

LES ONG PARTENAIRES SCIENTIFIQUES ?

Vingt ans d'évolution de la coopération non gouvernementale pour le développement

B. Hours

Institut français de recherche scientifique
pour le développement en coopération (Orstom),
Paris (France)

La coopération internationale dans le domaine du développement a connu des changements récents et rapides liés à l'évolution des idéologies, qui a sensiblement remodelé les représentations des rapports Nord-Sud. Dans ce contexte, les ONG ont acquis une place importante dont il convient de brosser l'évolution historique avant d'aborder l'intérêt et les limites du partenariat avec les ONG dans le cadre de la co-gestion du « village planétaire » dans laquelle ces organisations, comme la recherche, prennent leur place qu'il faut préciser, comparer, distinguer.

Le tiers-mondisme se présente comme le berceau idéologique des ONG. C'est dans ce contexte de décolonisation et de néo-colonisation que s'est constitué le tissu associatif. Les grandes ONG des années 1960-1970 y trouvent leurs racines. C'est pourquoi on abordera tout d'abord l'idéologie tiers-mondiste, certes historiquement périmée mais qui demeure une référence obligée, un capital de représentations concernant l'hémisphère sud et déterminant pour comprendre les évolutions contemporaines.

On s'attachera ensuite à caractériser l'âge humanitaire qui s'érige sur les ruines du tiers-mondisme depuis 1985, en soulignant l'importance de l'idéologie des droits de l'homme et celle du devoir, puis du droit d'ingérence humanitaire qu'on voit à l'œuvre, entre autres, en Somalie et au Rwanda, au grand dam de la plupart des ONG.

Une dernière partie abordera les conditions et les limites du partenariat entre la recherche et les ONG. S'agit-il de deux mondes clos et hétérogènes ? Quelles sont les complémentarités existantes ? Les bénéfiques pour le développement ?

On concluera en relativisant la notion de développement telle qu'on l'entendait dans les années 1960 et en nous interrogeant sur le difficile passage de la connaissance à l'action.

Le tiers-mondisme, berceau idéologique des ONG

Le tiers-mondisme se fonde sur un mythe, un style de coopération internationale solidaire.

Le mythe central du tiers-mondisme s'érige autour de la figure du Tiers monde comme acteur messianique de l'histoire car démuné et opprimé. C'est sur ce noyau idéologique, bien représenté par les écrits de F. Fanon (cf. *Les Damnés de la terre*), que se constitue le militantisme associatif des années 1960-1970.

L'État national émancipé du colonialisme est le vecteur admis de l'émancipation du Sud et de son développement. Malgré des nuances sur le rôle de l'État national, marxistes et chrétiens partagent ce credo « progressiste » et se rejoignent dans une solidarité internationaliste pour les uns, chrétienne pour les autres. Au nom de cette fraternité planétaire ils luttent ensemble contre l'exploitation capitaliste et coloniale. De la conférence des non-alignés à Bandoung à la guerre du Vietnam, en passant par celle d'Algérie, les diverses composantes de ces mouvements trouvent dans la société civile des troupes partageant un même humanisme contre les injustices sociales et l'échange inégal entre les nations analysé par S. Amin ou A. Gunder Frank. Le « pillage du Tiers monde » est une formule type de cette critique idéologique.

Le style de cette coopération internationale se veut solidaire, volontiers millénariste et se fonde sur des témoignages et dénonciations. Cette coopération est, en outre, participative dans la mesure où elle tend à mettre en rapport des minorités issues des sociétés civiles du Nord avec des minorités du Sud, en vue de les transformer en majorité de progrès. C'est dans ce contexte que le concept de partenariat, aujourd'hui banalisé, a trouvé les bases de son succès. Partage pour les chrétiens, justice et égalité sur les marxistes, chacun peut communier à la même table idéologique.

Une volonté de développement à long terme et de « développement humain » (terme aujourd'hui repris par la Banque mondiale !) est partagée par tous ces militants qui acceptent un État fort (entendre un peu... autoritaire) dès lors qu'il travaillerait pour les plus défavorisés.

Les militants tiers-mondistes se recrutent au-delà des syndicats ou des partis, dans les universités, les associations paroissiales. La qualité des relations interpersonnelles est aussi importante que les résultats. Ces petits groupes signalent des rapports entre de petits groupes ou communautés (ici et là-bas, selon un concept typique). Il est logique dès lors d'être favorable à une vision communautaire du développement, particulièrement pour les chrétiens, et de la mettre en œuvre sous forme de partenariat.

Les grandes ONG mettant en œuvre ce type de coopération sont en majorité chrétiennes : CCFD (Comité catholique contre la faim et pour le développement), Cimade (protestant), Terre des Hommes, Frères des Hommes.

Qu'ils croient au ciel, ou qu'ils n'y croient pas, tous ces militants partagent en commun l'existence d'un monde plus juste et plus solidaire où la reconnaissance de la dignité des pauvres (ou opprimés) constitue la principale valeur des rapports, mieux son sens. C'est cet humanisme profondément idéaliste qui ferait de l'homme blanc occidental le plus grand pêcheur de la planète que l'âge humanitaire va mettre bas au milieu des années 1989. Le renversement de perspective tend à faire aujourd'hui de l'homme occidental le plus grand gendarme de la planète.

De l'ingérence au village global : l'âge humanitaire

Le marketing direct auprès des donateurs a été inauguré en France par des associations d'urgence (MSF, Médecins du Monde, AICF) qui ont « vendu » au public les images misérabilistes des grandes catastrophes naturelles ou politiques. C'est ainsi qu'est né le « Charity business » (Kouchner) ou « bazar de la charité » (Condamines), c'est-à-dire ce marché des bons sentiments qui, en popularisant ceux-ci, a mis un terme au tiers-mondisme et au militantisme antérieur, au profit d'un humanitarisme « sans frontière ».

L'essai de P. Bruckner, *Les sanglots de l'homme blanc*, est symptomatique de ce retournement qui tend à installer un pragmatisme sans culpabilité face au sous-développement, en fait à remplacer le tiers-mondisme dominant par une approche néo-libérale, aux présupposés moins voyants que le militantisme antérieur.

La fondation de « Liberté sans frontière », émanation de MSF, sera l'outil qui mettra un terme à l'hégémonie tiers-mondiste, dont le credo est attaqué de front par ce mouvement anti-marxiste et néo-libéral. Jusqu'à la fin des années 1980, cet anti-tiers-mondiste, appuyé sur une lecture universaliste des droits de l'homme, prônera les recettes du néo-libéralisme économique et un anti-étatisme affirmé.

Approche télévisuelle, catastrophiste et émotionnelle du sous-développement, pragmatisme technique et critique des insuffisances des États de l'hémisphère sud, expliquent largement le succès médiatique et financier de MSF ou de Médecins du Monde. Celui-ci est tel que chacune de ces associations a donné un ministre à l'État. Il en est résulté un recul de l'anti-étatisme antérieur de ces organisations.

Ce succès populaire et les avatars de la coopération bilatérale étatique dans de nombreux États du Sud font des ONG des interlocuteurs de plus en plus qualifiés pour les pouvoirs publics qui trouvent dans les associations des relais relativement peu coûteux, parfois plus efficaces. Une part croissante des actions de développement leur est concédée. Aujourd'hui, de nombreuses ONG sont financées par l'Union européenne ou par les coopérations bilatérales françaises, britanniques (ODA), allemandes (GTZ), suédoises (SIDA), danoises (DANIDA) ou norvégiennes (NORAD).

Antérieurement divisées en ONG de développement (ex-tiers-mondistes) et ONG d'urgence (marketing et catastrophes), cette distinction a éclaté avec le boom du marché humanitaire. Si les associations du premier type (ex. CCFD) se présentent comme des organisations de solidarité, elles ont été contraintes de développer un discours médiatique humanitaire au risque de disparaître. Le qualificatif « humanitaire » est désormais un label un peu confus qui recouvre les famines, les catastrophes politiques aussi bien que les projets de développement. La place accordée aux « communautés locales », un moment contestée, est une valeur en hausse. Elle est désormais moins subversive depuis que le « droit d'ingérence humanitaire » a été reconnu par l'ONU.

Cette notion de droit d'ingérence déclenche, actuellement et avec beaucoup de retard, un débat sur sa portée et ses limites. Il aura fallu pour cela les expériences de Somalie, de Yougoslavie et du Rwanda qui amènent à s'interroger sur l'humanitaire d'État et l'humanitaire militaire.

Au début des années 1990, B. Kouchner est parvenu à imposer avec une étonnante facilité le concept de devoir d'ingérence, transformé immédiatement en droit d'ingé-

rence. Ce droit d'accès aux victimes se met en œuvre d'une manière fondamentalement politique, qui a peu à voir avec les bons sentiments des shows télévisés.

Il apparaît aujourd'hui que le concept d'humanitaire a acquis une importance économique et politique majeure par les flux financiers en jeu et l'intervention du critère humanitaire en droit et en politique internationale et nationale.

Le développement en tant que projet est devenu le parent pauvre des débats. Il semble que tout se passe comme si le statut des pays du Sud était en train de subir une profonde mutation, orchestrée par l'humanitarisme. Les États du Sud et les plus pauvres d'entre eux sont les grands perdants dans cette évolution. Pour l'opinion occidentale, ils apparaissent fautifs sur le double terrain du développement et de la démocratie. Quant à la population du Sud, il semble que les citoyens du Nord aiment l'aider à distance autant qu'ils craignent son immigration. Les clichés réducteurs pèsent lors des élections, bien qu'ils soient pauvres ou inexacts.

L'urgence catastrophique a ainsi laminé en moins de dix ans les idéologies du développement autocentré des années 1970. Les interventions « post-néocoloniales » se font au nom du droit d'ingérence humanitaire qui signale à l'évidence une domination politique d'un type nouveau dont les ONG sont, de gré ou de force, un maillon essentiel.

Il faut préciser que notre propos porte, ici, essentiellement sur les ONG occidentales. En Afrique, des ONG locales sont soutenues par les ONG des pays riches. En Asie et en particulier dans le sous-continent indien, un fort courant d'ONG locales entretient un esprit revendicatif puissant, alternatif, dans une grande indépendance idéologique. Elles sont souvent en concurrence avec les ONG occidentales, pour savoir qui parle authentiquement au nom des « communautés opprimées » et des pauvres. A ce titre, elles poursuivent le combat tiers-mondiste abandonné en Occident, tout en revendiquant leur part des financements internationaux.

Après plusieurs décennies de relatifs échecs du développement, les questions des droits de l'homme et du sauvetage des populations sinistrées occupent le devant de la scène. Les ONG sont exposées à gérer le « village global », au besoin avec l'aide d'armées amenées en particulier à garder dans des camps des populations candidates à toutes les immigrations. C'est un fait important et l'on peut se demander, dans ce contexte, à quelles conditions et dans quelles limites, les ONG constituent des partenaires adéquats pour la recherche scientifique dans et sur les PVD.

Les ONG partenaires de la recherche scientifique ?

Plusieurs évidences obligent à se poser la question du partenariat entre recherche et ONG. Ces dernières sont devenues des acteurs majeurs du développement, quand bien même celui-ci serait de plus en plus présenté comme une catastrophe permanente. De nombreuses ONG ont appris sur le terrain que le sauvetage temporaire ne constitue pas une réponse durable mais repousse les échéances inéluctables. Elles ont appris aussi que la gestion d'un camp de réfugiés apprend peu sur les conditions d'une vie décente, dans une société avec ses normes, ses aspirations et ses valeurs. C'est pourquoi la nécessité du développement durable est aujourd'hui bien ressentie par les urgenciers d'hier, malgré le goût des donateurs pour les causes spectaculaires à épisodes. On peut donc affirmer qu'au-delà de la mise en scène médiatique des « politiques de

la pitié », selon l'expression d'Hanna Arendt, toute une génération d'acteurs associatifs possède aujourd'hui une meilleure connaissance des réalités du terrain des PVD. La compétence technique de ces acteurs et coopérants associatifs s'est singulièrement développée. Les préjugés idéologiques, le militantisme, ont fait place à des approches plus techniques qui se veulent plus pragmatiques. Cette évolution des ONG rend possible un dialogue avec les chercheurs, hier rebutés ou inquiets face aux langues de bois de différents bords. Toutefois, l'évolution du profil des ONG dans les années 1990 montre qu'elles sont devenues des acteurs politiques, quand bien même elles le refusent. En remplaçant progressivement les coopérations bilatérales, en participant à des programmes sur financement internationaux, les ONG sont devenues souvent des prestataires de service, appareils performants et complexes, exposés aux risques bureaucratiques et technocratiques. Les organisations qui visent à mettre en œuvre des solutions alternatives au monopole de la Banque mondiale, par exemple, sont confrontées à des difficultés de ressources. Là aussi fonctionnent les lois d'airain du marché, unificatrices et monolithiques.

L'humanitaire lui-même n'est-il pas devenu, à travers l'idéologie des droits de l'homme, la principale source d'unification du monde « global », avec l'économie de marché ? Plus performants qu'hier, plus qualifiés, les acteurs des ONG sont de plus en plus fréquemment des experts ou consultants qui passent sans difficultés de périodes associatives à des activités de consultance internationale. On sait que le profil des consultants provoque certaines réserves chez les chercheurs du moins en France, ce qui peut rendre la collaboration difficile. En effet, l'existence d'une recherche publique française, dotée d'un statut stable, éloigne de nombreux chercheurs français de la chasse aux contrats qui, pour le meilleur et pour le pire, est une nécessité pour nos collègues des pays anglo-saxons, en particulier britanniques. Les ONG, elles, connaissent bien la course aux financements des projets puisqu'il s'agit d'une part centrale de leurs activités.

La coopération de substitution, hier réservée à des coopérants bilatéraux, voit aujourd'hui des ONG qui héritent, par exemple, de la gestion de vastes régions sanitaires, dans leur totalité (Tchad). Une part croissante des fonctions, hier dévolues aux États, passe dans des pays en crise à des ONG qui se substituent ainsi aux pouvoirs publics, ou remplissent leurs fonctions par délégation. Face à de telles situations les chercheurs ne peuvent guère se prévaloir d'un pouvoir de la connaissance, très fragile dans le domaine du développement où, vu les systèmes de financement internationaux, la décision et l'action priment très souvent sur la connaissance. Il est frappant, à cet égard, de constater que les sciences sociales du développement sont face à un choix élémentaire : soit elles produisent un discours critique sur les erreurs de stratégies passées et présentes, soit elles tiennent un discours technocratique épousant les postulats dominants formulés par les institutions multilatérales. Cette situation amène les chercheurs à opérer un choix nécessairement trop radical. En participant à des programmes de développement, y compris avec des ONG, ils s'exposent à voir leurs travaux sous-estimés par leurs commissions d'évaluation. En restant à distance, les mains propres, du développement trivial, ils s'enferment dans une tour d'ivoire académique, qui n'est vivable que lorsqu'une recherche publique leur garantit un statut, avec de moins en moins de moyens. La diminution des soutiens financiers aux programmes

est ainsi préoccupante en France. Elle isole les chercheurs tout en les invitant à s'intégrer aux dispositifs internationaux. En contrepartie de moyens suffisants, les chercheurs pourraient être en mesure, avec des incitations adéquates, de collaborer concrètement avec d'autres qu'eux-mêmes, à commencer par les ONG. Ces remarques valent pour la France.

Les chercheurs sont profondément méfiants du pouvoir et des pouvoirs, au nom d'une éthique de la recherche plus ou moins justifiée selon les domaines de recherche. La recherche sur le développement ne fait pas recette dans les médias. Les ONG disposent, pour leur part, d'un pouvoir important grâce au support dont elles bénéficient dans la population et de leur familiarité avec les rouages étatiques ou internationaux. Leur anti-étatisme a reculé, bien que la méfiance à l'égard des manipulations politiques demeure après la Somalie et le Rwanda. Leur capacité à utiliser les médias tranche avec la mollesse des politiques d'information scientifique et technique dont l'impact est limité, sauf dans le domaine de la biologie et du sida dont les populations sont friandes. La capacité des ONG pour informer l'opinion mondiale, via les médias, à partir des villages reculés de la planète et en court-circuitant les États locaux, est remarquable. Ce pouvoir demeure néanmoins un pouvoir de groupe de pression. Les contraintes internationales, locales, militaires, politiques, échappent à leur contrôle. L'impact sur l'opinion ne neutralise pas totalement la dépendance vis-à-vis des financeurs.

Si la compétence accrue des ONG et l'effacement relatif des États se présentent comme une condition de dialogue positive avec les chercheurs, les ambiguïtés et les manipulations idéologiques dont les ONG sont l'objet, demeurent un obstacle sérieux pour une collaboration efficace. Celle-ci est pourtant une nécessité bien perçue par les deux parties qui savent que l'accès au terrain et la complexité des problèmes requièrent toutes les compétences. La nature des problèmes de développement exige une prise en compte sérieuse, en amont et en aval, où les chercheurs sont en mesure d'apporter des connaissances fondées sur une longue expérience, sans préjugés. Cela suppose une temporalité qui n'est pas celle de toutes les ONG, dont on peut regretter que certaines se contentent de « scoop » et confinent leur stratégie à celle des médias. D'autres sont prêtes à cette collaboration inévitable. Elles formulent des demandes de recherche, de connaissances du milieu où elles opèrent, conscientes de leurs lacunes. Les projets des ONG constituent un terrain incontournable pour la recherche sur le développement qui y trouve les questions essentielles qu'elle affronte, la possibilité d'expérimenter des solutions et méthodes et de se pencher sur l'adéquation de ces moyens aux conditions locales.

Une telle collaboration ne peut, en outre, qu'améliorer l'efficacité de celles, parmi les ONG, qui se consacrent à la mise en œuvre de solutions durables de développement.

De la connaissance à l'action

De la connaissance à l'action il n'y a qu'un pas, qui est rarement franchi, tant les modalités de fonctionnement de la recherche (au moins de la recherche publique en France) et des ONG sont différentes. Organisations à visées opérationnelles, les ONG ont nécessairement une vision du développement où la logistique, c'est-à-dire les

moyens d'intervention, a un rôle déterminant. Dans une perspective de recherche, la maîtrise et la compréhension des processus et des conditions de l'action tiennent une grande part. De cette différence d'approche naît une évidente complémentarité qu'il convient de mettre en œuvre. Les ONG sont pour beaucoup d'entre elles prêtes à une collaboration. Celle-ci est néanmoins souvent conçue, du point de vue des chercheurs, comme sommairement utilitariste et instrumentale. La recherche fournirait des outils que ne remettraient pas en question l'approche des intervenants. Les chercheurs manifestent une certaine réticence dans la mesure où les biais idéologiques qui pèsent sur les ONG et leur impact politique ne seraient pas totalement compatibles avec une certaine éthique de la recherche scientifique. Ces réserves évoluent lentement mais le nombre de programmes de recherche réalisés en collaboration avec des ONG est peu élevé, bien que de nombreux projets de développement d'ONG disposent de volets de recherches. Ces recherches ne sont pas toujours conformes aux canons académiques mais ce sont des expériences qu'il est facile de capitaliser, en agronomie ou en santé publique. Reste la nécessité d'une plus grande ouverture des chercheurs dans cette direction, tout comme la nécessaire maîtrise des préjugés, des dérives idéologiques auxquels sont exposées les ONG. De leur côté, celles-ci sont à la fois attirées par la science et dépitées par sa gestion académique, peu concernées par les perspectives opérationnelles rapides qui sont celles des associations d'intervention.

Dans les années 1985, en vue de réaliser des expériences locales, le responsable d'une ONG du Bangladesh de renommée internationale écrit à un chercheur de grande qualité, spécialisé dans le domaine de l'agronomie. A ce jour, il n'a reçu aucune réponse.

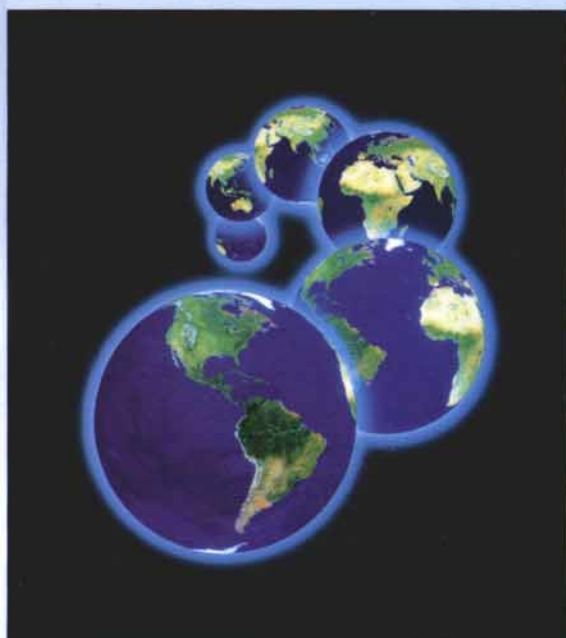
Au-delà des discours de circonstance, une volonté d'ouverture plus manifeste de la part des chercheurs, ce qui suppose des incitations, une plus grande maturité idéologique des ONG à l'égard de la réalité des pays du Sud, telles semblent être les principales conditions pour un meilleur partenariat scientifique entre chercheurs et ONG. Il suppose un enrichissement réciproque et non un appauvrissement, de même qu'une redéfinition, en commun, du développement en 1994.

En effet, après plusieurs décennies de tentatives de développement, ce concept a perdu une partie de sa signification et il devient de plus en plus clair que le développement entendu au Nord, n'est pas le développement compris au Sud. Entre la gestion macro-économique de la planète et les aspirations des habitants urbains et ruraux du Sud, le dialogue de sourds ne saurait se prolonger trop longtemps. Les ONG sont au cœur de ce vrai enjeu et la recherche sur le développement serait bien inspirée d'y trouver sa place.



**LES SCIENCES HORS D'OCCIDENT
AU XX^e SIÈCLE**

**SÉRIE SOUS LA DIRECTION
DE ROLAND WAAST**



VOLUME 2

LES SCIENCES COLONIALES FIGURES ET INSTITUTIONS

PATRICK PETITJEAN
ÉDITEUR SCIENTIFIQUE

CRISTOM
éditions

**LES SCIENCES HORS D'OCCIDENT
AU XX^e SIÈCLE**

20th CENTURY SCIENCES:
BEYOND THE METROPOLIS

**SÉRIE SOUS LA DIRECTION
DE ROLAND WAAST**

VOLUME 2

**LES SCIENCES COLONIALES
FIGURES ET INSTITUTIONS**

COLONIAL SCIENCES:
RESEARCHERS AND INSTITUTION

PATRICK PETITJEAN
ÉDITEUR SCIENTIFIQUE

ORSTOM Éditions

L'INSTITUT FRANÇAIS DE RECHERCHE SCIENTIFIQUE POUR LE DÉVELOPPEMENT EN COOPÉRATION
PARIS 1996