network' type structures (9,5%) and others (19,0%) a hybrid structure - a combination of hierarchical and network structures. The hybrid type of structure reflects, to some extent, the conflict experienced by managers to reconcile the requirements for technical efficiency (hierarchical structures) with the values of democracy and the ideals of social legitimacy (networks). It would seem that the demands for technical efficiency supersedes the social requirements in the dominance of the hierarchical structure in this sample of organisations. We have calculated the levels of authority as depicted in the drawings. The average number of levels was 5.2 with a minimum of three and a maximum of 10.

Seventy comma four percent of employees were fieldworkers or trainers, whilst 10,7 percent were clerical or administrative staff and 12,7 percent were cleaners and other support staff. Six comma two percent were managers. This gives an average manager to staff ratio of 1:16. The mean ratio was 1:11. The minimum ratio was 1:3 and the maximum 1:66. This reflects a high level of variance found within the sample of organisations regarding structural configurations.

Funding

The funding of not-for-profit organisations is a major effectiveness issue since they are mostly reliant on sources of funding outside of the communities which they serve. The amount of funding and the source of funding is also a critical determinator of the capacity of the organisation to fulfil its mission. It was found that most organisations are reliant on a number of sources of funding. The overseas donors were the greatest single contributor (23,2% of funds to the sample) followed by South African business (19,0%), and the state (18,6%).

TABLE 5 : SOURCES OF FUNDING

SOURCE	R'000 000	Percentage
International Donors	28,8	23,2
S.A. Donors	10,4	8,4
State	23,2	19,0
S.A. Business	23,6	19,0
Self Generated	17,0	13,7
Community	12,1	9,7
Membership	1,7	1,4
Investments	3,8	3,0
Others	3,8	3,0
TOTAL	124,4	100,0

It is clear from Table 5 that organisations are actually not using membership as a viable method to generate funds. Funding from the community itself was only used as a source of funding by 14 organisations in our sample and two of them account for nearly 70% of the total amount of funds raised by this means. Most of the funding is received from outside the community itself and this has some implications for the long term survival of this sector. The most frequently mentioned source of funding was self-generation (70% of organisations). This mostly involves the selling of products (crafts) or of services, but the average income from this source is only R 577 000. The median is R 200 000. This is, relative to the average and median budgets, a small contribution (around 13%), but it may become more important in the near future. The risk attach to reliance on external funding is high, especially in the post-Apartheid era where donors are (an many already have) changed their own funding priorities.

Organisational Growth

We have seen that the majority of organisations in our sample are quite young. We may thus expect fairly high levels of growth. The growth in expenditure per annum of the sample over the last ten years or less was found to be on average 122%. We have not adjusted these growth rates in expenditure for inflation (on average around 12% per year). This type of growth is, to say the least, spectacular. The median tempered this somewhat (53%) which means that a few organisations, and especially the small ones have skewed the distribution markedly. Small organisations often grow very fast and their growth rates are often deceptive since the base from where they grow is very small. We have one organisation which grew at an average of 600% since its establishment four years ago, which is not so fast considering that they started with a budget of R33 000 in the first year and had a budget of nearly R800 000 four years later. This growth rate slow down considerable once the organisation has established itself.

Growth rates in terms of employment (full-time) varied from -150% (huge cuts in staffing by one large privatised state institution) to 266%. The average growth rate in employment over the last ten years was 40,3% and the median was 21%. Thus, perhaps slower growth, but a major creator of jobs in the Western Cape. If we take the median growth rate of 21% per annum over the last ten years (and we assume that the growth was fairly consistent over this time period) then we can say that our sample created more than 1850 jobs over the last ten years. This is a sizeable number of jobs.

Organisational Governance

Most not-for-profit organisations are governed by a board of trustees. This body is charged with the responsibility of ensuring that the organisation serve its mission in an effective way. They do this in fundamentally three ways; they formulate overall strategy and mission; they are responsible to acquire resources (especially funding) and they need to ensure that these funds are efficiently employed in order to benefit the recipients. Most boards will be structured in such a way as to include people who are competent in or who represent one or more of these three basic functions. The compilation of a board can indicate to the extent to which an organisation is 'healthy' or not in terms of its overall strategic decision-making.

The average size of the boards was 11,6 and the boards were dominated by white members (64,1%) and people from the professional class (77,7%). A fifth (20,2%) of board members were African and 15,7% were 'Coloured'/Asian and slightly more than a fifth of the members can be said to represent the 'community'.

Organisational Impact

An assessment based on the information gathered by the questionnaire as well as annual reports (where available) was made to measure the impact of the organisation. Respondents were asked to describe the impact their organisations have on the target community and the annual reports of the participating organisations were studied. A five point scale was used by the researchers to assess the organisational impact (a score of one indicates to low impact and a score of five to high impact). This was a subjective assessment where the researchers attempted to rate every organisation in terms of the output relative to the inputs. Thus, the amount of money used and people employed (as inputs) relative to the number of people trained, people assisted or number of activities or services provided. This was a daunting task since many organisations were unable to provide us with quantitative data on their outputs. We did categorise the methods of reporting on their description of impact and we found that 12,0% did not know what their impact was; 19,7% mentioned the number of services offered; 47,6% mentioned the number of people who used their services; 19,0% reported on the results of their services (i.e. the numbers of students who passed or the numbers of people who were successfully rehabilitated) and 4,8% reported on their impact as a 'business' (meaning the income generated). This nominal scale exhibit some ordinal characteristics in the sense that a low score indicates to a vague notion of impact assessment whilst a high score indicates to higher clarity. A mean of 2.9 was established for this variable as a measure of clarity regarding impact assessment.

Nevertheless, a measure of impact was established and the average score was 3.3. We will use these two variables in the development of our model below.

Formalisation

We used the number of formally scheduled meetings held in the organisation as an indicator of the level of formalisation in the organisation. This was done by an assessment of the answer to the question "Describe the type and frequency of meetings you have in your organisation". We, again, rated the answers on a scale of 1 to 10 where 1 indicates to almost no meetings and 10 to a very high number of meetings. The mean was 5.8.

Staff remuneration and development

The total wage bill of the sample of organisations was R 78,9 million and this was 63% of total expenditure. The total expenditure on staff development per year was R 3,0 million which is 2,4% of total expenditure. The average salary per staff member (full-time) was R 28 646 per year and the average amount spend on staff development per staff member per year was R 1 121.

EXPLANATORY ANALYSIS

The basic aim of this study is to determine the characteristics or dimensions of organisational effectiveness. We have one measure of the result of effectiveness (the researcher's rating of organisational impact). We will firstly attempt to investigate the relationship between all the variables in order to establish the general patterns of interaction and the underlying factorial structures. We will use correlation and factor analysis to do this. Secondly, we will use

We used Spearman's rank order correlation coefficient for testing for correlations between the continuous variables. We used a rank order coefficient to provide a rough estimate of relationship between variables since the data was rarely normally distributed (as we saw in the averages and means above). A 10% level of confidence was taken to establish significance. Two variables not discussed above were created and included in the analysis below; namely management to staff ratio (MSR) and the ratio of wages to total expenditure (WEX). Both are ratios attempting to standardise some of the variables in the study.

TABLE 6: SPEARMAN CORRELATION COEFFICIENT MATRIX

	AGE	EXP	EMP	MSR	STR	GEX	WEX	ASS	CLA	MEE
EMP	0.52	0.62								
MSR			0.64							
STR		0.34	0.44	0.31						
GEX	-0.39			-0.34						
GEM	-0.53			-0.36		0.49				
WEX	0.38		0.37							
ASS	0.35	0.57	0.58	0.32						
CLA		0.32				0.32				
FUN	0.39							0.38		
STA		0.44	0.52		0.5					
MEE			0.31						0.52	
IMP	0.31	0.31	0.33		0.41		0.3	0.4	0.59	0.45

A factor analysis (varimax rotated) was executed on the same variables and four meaningful factors was extracted (See Table 7). The discussion below will draw from both the correlation matrix and the factor analysis. Only the significant correlations are indicated in the correlation matrix.

TABLE 7: VARIMAX ROTATED FACTOR MATRIX

VARIABLE	FACTOR 1	FACTOR 2	FACTOR 3	FACTOR 4
	Mass	Cycle	Impact	People
AGE	0,042	-0,607	0,122	0,406
EXP	0,839	0,172	0,256	-0,049
EMP	0,867	-0,144	0,066	0,342
STR	0,646	-0,255	0,315	0,200
GEX	-0,041	0,817	0,129	0,065
GEM	-0,064	0,809	0,024	0,079
ASS	0,784	-0,158	0,012	0,012
IMP	0,134	-0,205	0,863	-0,024

	0,057	-0,333	-0,010	-0,332
MEE	0,152	0,050	0,746	0,020
MSR	-0,165	0,522	-0,089	-0,197
WEX	0,130	-0,226	0,195	0,846

A cluster of variables indicating to organisational mass are all positive

From the factor analysis (factor 1), constitutes a clear factor. Full-time staff complement (EMP), total annual expenditure (EXP), the number of structural levels (STR), and the value of the assets of the organisation (ASS) are all positively correlated. This constitutes a configuration of variables indicating to sheer size or organisational mass.

The age of organisations (AGE) are also correlated positively with some of the constituents of organisational mass (such as EMP and ASS) but not with others, expenditure being a case in point. Age is however negatively correlated with our two rate of growth indicators (growth in employment (GEM) and growth in expenditure (GEX)). When we investigated the relationship between age and the two rates of growth indicators visually (a scattergram), we found a clear trend showing that the growth of an organisation tend to slow down with age. Thus, small organisations tend to grow very rapidly and then, as they age, are inclined to start growing at much slower rates. This finding supports the notion of the life-cycle of organisations (Kimberley and Miles, 1980). It is, moreover, interesting to note that the **organisational life-cycle** indicators (AGE, GEM and GEX) also constitutes a separate factor (Factor 2) in our factor analysis. The growth indicators are, moreover, negatively correlated with the management to staff ratio (MSR). This means that organisations with high management to staff ratios will have slower growth rates. MSR is another indicator of organisational mass (MSR is significantly correlated with the number of structural levels (STR) and with assets (ASS).

CLA	0,100	0,163	0,818	0,299
STA	0,412	-0,228	0,028	0,654
FUN	0,037	-0,355	-0,010	-0,532
MEE	0,152	0,050	0,746	0,020
MSR	-0,165	0,522	-0,089	-0,197
WEX	0,130	-0,226	0,195	0,846

A cluster of variables indicating to **organisational mass** are all positively correlated and, as is clear from the factor analysis (Factor 1), constitutes a clear factor. Full-time staff complement (EMP), total annual expenditure (EXP), the number of structural levels (STR), and the value of the assets of the organisation (ASS) are all positively correlated. This constitutes a configuration of variables indicating to sheer size or organisational mass.

The age of organisations (AGE) are also correlated positively with some of the constituents of organisational mass (such as EMP and ASS) but not with others, expenditure being a case in point. Age is however negatively correlated with our two rate of growth indicators (growth in employment (GEM) and growth in expenditure (GEX)). When we investigated the relationship between age and the two rates of growth indicators visually (a scattergram), we found a clear trend showing that the growth of an organisation tend to slow down with age. Thus, small organisations tend to grow very rapidly and then, as they age, are inclined to start growing at much slower rates. This finding supports the notion of the life-cycle of organisations (Kimberley and Miles, 1980). It is, moreover, interesting to note that the **organisational life-cycle** indicators (AGE, GEM and GEX) also constitutes a separate factor (Factor 2) in our factor analysis. The growth indicators are, moreover, negatively correlated with the management to staff ratio (MSR). This means that organisations with high management to staff ratios will have slower growth rates. MSR is another indicator of organisational mass (MSR is significantly correlated with the number of structural levels (STR) and with assets (ASS).

Organisational impact (IMP) is highly correlated with the clarity in method used to asses impact (CLA). These two variables, in turn, are correlated with the level of formalisation (as indicated by the number of meetings variable - MEE). These three variables also constitute a clear factor in our factor analysis (Factor 3). We will further explore the relationship between impact and the other variables in the regression analysis below.

A fourth factor (Factor 4) established consists of wage bill as a percentage of overall expenditure (WEX), expenditure on staff development (STA) and the number of funders (FUN). This factor appears to indicate to the extent to which the organisation have a **people orientation**. Thus, the extent to which money is spend on salaries (labour intensity), the relative attention given to staff development and the number of outside funders which need to be managed. Older and larger organisations (in terms of staff complement) appear, from the correlation matrix, to be spending relatively more on wages as a proportion of overall expenditure than younger and smaller organisations. Larger organisations (both in terms of staff complement as well as expenditure) would also seem to be spending more on staff development. One could argue that those with larger budgets can probably afford to. It is also evident that the older organisations and those with bigger assets tend to have more funders.

It is not at all clear why age and expenditure is not correlated. A weak coefficient of 0.17 was established. One would expect that older organisations will also have larger expenditures since they are larger in terms of employment and assets as we have seen above. It could be that some of the younger organisations have budgets disproportionate to their real size in terms of assets and employment. We will return to this anomaly later in our discussion.

Stepwise Regression

The initial thirteen variables included in the model were decreased to eight variables in a stepwise regression process. These eight variables explain 63,5% of the variance in the dependent variable (R-squared: 0,634). A F-ratio of 5,653 was found to be significant ($p < 0,05$). The variables which were selected by the step-wise process for inclusion in the final model were (in order of contribution): Full-time employment (EMP), management to staff ratio (MSR), levels in the structure (STR), assets (ASS), impact clarity (CLA), staff development expenditure (STA), formalisation (MEE) and organisational age (AGE).

The regression confirms our hypothesis that organisational size (in this case indicated by EMP, STR, ASS and MEE) explains the variance in organisational impact best. It would also appear that organisational age, formalisation, management to staff ratio and impact clarity are important variables in explaining impact. These variables are, as we have seen above, all again correlated strongly with organisational size.

It would appear that organisational mass is the essential quantitative or objective explanatory variable in explicating variance in organisational impact. It is, moreover, the case that qualitatively different types of organisations (in terms of purpose and history) are presented in our sample and that these qualitatively different organisational types may also, over and above our quantitative criteria, explain some of the variance found in organisational impact.

Analysis of Variance

A new variable (ORGTTYPE) was created by clustering organisational purpose as expressed by the need (see Table 2) on which the organisation focused into three different types of organisations. The first type could be called **transformational** organisation; their central aim is to actively change society by responding to needs in society such as human rights violations, democracy education, legal advice and support for victims of Apartheid, community development, social change and awareness, and educational assistance to people disadvantaged by the Apartheid educational system. These organisations are developmentally oriented and typical of the new NGO's which were established in the 1980's as a response to the Apartheid regime. The second type could be called **welfare** organisations. They focus on social problems (which often were a product of the political system), poverty relief, the disabled and religious organisations which aimed to provide relief to the poor. These organisations are not essentially 'political' but rather organisations concentrating on the plight of the poor and the disadvantaged, irrespective of the causes of these conditions. The third type are **others** who did not fit the criteria of the two types developed above and include organisations focusing on rescue or first aid work, nature conservation and providing loans to small businesses. Only eight organisations fitted the 'others' category but we will include them in the analysis for interest sake despite the small as well as diverse nature of this category. Nineteen organisation fitted the transformational type category and 15 organisations the welfare type. Only significant differences between means are reported in table 8 (indicated by an asterix).

TABLE 8: ANALYSIS OF VARIANCE WITH ORGANISATIONAL TYPE AS DEPENDENT VARIABLE

INDEPENDENT VARIABLES	DEPENDENT VARIABLES		
	Transform	Welfare	Others
IMP	3,00*	3,80*	3,50
EMP	22,8*	129,7*	53,4
EMP-P/T	10,3*	156,6*	86,6
ASS	3566*	16062*	157914*
STR	5,0	5,8*	4,5*
MSR	25%*	10%*	13%
AGE	13,4*	45,5*	26,4
GEX	136,5*	38,8*	203,1*
WEX	35,7%*	89,2%*	40,0%
STA/Cap.	49,2*	76,4*	120,7*
FUN- Overseas	49,6%*	13,9%*	59,0%*
FUN- State	6,5%*	35,5%*	22,3%
FUN- Self	5,9%*	12,7%*	44,0%*
FUN- Community	4,5%*	15,2%	42,0%*

Welfare type organisations appear to have significantly higher impact than the transformational type. The welfare type of organisation is also significantly larger (as measured by full time (EMP) and part-time (EMP-P/T) employment and assets (ASS) than the transformational type of organisation. These two types did not differ much in terms of the number of structural levels (STR) found in these organisations despite the fact that the welfare type was found to be much larger and that one would have expected more levels as a result in the larger welfare type of organisation. It would appear that the transformational type is 'over-structured' (a disproportionate number of levels relative to its size). This is also indicated by the significantly higher percentages managers relative to staff found in the transformational type (25%) compared to the welfare type (10%). It is noticeable that the more business oriented 'other' type has, in fact, less levels than the welfare type.

It is clear that, in terms of life-cycle indicators, the welfare type tends to be more mature (older (AGE) and slower growth in expenditure (GEX). The welfare type of organisation appears to be significantly more service oriented as indicated by the high level of labour intensity (wages as a percentage of overall expenditure- WEX) than the transformational type. The welfare type of organisation, moreover, seems to spend significantly more on staff development (STA per capita) than the transformational type, but still far less than the 'other' type.

The different types appear to have different funding source profiles in respect to overseas funding (only 13,9% in the case of the welfare type and nearly half in respect to the transformational type); the welfare type also relies more heavily on state funding (35,5%) than the transformational type. The transformational type tends to acquire very low proportions of their income from the community (4,5%) and through self-generation (5,9%) compared to the other two types.

DISCUSSION

Our sample of 'NGO's' reflects a group of highly diversified organisations (79 services provided by 42 organisations) and, given the fact that they are mostly small organisations, may mean that this diversification could lessen their potential effectiveness. This is typical of many NGO's; they tend to become highly diversified offering a comprehensive list of services. This tendency is often a necessity in remote areas where the organisations has to develop all its own services. In the Western Cape, however, this is a highly inefficient way of doing things given the number of other organisations working in the same area. We found, for example that group of adult education NGO's in the Western Cape are all small and all provide the same comprehensive list of services (materials development, train-the-trainers, training, printing, etc.). Their collective impact was, consequently, very low. Their effectiveness is, moreover, hampered by the fact that they are unable to focus on one target group (most are unable to define the target group clearly). The image is one of organisations waiting to be approached by clients. The 'clients' are often unwilling clients (or the 'wrong' ones) who only attend workshops because they were invited and receive disproportionately high *per diems*. A daily *per diem* of US\$50 to 100 for a few days are often more than the annual income of the client!

It is clear from this study that the NGO's are established and run by outsiders. In our case they are mostly dominated by white liberals. It is also in this sense that most of these organisations have their roots in 'welfare' type origins. In other words, outsiders helping the victims of society. Very few local community members participate in the conception and management of these NGO's and when they do, it is mostly by members of the community who have escaped from their own communities to the white middle class in South Africa or, elsewhere in Africa, the European 'development' community. NGO's are not organically linked to the communities in which they operate.

Most of the NGO's in our sample are relatively young organisations. Most were established during the mid 1980's when donors funding for these organisations was released on to the 'development' market. They are also mostly small organisations with a median budget of US\$300 000 per annum; a median staff complement of 22 and an asset base of US\$60 000. The organisations in the sample showed spectacular growth over the last ten years (122% in expenditure) and they are mostly dependent on outside funding (67,8% of total budget are from donors). The sample reflects a highly fragile population of organisations and, as we have seen in South Africa over the last few years, the failure rates are extremely high.

The major finding of the study is that organisational size is the best explicator of organisational effectiveness. Most of the organisations in our sample is too small to have much impact and their small size alone means that their utilisation of resources is highly inefficient. We also found that organisational age and size is correlated. This is obvious but the consequences of this finding is rather less so. A relatively young population of organisations will need time to

grow and become more effective. We know that the failure rate of young organisations are high and that they tend to be ineffective during the early establishment and growth phases. One should therefore not judge them prematurely. To close down small organisations prematurely would be short sighted and means that a lot of the costs in establishing the organisation has been lost. But, in other cases, it is also the case that the NGO culture itself resists growth. The rhetoric is that small is beautiful and the argument underlying this notion is that small size would ensure flexibility and close contact with the community. We have found this argument to be a fallacy. The 'transformative' type of organisation (the ideal type of an NGO) are smaller than our 'welfare' type of organisation but it is not less structured (5 levels) than the welfare type and has less impact. The transformational type has more managers per staff than the welfare type of organisation and is also more dependent upon overseas funding than the welfare type.

CONCLUSION

It is clear from this study that the 'space of uncoerced human association' is not effectively filled by NGO's in the Western Cape. This is also true in most African societies. The role of the typical NGO (defined as the transformational type in this study) is insignificant in South Africa. The major role played by NGO's in South Africa was to provide a place to develop managerial and other skills and to prepare activists for higher level jobs in government after liberation. This, in itself, was not a wasted effort although a rather expensive means by which leadership capacity were developed. The point is, however, that this space still exists and that the need for strong and effective organisations operating in this domain is greater than ever. Moreover, this space will be taken over by the state or other 'strongmen' (as is evident in the Western Cape by the gangs and vigilante groups) if the NGO's do not become more effective.

Our proposal is that the only way by which an NGO can become more effective is by focused growth. Thus to become both larger in size and to focus on a particular need in society. This also implies forming strategic alliances with the state, business and other organisations in order to be able to focus and contract other services out. The role of the donor is critical in this strategy. Donors cannot 'dump' their own agendas on Africa. The high levels of diversification found is partially the consequence of donor whims; an ever changing succession of topics, as defined by the donors and not the local community, drives the activities of the NGO's. The donors also do very little to ensure that the NGO becomes less dependent on external funding. Donors tend to fund projects and not the development of strong organisations. This trend is associated with the tendency to work on a short term basis and assume that the organisation is strong and able to deliver numerous projects simultaneously. This may be the case in Europe, but in Africa most NGO's are merely a temporary constellation of a diversity of short term projects. The central focus of the donor should be to assist in the development of strong organisational bases rather than the immediate delivery of one-off projects.

AXE 4 : La dimension politique des ONG

CONTEXTE SOCIAL ET CYCLE POLITIQUE: LES ONGS EN EQUATEUR

Texte d'auteur (version pré-colloque)

Jorge LEÓN
CEDIME-FLACSO

1.-Introduction.

Le fractionnement social de l'Équateur et un contexte de changement social accéléré permettent une analyse comparative des ONG, par des régions qui représentent des contextes sociaux différents et des rapports distincts avec l'État.

Les ONG tout en jouant des rôles semblables à divers niveaux des activités de développement, d'assistance sociale et d'éducation, ont des dynamiques différentes selon les régions, en rapport aux différentes composantes des ONG: constitution, membres, activités prédominantes, idéologies-objectifs et incidence dans le milieu.

La constitution des organisations non-gouvernementales est un phénomène contemporain même si la forme de ces organisations est de loin antérieure. Les données sur l'émergence des ONGs semble plus accentuée en Amérique Latine qu'ailleurs¹. L'Équateur ne fait pas exception, même si la période de la croissance des ONGs est postérieure à celle de bon nombre de pays de la région. Ce fait révèle l'importance du contexte.

Ces aspects exigent forcément une explication et une analyse de leur dynamique et de leur incidence sociale contemporaines en considérant les différentes composantes des ONG.

C'est cette analyse que nous comptons faire pour le cas de l'Équateur contemporain.

Les termes de "organisations non-gouvernementales" peut couvrir un éventail très large de toutes sortes d'entités. Nous nous référons ici à celles qui ont les suivantes caractéristiques²:

- ce ne sont pas des organisations étatiques ni gérées par l'État;
- ses activités ne visent pas à ses membres mais à d'autres populations, ce qui les différencie par exemple des syndicats, des coopératives ou d'autres organisations corporatives comme les collèges des professionnels. A ces caractéristiques nous ajoutons que ses membres adhèrent de manière volontaire;

¹ - Un indicateur tout relatif mais non moins significatif nous offre INTERNET, sur 29.657 références sur les ONGs il y a 22.793 de l'Amérique Latine.

² - Bombarolo G.; Pérez Cosío. "Los desafíos institucionales para las ONG's", in *Pobreza Urbana y Desarrollo*. Año 1, No. 2. Agosto 1992, Buenos Aires. ,

- ce sont des entités à but non lucratif;
- et ce sont "d'intérêt public", c'est-à-dire que visent à répondre à des besoins collectifs et ce faisant, en général promeuvent leurs orientations, en des valeurs, des attitudes ou des idées.

2-L'Équateur un État d'équilibres.

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 des divers équilibres sociaux et politiques de ses hétérogénéités sociales très prononcées, fortement différenciées par des régions.

Ses élites politiques et économiques, alternaient jusqu'à tout dernièrement au contrôle d'un système politique tout aussi régionalisé et avaient différentes orientations sociales, économiques et politiques dans leurs zones d'influence des deux grandes villes du pays, naguère le centre économique, port principal, Guayaquil, et la capitale politique, Quito.

La constitution des organisations en général et des ONGs en particulier³, connaît des dynamiques différentes dans ces deux régions.

3-Les organisations de la région de Guayaquil.

La région côtière où prédominent des orientations affairistes rattachées 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'a pas eu non plus, la même emprise sur la société.

Dans ce contexte, où chacun a l'obligation de démontrer que "peut" au-delà des appartenances primaires (classe, ethnie, strate, etc), ne prédominent pas les organisations corporatives comme à la région andine. Parallèlement, les activités considérées antan de secours social, puis celles contemporaines, de services sociaux (des hôpitaux, des orphelinats, des maisons de secours aux nécessiteux, finalement, des garderies voire des écoles et des centres de services de santé) ont été organisées et maintenues par des organisations de volontariat. Les membres de ces organisations étaient et sont en général des femmes des secteurs aisés de Guayaquil, leur idéologie est proche à celle des pratiques de charité chrétienne: aider aux pauvres. Cette forme d'organisation et d'orientations ont été prédominantes jusqu'à présents.

Les autres organisations formés et auto-identifiées comme ONGs, 1980-90, généralement avec des membres des couches moyennes ou populaires, ont finalement peu de durée et sont en nombre réduit (voir, infra, nombre par division régional). Sur 519 ONGs recensées en 1994⁴ pour tout le pays, uniquement le 9,54% de ces organisations sont à Guayaquil, la plus grande ville du pays qui avec sa région proche représente plus du quart de la population totale du pays.

Celles qui persistent, de manière exceptionnelle, ont intégré le volontariat avec des responsables plus permanents et salariés; c'est une bureaucratie embryonnaire avec une troupe de volontaires.

Tout récemment, on voit l'émergence des ONGs, directement rattachées à l'autre versant identitaire de Guayaquil, le monde des affaires. En effet, il y a maintenant des ONGs ou des

3- Les ONGs prennent en général le nom de: fundations, centres, corporations, instituts, asociaciones.

4- Voir **Directorio**, infra.

"Fondations", formés directement par des hommes d'affaires ou par des entités d'affaires (banques, chambres des affaires, grandes entreprises..) qui remplissent tout autant les fonctions des organisations de volontariat ou des autres ONGs existantes dans la région. Ces nouvelles organisations disposent de recours financiers suffisants pour alimenter un personnel salarié permanent et ont 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 dans les bidonvilles de Guayaquil, ce n'est pas là que l'on trouve là majorité des ONGs. Il en va de même pour l'ensemble de la région côtière, où les données de 1992, indiquent que près du 15% des ONGs sont de cette région peuplée par plus du 50% de la population.

D'ailleurs, le phénomène se répète au niveau des projets de développement exécutés dans la région par les ONGs, sur 1032 en cours de réalisation en 1994, au niveau du pays, 3.8% se développaient à Guayaquil.⁵

La tendance se répète au niveau des 44 ONGs internationales actives dans le pays, en 1994, dont les activités ne se situent dans cette région que dans leur 25%.

Les références mentionnées sur le système social où prédominent les orientations du "laissez-faire" qui s'accompagnent d'une reconnaissance sociale des "entrepreneurs" de l'importation et l'exportation, dans des rapports clientelaires divers, favorisent les entités de volontariat ou des activités sous contrôle des chambres des affaires. Ce lien public entre les secteurs des affaires et la société de la région, dispute aussi les espaces de légitimité et d'action de l'église catholique qui est par contre omniprésente à la région andine. Au contraire, ici cette église se définit moins par ses fonctions de contrôle sociale et beaucoup plus par celles des activités sociales de charité publique, en lien avec les secteurs des affaires ou sous leur contrôle. Ces dynamiques sociales se projettent au niveau du contrôle politique, où persiste ce lien entre hommes politiques et hommes d'affaires avec les mêmes orientations.

Si bien les organisations syndicales et les partis de gauche ont pris naissance ici dès la fin du siècle dernier ou début de ce siècle, ce n'est pas dans cette région qui ce sont développés mais bien dans les hauts plateaux andins. A Guayaquil, les "militants" sont exceptionnels.

Ces dynamiques de contrôle social et politique limitent la constitution des entités avec d'autres orientations et pratiques qui ne soient pas les hégémoniques du monde des affaires et leurs pratiques clientelaires.

4-Les organisations andines.

La zone andine avait hérité 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 commande socio-économique; d'influence politique et d'autorité. La stricte hiérarchie sociale était tout autant définie par la propriété que par des aspects ethniques. Le système coloniale de strates définissait les appartenances sociales suivant un décalage ethnique, en particulier par le phénotype. Au début polarisé entre un minorité d'origine hispanique et une majorité d'origine indo-américaine, chargée du travail et de payer le tribut; sera par la suite, lentement modifié par la croissante présence d'un secteur mitoyen, métis, qui occupera aussi diverses strates suivant ses métiers et son accès à des ressources. Ces strates étaient organisées suivant un système corporatif classique. L'appartenance aux corporations permettait l'accès à des ressources matérielles ou symboliques et une identité sociale.

5-Voir **Directorio**, infra

Les divers et cycliques processus de changement social ont modifié ce système et ses hiérarchies sans qu'il aie disparu complètement. Les nouveautés ce sont superposées et rearticulées à la tradition. La concrétion de la citoyenneté a exigé aux différents secteurs sociaux, par périodes, son regroupement dans des organisations, dont le fonctionnement et les orientations sont fréquemment tout proches à celles des corporations.

Si bien par divers moyens, entre autres l'éducation et les partis de gauche, les couches moyennes avaient réussi certain accès aux avantages sociaux et politiques du moment (1900-1940); il n'en allait pas de même pour les secteurs populaires, en particulier pour les secteurs ruraux, ethniquement différenciés. Le syndicalisme dont l'émergence date du début du siècle ne réussit une reconnaissance de fait sinon aux 60-70, à l'avantage des salariés du secteur productif. Les secteurs ruraux par contre, doivent attendre la libération du servage avec la Réforme Agraire (1963) pour connaître l'accès aux avantages déjà partagés par les autres secteurs sociaux (p.e. services publics, sécurité sociale) et une reconnaissance sociale ou publique d'égalité.

Il s'est précisément produit d'abord un processus d'organisation généralisé. Au cours des années 60-70, des nombreuses organisations ont émergé dans l'ensemble du secteur rural.

Tout autant le syndicalisme que ces organisations rurales, dans ses pratiques sont une continuité modifiée du corporatisme, malgré leur discours et leurs orientations différents.

Puis, en appui aux activités de ces organisations populaires surtout rurales ont émergé des ONGs, généralement d'origine urbaine, formés par des membres des couches moyennes instruites ou aristocratiques en perte de prestige des avantages sociaux. Quelques unes se forment sous la protection de l'église catholique mais la majorité suit de près les orientations de la gauche. Il est à remarquer que tout autant les ONGs d'orientation catholique et proches à leur église, comme les autres ONGs naissent en opposition au pouvoir seigneurial et foncier. A différence des tendances dans la région côtière, dans le cas de la région andine, les ONGs se considèrent des noyaux de constitution d'alternatives sociales et d'abord un appui aux secteurs populaires organisés (paysans, ouvriers). Au niveau des membres, leurs orientations ne sont pas celles de la charité publique mais bien du militantisme politique.

C'est dans ce contexte de polarisation sociale et des conflits sociaux, accompagné d'un processus de constitution d'organisations des secteurs populaires, que les ONGs connaissent aussi leur développement, en nombre supérieur à la région côtière. En 1992 sur 323 ONGs au niveau du pays, 62.8% étaient à Quito, et 22% dans le reste de la région andine. En 1994, sur 519 ONGs au niveau du pays, les pourcentages se répètent.⁶

5-La situation récente.

Si bien le taux de mortalité des ONGs est particulièrement fort, l'on ne dispose pas de données récentes sur leur constitution et sur leur disparition. Cependant, il existe un **Répertoire des ONGs**⁷ consacrées aux "activités de développement", dans un sens très large, qui couvre l'ensemble des activités dont le but est "améliorer la qualité de vie de la population". Ce n'est pas un recensement mais l'on considère que l'ensemble des ONGs y sont. Aux critères antérieurement indiqués pour identifier aux ONGs, ce répertoire inclus, la reconnaissance de l'État, avoir un statut juridique. Si l'on pouvait inclure les ONGs non-légalisées leur nombre sera majeur.

6-Voir *Directorio*, infra

7 - Fundación Alternativa- PNUD. *Directorio de ONGs dedicadas al desarrollo en el Ecuador*. Quito, Alternativa-PNUD, 1992. Sa mise à jour en 1994: Fundación Alternativa- PNUD. *Directorio 94-95 de organizaciones sociales de desarrollo en el Ecuador*. ONGs, OPs, ONGs Internacionales, Organizaciones de Iglesia, Organizaciones de la empresa privada. Quito, Alternativa-PNUD, 199

En 1992 l'on y trouve 323 ONGs, en 1994-5, 514 ONGs.

Tableau 1 Période de constitution des ONGs actuelles

Période	Nombre	Pourcentage
1900 - 1950	3	0.5
1951 - 1960	6	1.1
1961 - 1970	42	8
1971 - 1980	62	12
1981 - 1990	45	233
1991 - 1994	143	27.5
sans information	30	5.8
Total	519	100

Source: Alternativa-PNUD. **Directorio**..op cit.

Il est aisé de percevoir que la majorité des ONGs se sont formés dès 1970 mais surtout pour la période 81-94 (72%) et connaissent un accroissement significatif (28%) au cours des 3 dernières années étudiées 91-94. Il est fort probable que cette croissance soit encore plus forte au cours de deux dernières années.

6-Enjeux sociaux par période.

Avant les 70: la charité publique et le cléricalisme.

Les premières ONGs avaient donc une tendance à agir comme des entités de charité publique, avant les années 70. Il était alors en jeu une dispute d'influences pour assumer l'émergence des services sociaux au niveau de la société civile, avant que cela ne devienne des politiques sociales.

Cependant, alors que dans la région côtière il n'y pas de dispute à l'hégémonie affairiste, dans la région des Andes, il y a une dispute entre des secteurs cléricaux et non-cléricaux, voire anticléricaux. L'État est de fait absent de cette dispute.

Les années 70 et les ONGs autonomistes.

Au cours des années 70, cette dispute se radicalise avec la présence des organisations politiques de gauche ou des organisations populaires (des syndicats ou des associations paysannes). Les entités de l'église catholique connaissent une "radicalisation" qui leur amène à assumer des positions proches à la gauche dans une semblable position anti seigneuriale-foncière.

Les nouvelles ONGs de l'époque se considèrent le moyen d'appui aux organisations corporatives: syndicales, paysannes ou des populations des bidonvilles en formation.

L'État était 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 de constitution d'un secteur industriel. Cette modernisation d'alors était combattue par ces nouveaux agents d'intervention sociale, en premier lieu par ces ONGs. Celles-ci étaient consacrées, en majorité, à favoriser la réalisation des processus de "réforme agraire", l'accès à la terre pour les paysans. Les ONGs préparaient les procédures judiciaires et bureaucratiques, remplissaient des activités d'éducation sur les lois et les orientations politiques.

Elles ont été des agents actifs de promotion des idées d'égalité sociale et dans nombre de cas, sont devenus des intermédiaires entre le monde paysan-indien et le monde externe, celui des lois, de la bureaucratie, des avantages sociaux, le monde dominant.

Ces ONGs, dans ce contexte fortement contrasté au niveau ethnique et étant formés par une population instruite des villes, ont finalement contribué à un processus de promotion de la langue dominante, l'espagnol, 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 (de l'eau, des écoles, des chemins, des maisons communales, des services de santé...) et finalement, à des politiques agricoles (crédit, politiques de protection, des subventions).

À plus d'un égard, ces ONGs ont joué les divers rôles des intervenants externes dans les luttes sociales avec des populations sans connaissances des règles du jeu externes à leur monde, ni des appuis dans un contexte hiérarchisés à leur détriment.

Les membres de ces ONGs ont joué finalement un rôle d'idéologues organiques, tout autant dans les milieux ruraux que 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 ONGs se considéraient autonomes de l'État et opposées à ses politiques. Elles alternaient entre des positions des demandes radicales à l'État et de refus à toutes ses actions.

Une minorité de ces organisations s'est consacré aux activités d'appui technique, agricole en milieu rural et à la construction de logements, en milieu urbain.

Divers facteurs ont permis cette constitution des espaces dits autonomes et anti-système. D'abord le fait que l'État n'avait pas desservi à tous les secteurs avec les services de base, ni avait partout établi ses normes de fonctionnement. Ensuite, même si c'était une période de dictature, dans le cas de l'Équateur, celle-ci n'était pas autoritaire sinon permissive et avait même des communes orientations antisegneuriales avec les ONGs et les organisations populaires d'alors. Finalement, le contexte international était aussi permissif, l'aide internationale était le principal bailleur de fonds, en particulière l'aide non-étatique qui partageait les mêmes orientations avec les ONGs nationales. Ce financement externe permettait l'autonomie par rapport à l'État et à d'autres organismes internes⁸. La majorité des ONGs ont pu se constituer avec ce financement.

Il existe ainsi la confluence de facteurs internes et externes au pays qui favorisent ce processus de constitution des ONGs avec leurs caractéristiques à cette époque.

Les années 80: les activités de développement.

- C'est au cours de la deuxième moitié des années 80 que l'on connaît l'accroissement plus important des ONGs. La majorité de celles-ci se consacrent aux activités de développement comme des appuis techniques.

Si bien la majorité a eu une origine intellectuelle ou politique, elles passent lentement à s'occuper d'abord des études fonctionnelles aux projets de développement puis des activités propres à l'exécution de ces projets.

8- Arcos, Carlos G.; Guerra A., Gustavo. "Situación de las ONGs en el contexto de las políticas sociales". Quito, DyA, sd. 11p, mimeo.

L'État a financé une partie de ces activités. Plus la part du financement étatique grandit, plus ce lien aux activités de développement prédominant et moins les activités "autonomes" y compris la recherche scientifique, tiennent lieu.

Les orientations des bailleurs de fond internationaux tendent aussi à se transformer, de façon favorable aux activités productives et économiques. La période militante laisse sa place à une phase plus "développementaliste".

Les discours se transforment, du rejet à l'État l'on passe à des soucis sur l'élaboration des politiques de développement (p.e. sur les politiques agricoles, sur le crédit) et finalement sur les politiques sociales.

Le contexte socio-économique s'est transformé complètement. L'État n'a plus les mêmes entrées des rentes du pétrole. Au contraire, sa politique économique de crise et centrée au paiement de la dette externe, restreint en entier ses politiques distributives et de promotion à l'industrialisation.

Ses politiques pour freiner les effets de la crise économique, en particulier la chute du niveau de vie, la impossibilité de répondre aux demandes de services, acquièrent maintenant 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 des oeuvres. Ce sont les populations bénéficiaires qui contribuent avec du travail à leur réalisation. Les ONGs sont fréquemment les intermédiaires dans ce rapport entre l'État et ces populations. En Équateur comme ailleurs, l'État a fini par inclure les ONGs dans ses politiques sociales.

Au niveau de la scène politique, avec le retour du régime des élections et des partis, l'on passe de la prédominance des tendances dites populistes, puis du centre à celles de droite.

Parallèlement, les noyaux militants de gauche perdent présence et reconnaissance dans les milieux populaires.

La légitimité nouvelle des ONGs pour agir dans les milieux populaires avec lesquelles elles s'identifient, passe précisément par un rôle dit d'accompagnement à ses demandes. Celles-ci se limitent lentement à contrecarrer les effets de la crise économique et de l'accroissement de la pauvreté. Les ONGs actives dans les milieux urbains prennent de l'importance dans les bidonvilles croissants et peuplés de personnes consacrées aux petites activités marchandes ou 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. A ce niveau, les ONGs d'origine catholique comme celles de gauche maintenant se rejoignent. Les deux maintenant se considèrent les garants de la réalisations des projets avec la participation des organisations populaires. Il est fréquemment maintenant que les aspects culturels auparavant délaissés soient maintenant considérés partie constitutive de sa manière de se différencier des pratiques de l'État.

Au cours de cette période, s'intensifie 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 des populations civiles. Devant les limitations de gestion des organisations populaires ou de l'État pour arriver à des secteurs dits marginaux, ces organismes ont été favorables à la médiation des ONGs.

A plus d'un égard la bureaucratie internationale entre en compétition avec les ONGs locales, y compris pour la quête de fonds. Ce qui font les organismes internationaux peut facilement être fait par les ONGs locales.

L'on peut conclure du tableau antérieur que l'accroissement du nombre et des activités de ONGs est parallèle aux limitations d'action de l'État et à l'accroissement des besoins d'une population appauvrie. Il y a une redefinition des conflits sociaux, ce ne sont plus exactement des conflits avec des orientations de classe que prédominent, mais bien de frein à la crise économique et à la pauvreté. Les ONGs ont redéfini leurs actions en conséquence, suivant les possibilités d'action avec les populations cibles. Elles ont augmenté les activités d'appui technique, de gestion, de capacitation et d'étude qui si passaient par les canaux commerciaux normaux rendraient très coûteux à des projets divers.

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 possible ou se voit agrandir parce que les partis ou les canaux politiques de représentation sont en crise; leurs discours ne réussissent reconnaissance ni sont porteurs des programmes pour les circonstances changeantes. Il est particulièrement révélateur à cet égard, le fait que sur les aspects écologiques, un des nouveaux champs de conflits sociaux, ce soient précisément les ONGs les principales productrices des discours et des actions, il en va de même sur les droits de l'homme. Les ONGs apparaissent dans les circonstances comme des agents articulateurs des positions dans la émergente société civil devant les limitantes dans la scène politique.

Les années 90: ont prend ce que l'État ne fait plus.

Entre la fin des années 80 et début des 90, les secteurs tenants de la nouvelle modernisation ont réussi une forte légitimité politique, en retard par rapport aux autres pays de la région. Les pressions fort connues du Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale en ont contribué. La réduction de l'État et la rearticulation de l'économie au marché international sont le nouveaux enjeux sociaux. Ce sont devenues les priorités au détriment de toutes les politiques sociales. La réduction de l'État implique entre autres aspects, la diminution de la bureaucratie et le transfert de l'exécution de nombreuses politiques aux secteurs civils.

Si bien l'accroissement des ONGs est tout à fait en rapport avec ce processus de transfert de responsabilités et des activités de l'État à la société civile, l'on peut maintenant différencier entre les ONGs antérieurs et des nouveaux.

En effet, il y a maintenant des ONGs créées avec l'objectif de promouvoir cette nouvelle modernisation sociale, qu'à différence de celle des années 60-70 vise à légitimer les secteurs productifs et la régence du marché au détriment de l'intervention étatique. Des nouveaux ONGs proches aux milieux des affaires sont maintenant très actifs dans la promotion des réformes en conséquence, avec la élaboration d'études et de projets de lois, l'exécution de projets productifs y compris dans les milieux paysans, la gestion de lignes de crédit et de procédés modernes de production dans les secteurs ruraux, des fermes, ou dans les milieux urbains de la petite et de la moyenne industrie. En contraposition aux ONGs militants des années 70, ces nouveaux ONGs remplissent un rôle semblable de idéologues organiques de la nouvelle modernisation. Ce ne sont pas, en effet, des ONGs pour les chambres des entrepreneurs, mais bien pour réussir une légitimation sociale à la modernisation en cours. A différence aussi des autres ONGs, ces nouvelles organisations n'ont pas des réticences à incorporer les nouvelles technologies ou les technologies radicalement différentes à celles assimilées dans le milieu.

Ces nouvelles ONGs sont financées par les secteurs 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. Lesquelles promeuvent maintenant la participation des ONGs au niveau du dessein et de l'exécution des projets de développement.

En contraste avec les autres ONGs ces nouvelles disposent d'un personnel permanent et des procédés de gestion moderne.

Les autres ONGs, sont par contre plus réduites en personnel et en ressources matérielles, leurs capacités de gestion ne sont pas en général proches "à la qualité totale", devenue le symbole de la nouvelle gestion.

Mais l'ensemble des ONGs est maintenant impliqué dans le fait d'assumer les activités délaissées par l'État, dans tous les domaines (santé, éducation, services d'assistance sociale,...). Une bonne partie des ONGs deviennent maintenant fortement fonctionnelle à l'État, articulée à ses politiques et souvent à ses ressources. On peut conclure que deviennent paraétatiques.

A différence de la période antérieure, il est à remarquer que une bonne partie des nouvelles ONGs, surtout celles qui sont proches à la nouvelle modernisation, sont originaires de Guayaquil. Il y a en cela une certaine continuité historique avec la tradition affairiste prédominante dans cette ville. Mais ce phénomène, en rapport, à notre analyse acquiert une importance supplémentaire si l'on considère que le pouvoir politique à cette ville a été en crise tout au long des années 80. Le secteur dit populiste, avait le contrôle de la municipalité du port, laquelle 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 ONGs font partie de ce processus de rénovation et de reconstruction régionale.

Cette nouvelle croissance des ONGs et leurs redéfinition révèle encore une fois la confluence de contextes à la fois internes et externes. L'un de recul de l'État et l'autre de promotion des entités internationales pour une majeure participation des ONGs. Cependant, la participation internationale, tout autant des organismes internationaux des Nations Unies, comme des institutions financières internationales (Banque Mondiale..), des organismes de coopération étatiques et les ONGs internationales, est maintenant particulièrement dirigiste et ses orientations tendent à devenir convergentes vers la modernisation en cours.

Ce parcours par des périodes différentes montre que les ONGs 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.

7-Couverture géographique.

- L'ensemble des ONGs, jusqu'à 1994, étaient prioritairement actives dans leur milieu d'origine, c'est-à-dire dans le monde urbain. Comme la majorité des ONGs sont de la région andine, c'est là aussi que sont prédominantes. Cependant, certaines organisations de Quito, sont aussi actives dans le reste du pays. 60 ONGs déclarent avoir des activités en différentes places du pays.

27% (192) des ONGs travaillent dans la région côtière, alors que 54% (330) sont dans la région andine. Dans la région amazonienne qui est la moins peuplée (5% de la population) sont actives 89 ONGs (13%) ce qui montre leur présence significative dû probablement aux soucis des milieux écologiques sur cette région.

Ces divisions se répètent au niveau des projets en cours (en 1994): 17% sont dans la région côtière, 49% dans la zone andine, 12% dans l'Amazonie, et 17% des projets ont une couverture nationale.

8-Domains d'action.

Nous avons déjà mentionné les fonctions et certaines activités remplies par les ONGs par périodes. Leurs domaines d'action actuels sont cependant très variés, comme indique le tableau 2

Domaines d'action des ONGs		
Domaine	% des ONGs actives	% des projets
Arts et Culture	5.85	6.27
Sciences /technologie	7.3	4.2
Éducation	21.8	17.5
Droits civils & politiques	12.08	5.8
Écologie	13	16
Production et création de revenus	16	24
Santé	19	20
Services de base	5	6
Total	100%	100%

Source: **Directorio**, op. cit

Le tableau montre les priorités d'action des ONGs et sa corrélation avec l'origine de leurs membres, provenant de secteurs de couches moyennes instruites et leurs conception de soi-même comme des transmetteurs de savoirs. L'éducation est la principale activité des ONGs; puis, viennent les besoins rattachés aux conditions de pauvreté, production, creation de revenus et santé; en troisième lieu sont les activités de nouvelles preoccupations de ces milieux, droits civils et politiques, et l'écologie.

Il est fréquent que les ONGs remplissent diverses activités et ne soient pas spécialisées; les activités d'éducation accompagnent la majorité des autres activités.

Pas toutes les ONGs ont indiqué leur budget ni la source de financement, mais pour le 60% qui en donne des informations, certaines conclusions s'imposent. Un pourcentage très significatif, 29% des ONGs opère avec moins de \$25.000 USA. Il s'agit donc des organisations qui réalisent des petits projets à coûts réduits et en général pour de périodes courtes, un an.

9% des ONGs ont des budgets entre \$25.000 et \$50.000; 8% de \$50.000 à \$100.000; 7% de \$100.000 à \$250.000; 2% de \$250.000 à \$500.000 et 2.3% de \$500.000 à \$1'000.000.

Il faut souligner que cette minorité des ONGs qui ont des hauts budgets, tendent à canaliser le gros du financement externe. Il existe ainsi une tendance à la concentration de ressources.

Les données disponibles pour 1992 indiquent que 40% des ONGs d'alors avaient un financement entièrement national; 6% avait moins du 25% de leur financement d'origine étranger; 18% des ONGs entre 26% et 50%; 25% des ONGs entre 76% et 100% du financement étranger.

Le montant de la coopération étrangère qui arrive aux ONGs pour 1990 a été calculée en 15 millions de dollars, ce qui a représenté un 4% des montants de la coopération internationale

de cette année (y compris les prêts internationaux)' la moyenne au niveau de l'Amérique Latine ce sera du 12%.⁹

Les changements fréquents des orientations et des activités, ainsi que le bas coûts de financement pour des courtes périodes ne permettent pas la spécialisation ni l'accumulation des expériences.

9-Las ONGs et les contextes.

Cette analyse fait ressortir 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 des promoteurs des processus d'accès à la citoyenneté; les ONG assument maintenant divers rôles complémentaires et fortement fonctionnels à un État qui se dessaisit des diverses activités. Cependant, là encore, ces nouveaux rôles n'ont pas la même importance ni incidence dans toutes les régions. Il est notoire que ces organisations ne se forment pas à Guayaquil malgré la concentration de population et de besoins dans cette plus grande ville du pays. Le système de pouvoir y prédominant avec une logique de contrôle des secteurs d'affaires, empêche l'émergence de ces ONGs qui sont formées en général par des secteurs de classes moyennes et avec des orientations très différentes aux prédominantes.

Cette analyse, par conséquent, permet de voir à ces organisations comme des résultats des contextes sociaux, mais aussi des rapports Société-État. Ceux-ci, si bien ont des caractéristiques propres à des longues durées, dans un contexte de changements sociaux accélérés, font ressortir l'importance des cycles socio-politiques. Ceux-ci modifient les sens qu'on peut leur accorder à un moment donné: noyaux alternatifs, intermédiaires pour l'accès aux services, complémentaires aux activités de l'État; diffuseurs des droits, etc.

La constitution et le développement des ONGs est lié aux conflits sociaux et aux polarisations sociales d'une part et au système politique qui définit les espaces de participation des entités de représentation formelle ou non, d'autre part; d'où la différence entre Quito et Guayaquil. Les ONGs augmentent en nombre quand les canaux de représentation politique, comme les partis ne parviennent pas à jouer leur rôle. Les ONGs deviennent alors des espaces de constitution de propositions et de canalisations des demandes populaires, dans ce cas. Il en va de même dans le cas de Guayaquil, où les ONGs récentes se sont formées pour canaliser la modernisation en cours et le renouveau de la ville, alors que les autres entités de représentation ne le font pas.

Le fait que maintenant le financement international est particulièrement orientateur des activités des ONGs montre la tendance croissante à une plus grande organicité institutionnelle avec l'État au niveau mondial. Les ONGs internationales, ont à chaque fois moins d'autonomie dans leurs décisions, même chez les pays nordiques, généralement plus permissifs. Ces ONGs, comme les programmes des Nations Unies ou de la majorité des États bailleurs de fonds, ont articulé les politiques d'aide à des semblables buts, une partie desquelles sont fonctionnels à leurs économies immédiates. Le cas de l'Équateur montre ce passage récent. Un des aspects de la globalisation est précisément cette interdépendance organique institutionnelle, entre des buts, des politiques, des moyens et des orientations globales des principales puissances.

Les changements fréquents des orientations et des activités, ainsi que le bas coûts de financement pour des courtes périodes ne permettent pas la spécialisation ni l'accumulation des expériences.

9- Arcos, et al. op cit.

Conclusions.

La constitution, voire l'évolution des ONGs, semble avoir certaines constantes un peu partout, leurs sens n'est pas le même dans tous les contextes sociaux ni dans toutes les périodes. Si bien les contextes internationaux sont décisifs dans leurs évolution, ce sont les contextes et leurs cycles internes qui expliquent leur dynamique et incidence.

Le poids du financement externe est décisif par exemple, pour que ces entités s'occupent davantage d'un ou d'autre domaine, pour qu'elles compensent le recul de l'État de diverses activités..

Cependant, ces activités et ces entités ont une importance au-delà des ces fonctions, par le fait de regrouper de gens, d'être en rapport avec d'autres, de véhiculer des idées et forcerment de réaliser des activités qui se situent dans les complexes rapports entre le système politique et la société. C'est leur incidence dans cette dynamique qui semble une constante dans la diversité des situations et de conditions des ONGs. Pour le moment elles remplissent ces rôles d'intégrer de gens, d'articuler les propositions et de faire le lien aux systèmes de pouvoir.

Dans ces contextes où est en train de s'articuler une société civile, cette dynamique des ONGs contribue précisément a former plus d'activités issues de secteurs différents a l'État.

Dans le contexte de changement social que nous avons traité, ces activités sont particulièrement importantes pour dessiner les propositions de changement ou ses alternatives. Au-delà de cela, dans ce contexte, les ONGs ont joué le rôle d'intégrer les individus au changement en cours, en leur offrant des raisons globales pour le situer dans le nouveau monde où ils accédaient.

AXE 1 : Sociogenèse et actualité des ONG

ONGs Y EXPERIENCIAS DE DESARROLLO EN LA REGION ANDINA

Texte d'auteur (version pré-colloque)

*Jesús GUILLÉN MARROQUÍN
Centro de Estudios Regionales Andinos
Bartolomé de Las Casas (CBC)*

Version complète

EL DESARROLLO Y EL TRABAJO DE LAS ONGS

EN LA REGION ANDINA DEL PERU

Jesús Guillén Marroquín. Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas (CBC), Cusco, Perú.

I. INTRODUCCION

Desde 1940, los evidentes contrastes económicos entre los países del planeta, las aspiraciones de los países pobres por mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, el explosivo crecimiento de los países socialistas, la seducción de emular sus procedimientos y resultados, los procesos de descolonización, la preocupación de las Naciones Unidas, etc. contribuyeron a la formación de la Economía del Desarrollo, como una rama de la Economía "interesada en explicar porqué algunos países son más pobres que otros y prescribir los caminos para que se conviertan en países ricos" ¹.

En poco tiempo, la Economía del Desarrollo se convirtió en uno de los dominios más dinámicos y prometedores de la teoría, la política económica y la práctica de intervenciones económicas en los países subdesarrollados.

Modelos de desarrollo y autores clásicos como Rosestein-Rodan, Mydal, Nurske, Rostow, Lewis, Fei, Ranis, Hirschman, Prebich, Singer, Kuznets, Baran, Swezzy, Cardoso, de Bernis, Perroux, Fleming, Little, Scitovsky, Chenery, Dos Santos, Frank A.G., Furtado, Galeano, Haberman, Jhonson H., Scott, Freire, Marini, Pinto, Miers, Quijano, Seers D., Stavehagen, etc. etc. tuvieron una gran influencia en los gobiernos y el mundo académico ².

¹ Paul Kurgman. Toward a Counter-Counterrevolution in Development Theory. Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1992, pp. 15.

² Un recuento sucinto e interesante puede encontrarse en W. Paul Strassmann. La economía del desarrollo desde la perspectiva de Chicago. Comercio Exterior, Vol. 26, No. 12, México, diciembre 1976.

Sin embargo, hace 12 años, W. Arthur Lewis, Premio Nobel de Economía de 19.. por su célebre modelo de desarrollo con oferta ilimitada de trabajo, admitía la crisis de la materia indicando de manera algo sarcástica que "como quiera que se defina, se dice que la Economía del Desarrollo anda de capa caída, después de un par de decenios vivaces. Parece cierto que el tema ha sido abandonado por los estudiantes estadounidenses de doctorado..... la ayuda al exterior ha disminuido, las instituciones multilaterales no pueden marchar al paso de la inflación y la Fundación Ford ha cambiado sus prioridades" ³.

Luego de un extenso y profundo análisis, Albert Hirschman, llegó a una conclusión semejante a la Lewis. Su magistral libro "Orto y ocaso de la Teoría del Desarrollo" sintetiza el origen y estado de la teoría, las causas de su crisis y las perspectivas de la materia ⁴.

Cuando el mundo académico de la economía del desarrollo comenzaba a procesar estas y otras contribuciones para relanzar nuevas teorías y propuestas, los rápidos y severos cambios en la economía de los países sub desarrollados dejaron poco espacio para repensar la materia y proponer nuevos modelos y estrategias de desarrollo.

Admitiendo un reduccionismo, la crisis de casi todos los países subdesarrollados, especialmente de América Latina, la caída del Muro de Berlín y la contrarrevolución liberal convirtieron la década de los ochenta en la "década perdida del desarrollo". Todos los esfuerzos y talentos fueron dedicados a superar la crisis, en particular la búsqueda del restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos. Obviamente, esta situación tampoco dejó mucho espacio para la renovación de la Teoría del Desarrollo.

Peor aún en los últimos años, cuando aparece el desafío de la globalización. Otra vez la economía del desarrollo se encuentra en una encrucijada. En un entorno profundamente diferente y con reglas de juego muy distintas, parece ensayar la

³ W. Arthur Lewis. El estado de la teoría del desarrollo. Comercio Exterior, Vol. 34, núm. 4, México, abril de 1984.

⁴ Albert O. Hirschman. Orto y ocaso de la Teoría del Desarrollo. México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

comprensión del fenómeno para intentar proponer nuevas propuestas, modelos y estrategias.

En este panorama, el futuro de la economía del desarrollo se ubica entre cuatro derroteros. En primer lugar, las perspectivas de aplicación y aprovechamiento de la economía del conocimiento ⁵; la generación de nuevas teorías y políticas a partir de relectura de las viejas teorías del crecimiento ⁶ y de los nuevos adelantos de la macroeconomía ⁷ y, el análisis y aplicación de las experiencias de desarrollo de los países asiáticos a los países subdesarrollados ⁸. En segundo lugar, las propuestas neoestructuralistas de la CEPAL ⁹. En tercer lugar, la inserción, adaptación y aprovechamiento de la globalización y sus efectos positivos en los países subdesarrollados, y finalmente, la concentración de esfuerzos intelectuales y materiales en la lucha contra la pobreza y/o la búsqueda del crecimiento económico.

Creemos que el marco descrito permitiría ubicar, describir y analizar la actuación de los agentes en los procesos de desarrollo, en particular de los Estados de los países sub desarrollados, las agencias internacionales, los organismos multilaterales, etc.

En el contexto descrito líneas arriba, el interés central del presente ensayo es elaborar un análisis crítico de la comprensión, comportamiento y trabajo de los Organismos No Gubernamentales (ONGs) frente al desarrollo y los modelos de desarrollo propuestos para salir del sub desarrollo en el Perú, utilizando las experiencias ejecutadas en la Región Sur Andina.

⁵ Peter Drucker. *La sociedad postcapitalista*. Buenos Aires, Edit. Sud Americana, 1992.

⁶ Paul Kurgman. *Toward a Counter-Counterrevolution in Development Theory*. Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1992.

⁷ W. Max Corden. *The Relevance for Developing Countries of Recent Developments in Macroeconomic Theory*. The World Bank Research Observer, Vol. 2, No. 2, julio de 1987.

⁸ Paul M. Romer. *Two Strategies for Economic Development: Using Ideas and Producing Ideas*. Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1992.

⁹ CEPAL. *Transformación Productiva con Equidad*. Santiago de Chile, Ed. Universitaria, 1990.

II. EL PROBLEMA DEL DESARROLLO Y LAS ONGs EN EL PERU.

Una de las cuestiones pendientes en la Economía del Desarrollo es la propia definición de Desarrollo

La noción mas generalizada entre los economistas y políticos de occidente y de los propios países subdesarrollados es que el Desarrollo es un proceso de crecimiento económico continuo y autosostenido con una adecuada redistribución de los resultados del crecimiento entre la población.

Otra definición bastante difundida, asimilaba el Desarrollo a un conjunto de transformaciones estructurales al interior de las sociedades y la economía de los países subdesarrollados, que permite la elevación y distribución adecuada del producto y el mejoramiento de los niveles de vida de la población.

En la primera definición no había una referencia explícita a cambios en el modelo de sociedad y economía quedando explícito que el Desarrollo era compatible con la democracia y el capitalismo. En la segunda, las "transformaciones estructurales" generalmente eran asimiladas a cambios revolucionarios y en el caso extremo, a la necesidad del socialismo como condición sine quantum para alcanzar el desarrollo.

Aún antes de la caída del Muro de Berlín ambas definiciones eran cuestionadas. No insistiremos con la crítica de la segunda definición puesto que el derrumbamiento del socialismo la ha dejado sin mucha pertinencia. Aceptando los progresos alcanzados en la mayoría de los países subdesarrollados ¹⁰, la primera definición continua sin precisar los "procesos" que llevarían al Desarrollo, en muchos países subdesarrollados el crecimiento ha sido lento, la distribución del ingreso ha empeorado, el empleo no ha aumentado satisfactoriamente y el medio ambiente ha sido seriamente afectado ¹¹.

¹⁰ Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991. La tarca acuciante del desarrollo. Banco Mundial, Washintong, D.C. 1991.

¹¹ Pan A. Yotopoulos y Jeffrey B. Nugent. Investigaciones sobre el Desarrollo Económico. México, Fondo de Cultura Económica, 1981, pp. 15 a 37.

Sin admitir la culminación del debate sobre el Desarrollo, últimamente Touraine ha orientado la discusión en términos de modernización. Señala que "el desarrollo y las políticas de desarrollo suponen que la modernización no es endógena, que la sociedad no se moderniza espontáneamente y que es necesario una acción voluntaria y consciente de desarrollo para superar los obstáculos en la modernización. El desarrollo es ante todo la obra de un Estado que se identifica con la modernidad, con la racionalidad en ruptura, o en tensión con una sociedad considerada como demasiado tradicional y conservadora e incluso impotente por que es dependiente" ¹².

En el marco de las definiciones expuestas, pocos dudaría del compromiso de las ONGs con el Desarrollo. Su trabajo y compromiso con las poblaciones menos favorecidas, sus acciones para elevar el nivel de vida de la población, la ejecución de proyectos para elevar la producción, las acciones de transferencia de tecnología, sus proyectos sociales, el acompañamiento a la población en acciones de desarrollo, la presentación de ideas y propuestas innovadoras, etc. etc. demuestran largamente esa afirmación.

Sin embargo, la observación pasada y presente del comportamiento de las ONGs, las conversaciones con sus directivos y trabajadores y la multitud de informes producidos, no demuestran un debate serio sobre la noción de desarrollo, y mucho menos una polémica y/o adhesión a los modelos de desarrollo aplicados por el Estado en el Perú. Solamente en los últimos años y a presión de los organismos internacionales de financiamiento algunas ONGs se han visto en la necesidad de ubicar y orientar su trabajo dentro de una definición y marco de operación de Desarrollo ¹³.

Tan interesante como lo anterior, es la hipótesis que los organismos financiadores o contrapartes de las ONGs en los países desarrollados tampoco tienen claridad sobre "su" definición de Desarrollo para los países a los prestan cooperación. Los

¹² Alain Touraine, ¿Qué es el desarrollo?, Lima, Pontificia Universidad Católica, 1995.

¹³ Uno de los casos es el Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas, que definió su trabajo dentro del marco de desarrollo propuesto por el economista indio Amartya K. Sen (Los bienes y la gente. Comercio Exterior No. 12, dic. 1983) plasmado en Imagen-Objetivo al año 2,000, 1995. Otra ONG es el CIPCA (Centro de Investigación y Promoción Campesina) de Piura. Ver Opción CIPCA, 1995.

escasos documentos que hablan sobre el tema y sobre todo, la orientación de su ayuda, dejan entrever un consentimiento a la definición estándar de "Desarrollo" y en algunos casos, una definición inspirada en doctrinas religiosas y el concepto amplio de solidaridad.

Una de las excepciones más notables es CEBEMO: "Su visión de desarrollo es determinada por los valores de la doctrina social católica en lo que respecta al ser humano y a la sociedad, a saber:

- el desarrollo del todo el ser humano y de cada ser humano.
- una imagen humana en que la dignidad y responsabilidad de la persona ocupen un lugar central.
- una visión de la ordenación de la sociedad con base en la solidaridad y el reconocimiento de las tareas y responsabilidades propias tanto de los ciudadanos como del Estado.
- las tareas y obligaciones de la humanidad actual en relación con las futuras generaciones tanto en el terreno del medio ambiente natural como el 'medio ambiente humano' " ¹⁴.

Forzando el análisis de Touraine, esto podría explicarse porque el desarrollo no es una categoría presente en todos los tipos de sociedad. De hecho, señala que "el Occidente 'moderno' habla poco de desarrollo refiriéndose a sí mismo porque la modernización de la que habla más frecuentemente no es sino la aplicación de los principios de la modernidad" ¹⁵. Otra explicación podría ser la libertad que dejan las instituciones financiadoras a sus contrapartes para que ellas misma definan sus opciones de Desarrollo. Finalmente, podría ensayarse la hipótesis que sus acciones están guiadas por la solidaridad, sin mayores consideraciones teóricas o prácticas.

Admitiendo las generalizaciones y las críticas anticipadas, podríamos concluir que las ONGs han venido trabajando con una visión más o menos intuitiva de Desarrollo.

¹⁴ CEBEMO. VASTENAKTIEK/CEBEMO EN AMERICA LATINA, Documento de Trabajo. Oegsteest, enero de 1994.

¹⁵ Touraine, op. cit. p. 9.

Esta última conclusión nos lleva a preguntarnos el porqué de esta situación. A nuestro juicio, la respuesta está en el mismo origen de las ONGs que limitó una visión más estructurada del desarrollo, un compromiso y/o la definición de otras alternativas de desarrollo coherentes y operativas en la práctica.

III. EL ORIGEN DE LAS LAS ONGs Y EL PROBLEMA DEL DESARROLLO EN EL PERU

Dejando establecido el subyacente objetivo de contribuir y trabajar por el desarrollo, y sin pretender agotar el tema, la mayoría de las ONGs nacieron a partir de los siguientes acontecimientos:

1. La crisis de la Universidad peruana.

Aunque es difícil fechar el inicio de la crisis de la Universidad, 1950 es una buena fecha para enfatizar el predominio del dogmatismo marxista - leninista como una de las principales fuentes de la crisis. Alrededor de esa fecha, los intelectuales y los partidos de izquierda y del Partido Aprista Peruano condujeron las universidades del país con un extremo dogmatismo.

Prácticamente se eliminó cualquier posibilidad de investigación científica objetiva fuera de los cánones de la ortodoxia marxista - leninista - maoísta - mariateguista y en algunas universidades como la del Cusco, neoindigenista.

Esta situación, más la crisis financiera que limitaba las remuneraciones de los docentes dieron origen a los Centros de Estudios o los Institutos de Investigación, conformados en su inmensa mayoría por profesionales (la mayoría de ellos "disidentes de izquierda") de alta calificación, innovadores, muy relacionados con el mundo intelectual nacional e internacional y en general de clase media alta ¹⁶.

Al margen de cualquier crítica (especialmente sus fuentes de financiamiento -Ford Foundation') su contribución al conocimiento y la comprensión del país ha sido

¹⁶ Los más importantes Centros fueron el Instituto de Estudios Peruanos y Desarrollo Comunal -DESCO-.

extraordinaria. Las investigaciones y textos más importantes para entender el país han sido producidos desde estos centros ¹⁷.

2. La crisis agraria del Perú.

Las investigaciones de los años 60, 70 y 80, hechas precisamente en los Centro e Institutos señalados, demostraron, entre otras cosas, que el sistema de hacienda, predominante en la agricultura peruana estaba en crisis desde 1930. La crisis se reflejaba en la continua pérdida de rentabilidad social y económica del sistema de hacienda y el lento avance de los campesinos en el control de los recursos y la producción agropecuaria.

La revolución de octubre, la reforma agraria boliviana de los 50, la reforma agraria mexicana, la revolución cubana, y el crecimiento de las organizaciones campesinas peruanas y otros acontecimientos, definieron la urgente necesidad de efectuar la Reforma Agraria.

Los movimientos campesinos de los 50 y 60 iniciaron las acciones y luego el gobierno militar del Grl. Velasco Alvarado definieron la ejecución de la Reforma Agraria.

Aunque en estos años no existían muchas ONGs, un número importante de profesionales, técnicos, religiosos, políticos, sociólogos, etc., (la mayor parte de ellos de izquierda), coincidieron en señalar que la Reforma Agraria contenía intrínsecamente un germen revolucionario que había que aprovechar para llevar la revolución más allá del campo y transformar la sociedad.

Por cierto, esta opinión no fue unánime porque hubo ONGs que consideraron simplemente que la Reforma Agraria daba oportunidades a los campesinos y que había que apoyarlos en áreas técnicas, comerciales, económicas, legales, financieras, etc.

En ambos casos, la manera de "entrar" al campo fue a través de proyectos de capacitación, transferencia tecnológica, asesoría legal, fondos, asesoría legal, etc.

¹⁷ Los autores más importantes son: Mattos Mar, J.M. Caballero, Rostorowsky, Julio Cotlear, Golte, etc.

3. La presencia de la Iglesia.

Con mayor o menor grado, la participación de la Iglesia Católica y otras Iglesias en el debate social, económico y político, originó la formación de muchas ONGs.

La denominada opción por los pobres, promovió una nueva oleada de formación de ONGs ligadas a las iglesias, pero no únicamente en una opción de caridad, sino de transformación de la sociedad, por tanto con contenidos políticos, sociales, religiosos y económicos que las emparentaba cercanamente con las ONGs y partidos de izquierda.

El Concilio Vaticano II, Puebla, Medellín, la Teología de la Liberación, de Gustavo Gutiérrez, la Educación Popular de Paulo Freire, etc. tuvieron una enorme influencia en este tipo de iniciativas, que por lo demás, coincidió con las otras razones de la formación de ONGs.

4. La crisis de la izquierda

Como en casi todos los países de América Latina, la izquierda peruana estuvo hegemonizada por el Partido Comunista pro soviético que tenía el patrimonio y daba la línea para la ejecución de la "revolución".

A pesar de la enorme influencia de las ideas de José Carlos Mariátegui, parece que sus ideas no penetraron en la dirigencia del Partido, porque consideraron que sus ideas estaban definitivamente articuladas a la III Internacional y no podían ponerse en rebeldía a costo de quedarse sin recursos económicos, especialmente su brazo sindical, la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP).

Mientras esto sucedía, por los años sesenta y setenta muchos intelectuales, algunos de ellos fundadores de ONGs, viajaron por Europa y Estados Unidos y tomaron conocimiento de las aberraciones del stalinismo, los archipiélagos, la nomenklatura, los problemas de la economía y la planificación centralizada, el dilema de las libertades, el problema de la democracia, etc. Obviamente, también

analizaron y vieron las bondades del sistema en términos de educación, igualdad, salud, deporte, economía, etc. etc.

Al parecer su balance fue que el socialismo "realmente existente" no era el prodigio que tenían en la mente para salvar al país y que definitivamente tenía que ser adaptado a la realidad del país. Algunos pensaron que en realidad ni siquiera así podría ser aplicable.

Expresar esta realidad en los estrechos márgenes de la ortodoxia del PC significó la marginación de muchos de ellos. Algunos se quedaron, pero la mayoría tuvo que salir y muchos formaron ONGs para tener una base desde la cual generar y difundir nuevas ideas sobre el cambio social, el desarrollo y también para "presionar" cambios en los partidos ortodoxos de izquierda y su rol en la construcción de un socialismo peruano.

5. La crisis del Estado-Nación

Partiendo de la premisa que en América Latina, los estados forman las naciones y que esta tarea no ha sido cumplida por las élites gobernantes del Perú, grupos de intelectuales consideraron que un trabajo independiente desde las ONGs podría contribuir a superar este impase de la política peruana.

Volviendo a ser reduccionistas, otros grupos pensaban que el problema se centraba en la limitada presencia del Estado en las zonas más pobres y alejadas del país y que el trabajo y apoyo de las ONGs podía cubrir esta deficiencia.

Sin embargo, aquí se confunden dos vertientes, de un lado, espíritus filantrópicos y solidarios que buscaban reducir los niveles de pobreza, especialmente en el campo y las zonas urbano - marginales, y de otro, políticos creyentes que la pobreza es el caldo de cultivo para las revoluciones.

IV. LAS ONGs Y VISION DE DESARROLLO

Antes de continuar, conviene advertir el problema de la generalización, entendiendo que probablemente cada ONG puede tener una explicación diferente a nuestras proposiciones.

Sin embargo, consideramos que las ideas expuestas permiten retomar la explicación de sus dificultades en la comprensión del desarrollo y los modelos de desarrollo implementados en el país. En ese sentido, el trabajo ensayará algunas pistas, antes que una comprobación empírica de hipótesis.

Una primera aproximación, es que una parte importante de las motivaciones de la formación y el trabajo de las ONGs se inspiró en un sentimiento de rebeldía frente al status quo antes que en una visión clara de desarrollo. Especialmente frente a la crisis y el dogmatismo de la universidad y de la izquierda peruana.

En ese sentido, más que alternativas frente al subdesarrollo, se generó una interpretación alternativa del país y de su situación. Dicho en otras palabras, se llegó a un diagnóstico y no necesariamente a propuestas innovadoras de desarrollo ¹⁸.

Por otro lado, la contradicción entre transformación social para el desarrollo y las limitaciones económicas y políticas del socialismo realmente existente visualizadas por muchos de los fundadores de ONGs, paralizó el debate y muchas propuestas. Incluso, la lucha ideológica con el PC no dejaba espacio para reflexionar y operar el concepto de desarrollo en el contexto de las condiciones del país.

En cuanto concierne a las motivaciones originadas en la crisis agraria, la pobreza rural o la necesidad de acompañamiento de las organizaciones rurales, parece claro que se trataba de abordar un problema sectorial antes que el tema del subdesarrollo que lógicamente abarcaba al conjunto del país. Las propuestas de transferencia tecnológica, organización campesina, asesoría legal, capacitación, comercialización, etc. desde las ONGs no eran (ni son) lo mismo que desarrollo.

Por otro lado, el debate sobre la reforma agraria como germen revolucionario o no, tampoco tuvo la relevancia suficiente para avanzar en el tema de desarrollo, sino más bien en el de cambios sociales. Por lo demás, y a manera de hipótesis,

¹⁸ Probablemente el caso más notable es Mattos Mar. Desborde Popular y Crisis del Estado: el Nuevo Rostro del Perú en la Década de 1980. Lima, IEP, 1984.

después de la Reforma Agraria, los campesinos buscaban otros objetivos: mejoramiento de sus ingresos, propiedad individual de sus parcelas, crédito, educación, etc. Es decir, entrar en la modernización del país, sin privarse **astutamente** de las inversiones, transferencias, obras, etc. de las ONGs.

La influencia de las Iglesias tampoco llevó necesariamente a una conceptualización y operacionalización del desarrollo a pesar de la multitud de ideas y acciones novedosas propuestas y ejecutadas desde las ONGs y las mismas Iglesias.

Los valores de solidaridad, justicia, caridad, comprensión, etc. parecen ser insuficientes para esa tarea. Sin ánimo de caricaturizar, la Teología de la Liberación no es una teoría del desarrollo.

La crisis del Estado entendida como una notoria ausencia de atención de las necesidades de la población menos favorecida y su suplencia por el trabajo y gasto de las ONGs, evidentemente no significa una clara comprensión del desarrollo, es más, en muchos casos ha significado asistencialismo.

Reiterando el riesgo de la generalización, una primera conclusión preliminar es que hasta la primera mitad de los ochenta, la mayoría de las ONGs estaba más bien comprometida con el cambio social como condición de desarrollo, antes que con el desarrollo ¹⁹.

Una segunda conclusión, es que gran parte de sus acciones pueden considerarse como experiencias de desarrollo ²⁰. Esta percepción puede ser demostrada en la multitud de obras, transferencia tecnológica, apoyo a la comercialización, fondo rotatorios, capacitación, reuniones, talleres, adquisición de maquinaria, ganado, locales, etc. etc. realizadas por las ONGs.

¹⁹ Obviamente este no es caso de las denominadas ONGs de derecha de reciente formación.

²⁰ Agradezco al Sr. Alex Chavez del Centro para el Desarrollo de los Pueblos (CEDEP-Ayllu) por el debate y comprensión del término.

El problema es que la mayoría de ellas fueron puntuales, desarticuladas, algunas veces en el mismo interior de las ONGs, con reducido impacto macroeconómico y en la mayoría de los casos fuera de las políticas estatales de desarrollo.

Una última conclusión es algunas de esas experiencias son replicables y otras no. En este último caso, por problemas de costos económicos privados (sustentables solamente con el subsidio de la cooperación internacional) o por la falta de consenso de la población y sobre todo del Estado.

V. EL MODELO DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES Y LAS ONGs

Otra manera factual de agregar argumentos a las conclusiones anteriores es analizar la respuesta de las ONGs frente a los modelos y políticas de desarrollo implementadas en el país. Nuestra hipótesis es que casi todas ellas tuvieron un comportamiento reactivo y/o indiferente frente a las posiciones del Estado.

La mayor parte de las ONGs del Perú fueron creadas cuando en el país se implementaba el modelo de sustitución de importaciones (MSI) diseñado por la Comisión Económica para América Latina liderado por el economista argentino, Raúl Prebich ²¹.

El modelo teórico y sus políticas de desarrollo eran ampliamente conocidos, cuanto menos, por los directivos de las ONGs. Sin embargo, las profundas modificaciones introducidas en el modelo CEPALINO puro por los militares peruanos creó enormes confusiones, sobre todo, cuando a nivel doctrinario, el modelo se autoproclamaba "ni capitalista, ni socialista, sino una sociedad de participación social".

Este discurso ambiguo provocó varias reacciones: un segmento mayoritario se opuso al proyecto, sobre todo cuando el Partido Comunista brindó su apoyo al Gobierno Militar, otro quedó descolocado, un tercer sector comprendió que no empataba con sus objetivos institucionales, otra parte optó por la indiferencia y continuó su trabajo y un pequeño sector apoyó las propuestas del gobierno.

²¹ Raúl Prebich.
Las ideas de la CEPAL.

A pesar de la heterogeneidad de reacciones, la oposición explícita y/o subyacente de una buena parte de ONGs al modelo de Sustitución de Importaciones no se debió a los problemas intrínsecos del modelo o a sus límites. De hecho, pocos directivos de ONGs utilizaban como argumento las advertencias del agotamiento del modelo lanzadas por la propia CEPAL y la necesidad de abrir espacio a las exportaciones. Tampoco se utilizaban las críticas al modelo desde las vertientes ortodoxas, como los trabajos de Little, Scitovsky y Scott, Díaz Alejandro, Bela Balassa, Haberger, etc. La mayor parte de las críticas venían de la lectura de autores estructuralistas críticos al modelo como María Concepción Tavares, Ruy Mauro Marini, Vania Banvirra, etc.

Creemos que en realidad, la oposición provenía del hecho político que el modelo abría una posibilidad de desarrollo capitalista que entraba en oposición a la idea de cambios estructurales como condición para el desarrollo. Sólo una parte de ONGs, advirtió de las débiles posibilidades y expectativas de un desarrollo industrial endógeno en la sierra. Quizás, de una manera algo ingenua, la única excepción fue el CBC que insinuó la posibilidad de un desarrollo regional industrial sobre la base de una protección interna, subsidios y una fuerte intervención del Estado.

En esta sección del debate, cabe señalar que la oposición al modelo estuvo reforzada por la indiferencia de un buen segmento de ONGs, la mayoría de ellas localizadas en áreas rurales. Era evidente que tenían pocas posibilidades de opinar, o pero aún, de apoyar (o estar en contra) al MSI y se enfrascaron en un agrarismo modernizante como la salida al subdesarrollo de sus espacios, sin renunciar a la necesidad de cambios sociales como base para el desarrollo. En otras palabras (inspirados o no en el modelo de desarrollo rural integrado -DRI-), pensaban que el camino al desarrollo no era la industrialización sino la promoción de la agricultura, de los más pobres, de los campesinos ²².

²² Temas como economía campesina, diferenciación campesina, campesinización y descampesinización, transferencia tecnológica, organización campesina, etc. (la mayoría de ellos proveniente de la literatura mexicana), acapararon el debate y orientaban sus acciones en el campo.

Por estas razones, la mayoría de ONGs tenían en sus planes de trabajo, la promoción de las organizaciones campesinas, el reforzamiento de los sindicatos, la educación popular, etc. Las acciones de las áreas técnicas (cambio técnico, semillas, riego, sanidad animal, etc.) eran el **"gancho"** para entrar en el campo y apoyar la organización de los campesinos.

Evidentemente, en ese empeño muchas veces empataban con las fracciones de partidos de ultra izquierda, generándose tantas coincidencias como contradicciones que, ensayando un balance, quizás la actual DESORGANIZACION campesina se deba en gran parte a estos problemas. En retrospectiva, ahora resulta pintoresco el trabajo de los promotores e intelectuales de las ONGs y de los militantes de los partidos en los congresos campesinos. Unos y otros elaborando mociones, ponencias, propuestas, subsidiando viajes, pasajes, comida, papel, etc. para ganar la aceptación de los campesinos.

Lo dramático de la situación era que la industrialización del país continuaba y sus políticas tenía serios efectos sobre el campo, sobre todo en términos de precios, de importación de alimentos, de limitación de crédito, etc. sin que la mayoría de los directivos se dieran cuenta del sesgo anti agrario del modelo ²³. Así, muchos de sus esfuerzos fueron absorbidos por los impactos del modelo, sin lograr aumentos generalizados en el bienestar de los campesinos, y más dramático aún, sin lograr los cambios estructurales que hubieran abierto el camino al desarrollo.

VI. CONCLUSIONES

1. Hasta el fin de la década de los ochenta, la mayor parte del trabajo de las ONGs en el Perú, no contó con un debate serio sobre el concepto de Desarrollo ni sobre los modelos y políticas subyacentes.
2. En la medida que las propuestas de la economía del desarrollo nutrieron las políticas del Estado, al que la mayoría de las ONGs consideraban "reaccionario", estas tuvieron un comportamiento reactivo o indiferente, en gran medida por actitudes dogmáticas y políticas.

²³ Little, Scitovsky y Scott: Industria, Comercio en Algunos Países en Desarrollo. México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

3. La visión dominante del trabajo de las ONGs fue la necesidad de trabajar con la población menos favorecida para promover transformaciones sociales capaces de generar las condiciones del "desarrollo".

4. En los términos planteados por ellas mismas, las ONGs no lograron su objetivo de desarrollo, vale decir la construcción de una nueva sociedad como preludio a un auténtico proceso de desarrollo democrático, equitativo, solidario, justo, etc.

5. Las contradicciones con los otros agentes de cambios social, en particular con los partidos de izquierda y el propio Estado, debilitaron sus aspiraciones de desarrollo.

6. Los cambios en el entorno político internacional y la predominancia de la ortodoxia política y económica en el mundo desde la década de los ochenta, limitaron los argumentos de transformación social como palancas del desarrollo.

6. Estos mismos cambios han contribuido a la revisión crítica del trabajo de las ONGs, y la necesidad de repensar su rol en la sociedad y su relación con el Estado. Sin embargo, la crisis de la economía del desarrollo y de las visiones alternativas de sociedad, por el momento contribuyen poco a la elaboración de propuestas innovadoras.

7. La debilidad del Estado y en general de la sociedad civil peruana, en un entorno internacional y nacional cada vez más cambiante, dejan aún espacios para un rol y trabajo de las ONGs.

8. Los de las propias ONGs, de la cooperación internacional, el verdadero espíritu de la solidaridad internacional y nacional y la necesidad de atender una creciente cantidad de personas marginadas por los cambios políticos y económicos contemporáneos, exigen repensar su ubicación y trabajo en la sociedad, desde una visión autocrítica de su pasado y desde la prospectiva del siglo XXI. Este trabajo ha pretendido atender esa primera exigencia.

Cusco, primavera de 1996.

AXE 2 : Les ONG comme objet d'étude sociologique

DU DISCOURS À LA PRATIQUE : QUELQUES RÉALITÉS D'UNE ONG SUR LE TERRAIN DU DÉVELOPPEMENT

Texte d'auteur (version pré-colloque)

*Reynald BLION
CIMADE Solidarités Internationales*

Du Discours à la Pratique : Quelques réalités d'une ONG sur le terrain du développement

Keynald BLION
Chargé de mission
CIMADE Solidarités Internationales

Avant - propos

Cette communication présentée dans le cadre du colloque "ONG et développement" organisé par l'UMR CNRS/ORSTOM Regards de l'Université Bordeaux - Talence se base sur une lecture et une analyse de différents documents internes à la CIMADE (comptes-rendus des conseils, bureaux et assemblées depuis sa création, analyse partielle des documents comptables liés à l'activité Solidarités Internationales depuis 1987 (date à laquelle la comptabilité de cette association a été informatisée) et des fiches de personnels) et de diverses publications externes. Ces documents seront mentionnés en bibliographie mais pour faciliter la lecture du texte, l'auteur a choisi de ne rappeler que la seule référence du titre ou de l'auteur et de l'année. La bibliographie utilisée ne vise pas à atteindre l'exhaustivité des textes publiés autour de l'activité internationale de la CIMADE. Le texte proposé n'est donc qu'une vision fragmentée d'une réalité bien plus complexe que revêt forcément une histoire qui couvre le demi siècle qui vient de s'écouler. Ceux qui connaissent mieux cette histoire voudront bien excuser les omissions, voire les erreurs d'interprétation qui, en l'absence d'éléments plus probants, auront pu se glisser dans ce texte. Des modifications sont susceptibles d'être apportées de manière à améliorer le contenu de ce texte et son exactitude.

La CIMADE a pour objet tel que déclaré dans l'article premier de ses statuts de "manifester une solidarité active avec ceux qui souffrent, qui sont opprimés et exploités et d'assurer leur défense, quelles que soient leur nationalité, leur race, ou leur position politique ou religieuse. En particulier, elle a pour objet de combattre le racisme (...). Elle travaille (...) au service des réfugiés, des travailleurs migrants, de détenus et des peuples des pays en voie de développement". De la définition de son champ d'intervention, il apparaît que la CIMADE n'est pas à proprement parler une Organisation Non Gouvernementale de développement au sens où cette activité n'est que la composante d'un ensemble d'actions qui se décline tant en France qu'à l'étranger. Dans cet ensemble, les activités internationales ne représentent qu'un quart de son budget global (Budget 1995 - Assemblée de 05/96) et occupent un cinquième de son personnel.

De l'histoire de la CIMADE, de ses pratiques en matière d'actions internationales, quelles lectures pouvons-nous faire de son engagement, de ses choix et de la cohérence de ceux-ci avec ses objectifs dans le champ de la coopération et du développement? En effet, son engagement réel, même s'il peut être lu comme la suite logique d'une longue présence dans certains pays du Sud, ne se traduit dans les faits qu'à partir des années 70, c'est-à-dire quelques trente années après sa création. Ainsi l'émergence de la CIMADE sur la scène de la coopération non gouvernementale et du développement plutôt qu'inscrite dans un choix politique interne n'est-elle pas à rapprocher du processus beaucoup plus global qui a vu naître ces nouveaux acteurs de la coopération regroupés sous l'appellation générique d' "ONG" ? Autrement dit, la CIMADE n'est-elle pas devenue ou bien n'est-elle pas perçue comme une ONG, de surcroît de développement, malgré elle ?

De ce parallèle entre l'histoire de la CIMADE, de sa genèse, son identité et l'évolution de son mandat, quelle analyse pouvons-nous faire de la place occupée par cette ONG sur la scène de la coopération et du développement? La croissance de son service international (en terme financier mais aussi de personnel) est-elle l'indicateur d'un processus de choix internes marquant une volonté réelle de défendre les valeurs qui lui sont propres ou bien n'est-elle finalement que le résultat d'une démarche pragmatique qui ne serait à relier qu'à l'émergence d'opportunités

multiples dans ce domaine du développement ? Fortement marquée par son histoire, la CIMADE se perçoit comme un mouvement, une force de résistance où des hommes et des femmes s'engagent au nom de la justice, de l'équité et du partage à côté de groupes dominés, exploités... Mais que reste-t-il de cet esprit quand les projets, et donc les partenaires (Institutions publiques françaises ou européennes, ONC du Nord ou du Sud...) se multiplient, quand les situations politiques, économiques et sociales et leurs analyses se complexifient tant en France qu'à l'étranger et que les repères idéologiques se brouillent ? La CIMADE, parce qu'elle est aussi composée de citoyens, militants bénévoles ou salariés, n'échappe pas à l'évolution sociale et politique récente. De l'analyse des dimensions humaines, financières, politiques et stratégiques de l'activité internationale de la CIMADE pourra se dessiner une première appréciation de ses actions souvent initialement conçues comme autant d'alternatives possibles à un environnement politique, social et économique défavorable aux populations qu'elle entend défendre.

DES ORIGINES DE LA CIMADE AUX PREMIERES ACTIONS INTERNATIONALES

De la résistance à la reconstruction : la CIMADE se structure...

Issue des mouvements de jeunesse protestants et des églises de la réforme en France, la CIMADE est née dans une situation d'urgence, celle de la guerre et de l'occupation en octobre 1939. Ce n'est qu'en avril 1940 que le Comité InterMouvements Auprès des Évacués est déclaré en préfecture au titre des associations loi 1901. Son premier objectif, tel que défini lors de cette déclaration, est notamment de *"témoigner de l'évangile auprès de la jeunesse française éprouvée par la guerre et lui venir en aide sur le plan moral, social et éducatif"*.

Au cours de sa première année d'existence, cet objectif va se concrétiser dans le soutien aux populations alsaciennes déplacées dans le sud - ouest de la France en leur apportant soutien moral mais aussi matériel, et ce par l'envoi d'équipiers dans les camps d'accueil. La défaite de juin 40 va mettre un terme assez rapidement à cette activité et va pousser les fondateurs du comité à s'intéresser aux camps d'internement organisés par les autorités d'occupation. Des équipiers vont pénétrer dans ces camps d'internement. Très vite, cette activité de soutien moral, matériel et spirituel va apparaître comme bien désuète face à la tragédie qui se joue. La CIMADE ou plus exactement certains de ses membres entrent en clandestinité et leurs activités empruntent alors les chemins de la résistance. Ainsi dans les comptes rendus de réunion du conseil, il est évoqué les noms d'emprunts des uns et des autres. De même, figurent des notes issues de réunions officieuses, telles que celle du 25 mars 1943, où il est question d'organiser le passage à la frontière pour les familles et les enfants juifs internés. A la fin de la guerre, la CIMADE compte dans ses rangs 60 équipiers¹, pour la plupart salariés, qui ont tous plus ou moins directement travaillé dans les camps d'internements en France.

A la fin de la guerre, la CIMADE se structure petit à petit ; un premier budget apparaît dans les comptes-rendus du conseil. Après avoir travaillé au cours de l'année 1945 auprès des populations civiles allemandes internées en France, la CIMADE définit en 1946 de nouveaux axes de travail auprès des populations étrangères réfugiées en France (notamment auprès des Espagnols), des sinistrés de la guerre et des détenus. Se concevant comme un service social rendu par les églises, non seulement protestantes mais aussi orthodoxes, la CIMADE vient en secours à ces populations sous différentes formes (assistance sanitaire, éducation,...). Dès 1948, la CIMADE installe des camps d'accueil, d'aides et de secours d'urgence en Allemagne mais aussi en Belgique au profit des populations victimes des sinistres de la guerre ; ces camps sont structurés autour d'équipes mixtes franco - allemandes et nord - américaines.

¹ Ce terme "équipier" qualifie dès l'origine tous les membres de la CIMADE en référence aux équipes présentes dans les différents camps d'internement. De nos jours, ce statut d'équipier équivaut à la qualité de membre de l'association et est accordé sur demande par le conseil d'administration.

De ses premières années d'existence, la CIMADE garde cette mémoire d'un mouvement de résistance mais aussi de secours d'urgence devant pouvoir s'adapter rapidement aux situations nouvelles qui se présentent à elles. Par définition et du fait de la nature de son activité, elle ne se conçoit que comme un service temporaire. Ainsi, lors d'une réunion du conseil, les membres refuseront de demander la reconnaissance d'utilité publique de peur d'institutionnaliser et d'inscrire l'association dans une durée qui, par essence, n'est pas de son fait (conseil du 7/03/45). De même, en 1950, au cours d'une nouvelle discussion sur les objectifs de travail de la CIMADE, il est clairement précisé que *"quand son aide devient moins urgente, c'est le signe pour la CIMADE qu'elle doit passer à d'autres ce champ de travail et porter ailleurs ses efforts"* (conseil du 10/3/50).

Refus de s'institutionnaliser, de se laisser enfermer dans des situations, volonté de pouvoir s'adapter à toute nouvelle tâche, à tout nouveau chantier qui peuvent l'attendre, la CIMADE se veut une structure légère, organe de secours et service social offerts par les églises protestantes et orthodoxes, condamnant cependant toute forme de prosélytisme. Rien ne peut mieux définir la perception que la CIMADE a d'elle-même à cette époque que cette phrase extrait d'un conseil du 3/12/46 : *"L'originalité et l'honneur de la CIMADE ont toujours été de faire ce que les autres ne faisaient pas."* De cette perception temporaire de son activité, nous pouvons légitimement nous interroger sur les motivations de la CIMADE à s'investir, quelques vingt années plus tard, dans le champ du développement qui, par définition ou bien par nature, est un domaine où les notions de durée et de continuité ont toute leur importance.

Et s'engage progressivement dans des activités internationales...

L'engagement de la CIMADE dans des activités internationales va se faire sous l'influence croisée d'événements politiques, de rencontres et de convictions, souvent personnelles, portées notamment par les membres de l'équipe dirigeante de la CIMADE.

Au retour d'un voyage à Dakar en mai 1954, M. BARROT, alors secrétaire générale, va accepter, suite à la demande des représentants de l'église protestante de Dakar, d'installer une équipe de la CIMADE dans le quartier de la Médina pour y mener un travail social d'éducation, de santé, de formation... En avril 1955, deux permanents sont recrutés et partent pour le compte de la CIMADE ouvrir un dispensaire dans la partie musulmane de la capitale sénégalaise. Ce centre devient un lieu de formation médicale (notamment en ophtalmologie avec une spécialisation sur l'opération du trachome), d'éducation pour les femmes et développe aussi des activités autour de l'hygiène et de la maternité. La CIMADE investit dans un bâtiment : le Centre de BOPP est né. Le nombre des équipiers en poste à Dakar augmente et progressivement du personnel d'origine africaine intègre l'équipe. Outre ce travail à Dakar, la CIMADE va aussi étendre ses activités dans des petites villes de l'intérieur. L'ensemble de ces activités est financé pour partie par des dons, par les fonds propres de la CIMADE mais aussi par des subventions obtenues, par exemple, auprès de l'UNESCO.

Il faudra attendre l'indépendance du Sénégal pour que l'association devienne juridiquement sénégalaise et que ses dirigeants soient sénégalais. Ainsi en 1962, pour se mettre en conformité avec la loi sénégalaise, un comité local de la CIMADE est créé. En 1965, il devient le Comité du Service Oecuménique et d'Entraide à Dakar, rebaptisé plus tard Union pour la Solidarité et l'Entraide (toujours partenaire de la CIMADE au Sénégal actuellement). Malgré son indépendance juridique, le comité sénégalais dépend financièrement de la CIMADE en France, à laquelle sont soumis, pour approbation, les projets développés par ce centre et qui fournit l'ensemble du budget. De même, s'il y a une africanisation progressive du personnel, quatre permanents français vont rester au moins jusqu'au début des années 70 au Sénégal. Ce lien instauré avec le Sénégal au travers du Centre de BOPP va dépasser la simple participation à une activité de solidarité dans un pays tiers. Des membres de la CIMADE vont être appelés, juste après l'indépendance, à rejoindre la nouvelle administration sénégalaise. Certains vont notamment participer au Conseil du Plan de Développement du Sénégal et deux autres

équipiers vont être détachés auprès du ministère sénégalais de l'éducation nationale. Ces détachements vont alors être vécus comme une nouvelle orientation dans le travail de la CIMADE et seront perçus comme la continuité de *l'esprit d'aventure de la CIMADE* ! (Conseil du 27/6/60).

Parallèlement à cet engagement au Sénégal, se développe aussi une présence de la CIMADE en Algérie, et ce suite à un nouveau voyage de M. BARROT dans les pays du Maghreb en janvier 57. En Tunisie, il n'est pas évoqué la création d'une équipe CIMADE. Par contre, des techniciens payés par le Conseil Oecuménique des Églises sont détachés auprès de la nouvelle administration tunisienne. En Algérie, à la demande des communautés chrétiennes, la CIMADE accepte d'envoyer une équipe. Premièrement installée à Alger, cette équipe, qui s'étioffe à mesure que le conflit s'amplifie, va aussi prendre pied dans diverses régions algériennes (Constantinois, Oranais...). Éducation, formation des femmes (artisanat, cultures maraîchères), assistance médicale, les tâches de ces équipiers sont aussi celles d'*urgenciers* dans les camps de réfugiés qui accueillent une population souvent analphabète et sous alimentée. Certaines équipes organisent aussi des distributions de vivre provenant de l'aide américaine. D'autres vont s'investir dans les quartiers musulmans d'Alger et de sa banlieue pour tenter d'y mener un travail d'écoute et de rapprochement entre les communautés, parallèlement à des activités de formation et d'éducation prioritairement destinées aux femmes.

Alors que des équipes de la CIMADE sont aussi présentes au sein des camps d'internement de la population nord-africaine dans l'est de la France, l'engagement direct en Algérie et la forte implication des équipiers auprès de la population algérienne va amener très rapidement l'association à prendre position en faveur de l'indépendance de ce pays. Elle le fait d'autant plus facilement que le financement de ces activités est assuré par les églises européennes (allemande, néerlandaise, suisse ou belge...) et lui garantit une totale indépendance. Dès 1961, est évoqué le désengagement de la CIMADE de l'Algérie. Après la signature des accords d'Evian en 1962, le COE va assurer la relève du travail de la CIMADE en créant le CCSA (Comité Chrétien de Service en Algérie) et reprend à son compte l'ensemble des activités développées jusqu'à présent par les différentes équipes. Dans le même temps, le nouveau gouvernement algérien émet le souhait de voir le personnel présent en Algérie y rester et s'investir dans la nouvelle administration. Ainsi, certains équipiers se font embaucher dans les écoles ou les hôpitaux algériens alors que la CCSA développe de nouveaux projets comme des camps de reboisement etc.

Ces liens développés avec des pays de l'ancien empire colonial français vont marquer très fortement l'engagement de la CIMADE sur la scène internationale. D'autres actions contribuent aussi à nourrir la réflexion de cette association et l'incitent à faire le choix de s'investir plus largement dans le champ de la coopération et du développement. Dans les années 60, J. BEAUMONT, alors secrétaire général, s'engage dans la campagne contre la faim lancée par la FAO et en devient le vice-président. Il crée à partir de 1964 un compte "Urgence et Aide" au sein du budget de la CIMADE. Ce compte, comme son nom l'indique, recueille les dons destinés à couvrir les besoins matériels, nutritionnels et sanitaires des populations éprouvées par divers sinistres, que cela soit en France ou à l'étranger. De même, des missions exploratoires sont menées au Moyen-Orient, au Cambodge.

Cette présence à Dakar et à Alger, la forte implication du secrétaire général dans la campagne contre la faim et sa participation aux travaux de la FAO, ainsi que les différentes actions d'urgence développées ici ou là au cours des années 60 semblent conduire tout naturellement à la création d'un service développement. Proposée au conseil en décembre 1967, cette création est présentée comme le résultat du travail entrepris, notamment avec le CCSA, à l'étranger et qui a *"forcé la CIMADE, ainsi que d'autres, à affronter le problème du développement économique et à aller sur un terrain où s'affronte la totalité des problèmes"* (J. BEAUMONT, conseil du 25/03/68). Dans cette même note, J. BEAUMONT poursuit cette justification *"Le combat pour l'homme passe par une politique plus humaine. Ce service des individus, des victimes, des évacués, de*

prisonniers, des exilés ne peut se suffire à lui-même et rester sur le plan de la charité individualiste : il doit se placer dans un service de la collectivité, d'une société qui se construit, évolue et se développe".

Si la création du service Développement trouve ses origines dans les premières activités développées à l'étranger, dans l'implication personnelle de certains membres de la CIMADE, dans leurs propres réflexions et cheminements, il est aussi important de noter que l'ouverture de ce service semble marquer le passage pour la CIMADE à un stade de réflexion et d'actions dépassant celui de la seule charité. Et tout se passe comme si la problématique générale du développement allait pouvoir lui offrir ce cadre nouveau et élargi d'actions et de réflexion. D'ailleurs, cette fonction d'études et de réflexion est totalement explicite au moment de la création du service (Cf. RUY DA SILVA), dont la structure reste légère et le budget équivalait à moins de 1% du budget global de la CIMADE. A noter que les postes de Dakar et d'Alger ainsi que les actions d'urgence restent directement rattachés au secrétariat général.

Outre qu'elle soit le résultat d'une évolution interne, la création de ce service peut aussi se lire au regard des changements intervenus dans la société française. Après la reconstruction, les années d'expansion économique ont donné à chacun un niveau de vie minimum et les activités traditionnelles de la CIMADE de soutien aux plus pauvres en France avaient moins de sens, comme en témoigne par exemple la disparition du service *sinistrés*. Parallèlement aux activités de soutien en faveur des populations étrangères, continuer le combat au bénéfice des populations opprimées, exploitées suppose pour la CIMADE de s'impliquer sur la scène internationale, et ce d'autant plus que la croissance occidentale accentue l'écart entre les pays riches et les pays pauvres. En 1968, elle intègre dans l'article 2 de ses statuts l'objectif de "*participer sous diverses formes au développement du Tiers Monde*". Ainsi de ces débuts où il s'agissait d'assurer une présence chrétienne dans certains lieux (camps d'internement en France, postes à Dakar et à Alger...), la CIMADE s'engage dans la réflexion sur le développement et la coopération.

DES DISCOURS DE LA CIMADE SUR LE DEVELOPPEMENT ET LA COOPERATION

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. Une lecture des différents écrits, produits par les responsables de ce service ou de l'association ou bien qui sont le fruit de différentes journées de réflexion, permettent d'identifier des constantes dans les discours que la CIMADE va formuler et promouvoir autour de ces questions. S'il y a des constantes, il est aussi intéressant, et surtout normal, de remarquer que l'élaboration de ces discours s'est aussi nourrie d'influences externes qui ont modelé sa vision du développement, et par voie de conséquence, sa pratique de la coopération.

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*.

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 ELIDIN, 1993).

Définition éminemment normative de ce que devrait être le développement, cette approche n'en montre pas moins la volonté pour la CIMAIDE 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 CIMAIDE va constamment réaffirmer son attachement à la promotion d'un développement autocentré et endogène (Assemblée 1981, n° spécial de CIMAIDE 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 CIMAIDE. Ensuite, la famille de pensée à laquelle se rattache la CIMAIDE, 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 CIMAIDE 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 nationale, nous ne pourrions 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 CIMAIDE 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 CIMAIDE 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 co-responsable 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 Etats (!).

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 le 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 existent. 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 ces 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 donnée du développement se veut beaucoup plus modeste et se borne à être descriptive : «*Les ONG du Nord et du Sud sont porteuses d'un développement qui peut être caractérisé par l'expression de «développement par le bas». Il comprend les caractéristiques suivantes : une certaine forme de démocratie participative, 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 n°spécial 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 plongées 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.

AUX PRATIQUES DE SOLIDARITES INTERNATIONALES DE LA CIMADE

Des premières actions internationales...

A l'origine, le service Développement créé au sein de la CIMADE 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 des 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 de la Cimade 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.

Des projets majoritairement développés en Amérique Latine

Entre 1987 et 1996, la CIMADE a investi plus de 85 millions de francs dans son activité internationale. Plus des 4/5ème correspondent à des dépenses effectuées au bénéfice de partenaires du Sud (sous forme de transferts ou autres), le 1/5ème 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 pour la CIMADE par projet d'un peu plus de 180 000 Francs. 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.

Les principales régions dans lesquelles la CIMADE a développé ses projets sont avant tout l'Amérique Latine qui capte plus de la moitié des fonds destinés au Sud puis l'Afrique qui, elle, en absorbe un tiers ; le restant se répartissant entre le Moyen Orient pour 12%, l'Asie pour 6% et l'Afrique du Nord pour 2%. Si on excepte le programme d'aide d'urgence développé au profit des populations sahraouies, nous pouvons considérer que les projets menés en Afrique du Nord sont quasi inexistants : ce qui ne manquera pas de surprendre après le fort engagement de la CIMADE au moment de la guerre d'indépendance de l'Algérie.

Cette répartition géographique de la destination des fonds n'a pas toujours été ainsi. En effet, nous avons montré combien était importante la place accordée à l'Afrique au cours des premières années d'activités du service Développement dans le champ de la coopération. Toutefois, au début des années 90, les projets développés en Amérique Latine, et principalement en Amérique Centrale, ont donné à cet ensemble régional une place prépondérante dans l'activité internationale de la CIMADE. Ainsi en nombre de projets soutenus, sur les 76 ouverts au cours de cette période, 37 sont situés en Amérique Latine, 18 en Afrique et 12 au Moyen Orient. Plus précisément, entre 1987-1991 et 1992-1996, le nombre de projets ouverts en Amérique Latine a augmenté de 25% alors que le nombre de ceux ouverts en Afrique, ou même au Moyen Orient, ne variait pas. Une multitude de facteurs peut contribuer à expliquer cette évolution. En effet, le travail de la CIMADE en France auprès des réfugiés politiques n'a pu que contribuer à développer des contacts, véritables sources de partenariat futur au moment du retour de ces personnes dans leur pays d'origine. De plus, le recrutement au sein du service de personnes originaires de cette partie du monde n'a pu qu'accentuer cette orientation géographique des dépenses. Enfin, la situation de guerre civile connue dans différents pays d'Amérique Centrale ne pouvait que renforcer la CIMADE dans ce choix de soutenir des populations dont les structures sociales et économiques étaient totalement désorganisées après tant d'années de conflits.

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 ses 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 oeuvre de ces projets. Dans ce thème, certes très vaste, le développement rural est de loin le plus 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, 3/5ème 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.

La prédominance des activités liées au développement rural peut s'expliquer au regard de l'histoire du service. La sécheresse au Sahel est à l'origine des premières activités en milieu rural de la CIMADE. De plus, au milieu des années 80, le recrutement d'un coordonateur, précédemment au service d'une ONG travaillant exclusivement dans le secteur agricole, n'a pu que renforcer cette tendance. Il suffit pour s'en convaincre de remarquer que sur six agronomes engagés par le service Développement depuis sa création, cinq l'ont été par ce coordonateur... Par contre, la nouvelle thématique développée autour de l'enfance maltraitée s'explique plus difficilement. Cette évolution peut correspondre à la fois aux sensibilités d'un ou deux chargés de projet et à l'intégration progressive dans les projets développés par la CIMADE d'une dimension "défense des droits de l'homme", qui n'a pu que s'accentuer avec l'intégration récente de l'ex-service Droits de l'homme, fondé dans les années 70, à l'ensemble des Solidarités Internationales. A noter qu'aucune orientation précise n'a été donnée pour favoriser l'émergence de ce thème contrairement à celle formulée sur le développement rural à la fin des années 70 (R. DA SILVA, 1980 in ELIDIN 1993).

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. Le chiffre moyen entre 1985 et 1990 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.

Une autre modification importante est aussi intervenue au début des années 90, confirmant la prépondérance donnée au partenariat dans les actions de coopération de la CIMADE. L'expatriation d'une partie de son personnel a longtemps été une pratique courante à la CIMADE et ce jusqu'au début des années 90 (à noter que deux personnes sont encore en expatriation dans l'équipe actuelle). Sur onze personnes qui ont travaillé pour le service Développement entre 1970 et 1979, 9 l'ont fait en expatriation pour une durée moyenne de un an et demi. Entre 1980 à 1989, parmi les 36 personnes recrutées, 13 ont été affectées à l'étranger pour une durée moyenne de plus de deux ans et demi.

Malgré la volonté affichée et réelle de travailler en partenariat, ce service a longtemps eu recours à un personnel expatrié. Ce qui n'est pas forcément paradoxal. En effet, que cela soit au Mali, au Sénégal, en Haïti ou ailleurs, la CIMADE a su aider et accompagner la structuration d'associations au Sud qui, aujourd'hui, font encore partie de ces principaux partenaires. Toutefois, cette observation est de nature à modifier quelques images souvent répandues sur le refus de l'expatriation, au sein de la CIMADE, souvent posé comme dogme absolu et garantie d'un véritable travail en partenariat.

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 manoeuvre 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 s'affectent à des projets dans cette région alors que l'Afrique reçoit plus de 50% de ceux-ci.

EN CUISE DE CONCLUSION

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'intervention 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 plus ou moins 3% de l'aide publique au développement (CCD, 1996) ?

BIBLIOGRAPHIE

- "Argent et Organisations de Solidarités Internationales - 1993-1994", Paris, C. C. D., 1996, 64 p.
- Dorothée CASALIS, "Ébauche de regards en arrière pour l'avenir - texte de réflexion pour la COSI", Notes internes, Paris, CIMADE, mars 1995, 3 p.
- "CIMADE Information - Actions Solidarités Tiers Monde 1996", Paris, CIMADE, déc. 1995, 56 p.
- "Comptes-rendus des conseils, bureaux et assemblées de 1939 à 1996", Documents internes, Paris, CIMADE.
- Ruy DA SILVA, "Pour un développement libérateur des hommes et des peuples", Paris, CIMADE, nd, 9 p.
- Danielle ELDIN, "Recherche documentaire sur des textes publiés par la CIMADE entre 1980 et 1992 sur le partenariat", Notes Internes et Commentaires, Paris, CIMADE, fév. 1993, 6 p.
- Danielle ELDIN, "Quel discours avons-nous sur le développement à la CIMADE ?", Notes internes, Paris, CIMADE, juin 1993, 4 p.

- "Lire et comprendre le budget français d'aide publique au développement - Guide Pratique", Paris, C.C.D., Ministère de la Coopération, mai 1996, 44 p.*
- "Notes sur les questions de la Solidarité Internationale à la CIMADE" in "Processus d'échanges à l'intérieur du SSI - Méthode Pattern", vol. 4, Documents internes, Paris, CIMADE Solidarités Internationales, 1995, np.*
- "Recueil de textes sur les choix géographiques et thématiques" in "Processus d'échanges à l'intérieur du SSI - Méthode Pattern", vol. 3, Documents internes, Paris, CIMADE Solidarités Internationales, 1995, np.*
- "Recueil de documents de référence" in "Processus d'échanges à l'intérieur du SSI - Méthode Pattern", vol. 2, Documents internes, Paris, CIMADE Solidarités Internationales, 1995, np.*