

Développement, les ONG et la Société Civile

Introduit par Jenny Pearce, publication dirigée par Deborah Eade

Développement, ONG et société civile: le débat et son avenir

Jenny Pearce

Introduction

En examinant les contributions de ce *Recueil*, j'ai été frappée par trois choses. D'abord, par leur richesse en analyse conceptuelle à base empirique, abordant brièvement plusieurs des questions cruciales qui sont apparues au cours des années 1990 sur le thème du développement, des ONG et de la société civile. Deuxièmement, par le panachage d'auteurs universitaires – militants - praticiens, pour lesquels ces questions *ont vraiment de l'importance*, parce que de leur clarification, pourrait dépendre la réalisation d'un monde meilleur. Mais troisièmement, et cela en dépit de la qualité et de la pertinence des documents sélectionnés pour ce volume, par la difficulté d'amorcer un débat plus général sur leurs contenus.

La responsabilité n'en incombe certainement pas à ces contributions. Au contraire, elles font parfaitement le tour de l'ensemble des problèmes. La raison en est que ces documents font éruption dans un monde dont l'effondrement des repères intellectuels et politiques et des points de référence a encouragé un déferlement d'opinions et de perspectives, sans cadre de débat structuré ou cohérent. On a donc perdu la capacité de réflexion et d'écriture, on répète et on réinvente beaucoup, les gens parlent mais n'écoutent pas, les gens écrivent mais ne lisent pas, et réciproquement. Les débats de développement – si on peut les appeler ainsi- au cours de ce nouveau millénaire peuvent être comparés à des cercles concentriques orbitant les uns autour des autres sans jamais se rencontrer. Ces cercles semblent partager un noyau dans lequel un langage et des concepts identiques sont utilisés, allant de la Banque Mondiale, en passant par les ONG de l'Hémisphère Sud jusqu'aux militants de base. Cette aversion à clarifier les définitions investies dans ces concepts reflète une collusion collective dans le mythe de l'existence d'un consensus sur le développement, ou encore qu'un accord explicite sur une approche consensuelle du problème de la pauvreté globale a été conclu. Un titre de l'*International Herald Tribune* du 7 janvier 2000 déclarait par exemple : 'Le concept de pauvreté a subi un changement radical : Une solution semble dorénavant possible'.

Non seulement il n'existe pratiquement pas de consensus actuel, mais le monde réel des ONG de développement et des donateurs officiels est caractérisé par la méfiance et la férocité d'une concurrence pour la répartition des ressources, et par un protagonisme très préjudiciables à la lutte contre la pauvreté. En plus, la déficience des réponses à la pauvreté globale n'est que trop apparente. Le *Rapport sur le Développement Humain 1997* du PNUD donne un aperçu détaillé des progrès et des revers que les approches de la pauvreté globale au vingtième siècle ont subi, et un tableau qualitatif et quantitatif de l'ampleur des problèmes à résoudre (PNUD 1997, pages 24-60). Bien qu'il y ait eu des succès notables, ces derniers n'ont pas été caractérisés par la durabilité ou une répartition équitable. La restructuration économique des années 1980 et 1990 reflète ce que le

PNUD appelle la tendance des ‘hauts et des bas’ des processus de développement, suggérant que la libéralisation économique ait aggravé les inégalités actuelles alors même qu’elle encourageait la croissance et l’accumulation pour ceux qui se trouvaient déjà en position de force sur les places de marché. Cette position de force peut émaner de richesses acquises en toute légalité, mais également de pouvoir coercitif et de commerce illégal. Les mafias criminelles, un grand nombre d’entre elles dans l’Hémisphère Sud et dans les pays en période transitionnelle de l’après communisme, se sont aussi développées dans la conjoncture d’opportunités offertes par le relâchement des contrôles financiers et commerciaux globaux. Entre 1987 et 1993, le nombre de personnes avec des revenus de moins de US\$1 par jour est pratiquement passé de 100 millions à 1.3 billions de personnes, un tiers de la population du ‘monde en développement’. Pourtant, entre 1989 et 1996, le nombre de milliardaires a augmenté de 157 à 447 ; et la valeur de leur fortune cumulée a excédé les revenus cumulés des plus pauvres 50 pour cent des pauvres dans le monde (PNUD 1997 : pages 38 et 110). Depuis le début des années 1980, plus de 100 pays en développement et en transition ont subi des réductions de leur niveau de vie et des échecs de croissance plus prolongés et plus importants que tout ce que les pays industrialisés aient dû subir pendant la Grande Dépression des années 1930 (PNUD 1997 : page 7).

Si nous ne nous limitons pas au ‘monde en développement’ en élargissant notre étude au tableau global, le problème de la pauvreté humaine dépasse largement le tiers de la population de l’Hémisphère Sud souffrant de pauvreté monétaire et le quart qui est pauvre selon les termes de l’Indice de Développement Humain du PNUD. Plus de 100 millions de personnes dans les pays industrialisés vivent aussi en deçà du seuil de pauvreté monétaire (PNUD 1997, page 34). Mais ce n’est pas seulement la question du nombre de personnes vivant en dessous d’un minimum convenu : c’est à dire une catégorie de personnes démunies se trouvant du mauvais côté de la barrière dichotomique de définition relativement récente de l’exclusion/inclusion. Pas plus que ce ne sont les millions qui ne sont pas, de fait, en dessous de ce ‘seuil’, mais qui vivent en marge, dans la peur constante de franchir cette ligne critique, souffrant non seulement de l’appréhension d’un dénuement réel mais aussi de conditions d’exploitation quotidienne (1) . Plutôt c’est la question de savoir si le côté ‘inclusion’ vaut la peine d’être sauvegardé, ou si ce qu’il prétend offrir peut réellement être dispensé universellement. On peut entendre dans l’Hémisphère Sud aujourd’hui l’expression de positions convaincantes, qui avec leurs alliés intellectuels de l’Hémisphère Nord demandent la fin du ‘développement’ en tant que concept. Majid Rahnema suggère que le ‘développement’ ne pourra jamais offrir une option durable aux habitants de la planète, même s’il réussissait:

.....les échecs de développement ne peuvent plus être dorénavant attribués uniquement à l’incapacité des gouvernements, institutions et responsables de sa mise en application. En fait, si toutes les promesses faites à leurs populations respectives avaient été tenues et si l’argent et les ressources nécessaires au développement de *tous* les soi-disant pays sous-développés du monde avaient été disponibles pour leur permettre d’aligner leur développement sur celui des pays les ‘plus avancés’, les impasses et les tensions qui en auraient résulté auraient peut-être pris une tournure encore plus dramatique. Par exemple, il a été estimé

que la parution d'un seul exemplaire du *New York Times* dévore 150 acres de forêt. D'autres chiffres semblent indiquer que, si le reste du monde consommait le papier, y compris le papier recyclé, à la même cadence que les Etats Unis (qui a 6 pour cent de la population mondiale), il suffirait de deux années pour dégarnir complètement la planète de ses arbres. De plus, étant donné que le nombre de véhicules privés aux Etats Unis excède de beaucoup le nombre d'habitants, un organe de développement efficace, qui pourrait aligner le nombre de lecteurs de journaux et de propriétaires de véhicules en Inde et en Chine sur celui des Etats Unis poseraient à ces pays (et peut-être au reste du monde) des problèmes de trafic, de pollution et d'épuisement des forêts sur une échelle catastrophique. C'est peut être un bienfait que cet organe n'ait pas été aussi efficace que les programmeurs l'espéraient ! (dans Rahnema et Bawtree 1997 : pages 378-379).

Même si nous n'acceptons pas toutes les conclusions de la position de l'après-développement, dans la mesure où elle présente, en tant que théorie de dépendance, une critique sévère, mais peu de directives constructives sur les actions et les politiques à suivre, le temps est venu de remettre profondément en question le schéma dichotomique de la 'réussite de l'Hémisphère Nord' et de 'l'échec de l'Hémisphère Sud'. Un tel schéma dissuade tout effort de réflexion sur la conception du monde que nous voulons construire, et au contraire limite notre démarche à une opposition schématique entre l'Autre appartenant au 'tiers monde' et Nous dans le 'premier monde' auquel nous voudrions qu'il ressemble. La plupart d'entre nous ont pensé que ce schéma, d'abord encapsulé par la 'théorie de modernisation' des années 1950, avait été tellement écharpé sur le plan intellectuel qu'il avait cessé d'exister. Toutefois, il a fait un retour en force dans les années 1980 et 1990 sous une forme nouvelle. Sans aucun doute, sa réapparition a été encouragée par les rêveries de gens comme Fukuyama, méditant sur la 'Fin de l'Histoire', repris dans l'édition du millénaire de *Newsweek*, qui déclarait que le capitalisme et la démocratie seraient les grands vainqueurs de ce second millénaire. Pourtant, alors que 'les Sudistes prolifèrent dans le Nord et que 'les Nordistes émergent dans le Sud, nous devons questionner aussi bien le 'développement' en tant que concept et idéal, que la contribution éventuelle des ONG dans ce domaine.

Mon essai d'introduction a d'abord pour objectif d'identifier à partir de ce recueil de documents les différents mouvements de pensées actuelles concernant le développement, les ONG et la société civile et de clarifier les arguments du débat qui ont été soulevés au cours de la dernière décennie. Deuxièmement, je vais affirmer que l'âge du consensus rhétorique doit être déclaré révolu. A sa place, et je serai, dans ce cas, plutôt en accord avec Michael Edwards (1999), il faudrait que nous abandonnions définitivement le paradigme de 'l'aide étrangère' pour nous tourner vers une nouvelle conception de coopération internationale, s'appuyant sur une large diversité d'alliances entre les différents protagonistes et les institutions engagées dans la lutte contre la pauvreté globale et l'exploitation. Construire des alliances globales et des 'circonscriptions pour le changement', il affirme, devrait permettre aux êtres humains de déterminer collectivement leur avenir sur la scène mondiale. Toutefois, tandis qu'il est évident que seul un engagement mutuel pourra amener le changement nécessaire et encourager le débat sur ce qui peut ou ne peut pas marcher, la coopération internationale ne peut pas

s'appuyer sur une dissimulation des divergences de valeurs, d'intérêts, de positions politiques et finalement de la capacité de les appliquer dans l'ordre global actuel. Edwards réclame une forme de coopération démocratique et dialogique qui ne serait pas basée sur un schéma universel imposé d'en haut, mais sur l'objectif politiquement réalisable d'un capitalisme plus humanisé. L'objectif de la coopération n'est, toutefois, pas sans ses détracteurs ; l'objectif défini par Edwards est également un sujet de contention, comme l'est l'objectif du 'développement'. Sa conception de ce qui est 'politiquement réalisable' est contestable. Décider de l'endroit où le dialogue devrait avoir lieu et garantir une égalité de participation telle que la réclame Edwards, sont des questions extrêmement complexes (2) .

Toutefois, cet essai introducteur va surtout affirmer que la base théorique, normative et politique d'une critique de l'ordre global est encore insuffisante et/ou absente parmi les ONG, et que le consensus rhétorique occupe le vide qui s'est créé à partir de cette lacune. Cela a donc un impact sur l'action et la pratique, mais aussi sur l'engagement d'un débat à la recherche d'un terrain d'entente et de nouvelles formes de coopération. Des collaborations de ce *Recueil* émergent un appel aux ONG pour un examen et une révision critique de leurs rôles à la lumière des expériences pendant et surtout après la Guerre Froide. Au cours des 15 dernières années environ, les ONG ont été sollicitées par les gouvernements et les institutions multilatérales. Le moment est venu d'évaluer le mérite de leurs réponses et de débattre des critères sur lesquels vont s'appuyer les choix déterminant l'avenir. Alors que les ONG sont soumises à un examen de plus en plus rigoureux, le moment est sûrement venu de faire preuve d'humilité et de se remettre en question, en se demandant : ont-elles vraiment un avenir ?

Le débat

La tâche initiale pour cet essai est, par conséquent, d'ébaucher les thèmes majeurs qui sont soulevés dans ce *Recueil* et d'évaluer ce qu'ils nous enseignent sur le débat actuel concernant le développement, les ONG et la société civile. J'ai identifié quatre thèmes essentiels : les ONG et le néo-libéralisme, les rôles et relations entre les ONG internationales (du Nord) et des ONG du Sud ; les ONG et l'état ; et la théorie, la praxis et les ONG.

NGO et néo-libéralisme

Ce thème est un point de départ intéressant. La première contribution de ce *Recueil* est, comme il se doit, celle de Michael Edwards et de David Hulme, qui font le compte-rendu de la première des trois conférences internationales qu'ils ont organisées au cours de cette décennie – en 1992, 1994 et avec Tina Wallace, en 1999 – sur les ONG et le développement. Cette conférence de 1992 a révélé les premiers symptômes de tensions au sein de la communauté des ONG de développement, à un moment où elles se trouvaient être les bénéficiaires d'un financement potentiel et d'une respectabilité inespérés de la part des donateurs officiels. Edwards et Hulme attirent l'attention sur les risques comme sur les avantages implicites de cette opportunité 'd'augmentation d'échelle':

...un accroissement de l'intérêt et du soutien pour les ONG parmi les agences donatrices officielles peut créer une prédisposition, ou encourager un dérapage,

vers une expansion organisationnelle et opérationnelle. Ces mesures incitatives doivent être accueillies avec prudence, car les décisions d'élargir avec un financement officiel peuvent avoir des conséquences néfastes : par exemple, elles peuvent exclure certaines possibilités d'action ; ou encore responsabiliser les ONG davantage envers les donateurs officiels qu'envers les bénéficiaires prévus ; ou encore donner un aval implicite aux politiques générales de libéralisation économique.

Au milieu des années 1990, un ton inhabituel de cynisme s'est glissé dans les pages de *Development in Practice*. Gino Lofredo affirme que les appels à la prudence formulés par Edwards et Hulme ont été ignorés. Son commentaire satyrique sur la prolifération des OH-EN-GÉ parmi les professionnels du Sud est un avertissement pour tous ceux qui ont avalé trop rapidement la couleuvre des agendas du donateur officiel et transformé le développement en un 'commerce' de l'ère néo-libérale comme un autre, voué en dernière analyse à ce qu'il appelle 'l'(Auto) Développement Durable'. A la fin des années 1990, Stephen Commins, traitant cette fois-ci des ONG du Nord, constate le préjudice qu'ont subi tous ceux qui ont choisi de devenir une 'agence de distribution de soupe populaire globale'. Il affirme que le choc en retour a commencé et que les ONG ne sont plus considérées comme pouvant offrir des avantages comparatifs significatifs que ce soit en terme de développement communautaire ou dans le cadre complexe des situations humanitaires. Plutôt, elles sont des 'écrans de fumée dissimulant l'inaction gouvernementale ou l'indifférence face à la souffrance humaine' à la fois dans les situations humanitaires complexes et dans la restructuration économique.

Dans quelle mesure les ONG de développement ont-elles succombé aux pressions et mesures incitatives les poussant à régler la facture du coût social de la restructuration néo-libérale, évitant ainsi aux institutions gouvernementales et multilatérales de rompre avec leur conviction néo-libérale en ré-instaurant des états providences ? Alors que le discours de ces institutions s'est colorée d'une sensibilité plus sociale, s'est orienté davantage vers 'l'humain' et est devenu moins 'anti-état' au sens idéologique du terme, la philosophie sous-jacente de mondialisation gouvernée par l'économie de marché n'a pas été remise en question. Pourtant, de nombreuses ONG progressives et bien intentionnées du Nord comme du Sud – aussi bien que les opportunistes – ont accepté le financement de ces institutions pour réaliser le développement communautaire, la reconstruction d'après conflit et de manière plus ambitieuse, l'édification de la démocratie, en écartant tous doutes résiduels sur le concept intrinsèque du néo-libéralisme. Ce qui a peut-être été à l'origine du dérapage anti-ONG est que, et ce n'est pas vraiment surprenant, les ONG ont été incapables de trouver une solution au coût social de la restructuration économique. Les critiques des ONG se sont concentrées sur leurs déficiences techniques, leur absence de responsabilisation et leur caractère trop politique et critique. Cet 'échec' a compromis leur crédibilité parmi les technocrates des institutions donatrices, qui réclamaient de leurs investissements dans le secteur ONG des résultats rapides et quantifiables. Et il a affaibli l'autorité des champions du développement social favorables aux ONG au sein de ces institutions (3) .

Si les chiffres du PNUD sont corrects, la pauvreté globale et l'inégalité se sont accrues dans de nombreuses parties du monde sous l'influence de l'agenda de la politique néo-libérale et des processus de libéralisation du commerce, de privatisation et des réformes du marché du travail etc. Même avec son légendaire million d'ONG (Salamon et Anheier 1997), les réussites relatives de l'Inde dans le domaine de la réduction de la pauvreté entre 1976 et 1990 sont attribuées par le PNUD aux niveaux élevés des dépenses publiques – niveaux qui se sont trouvés menacés à la fin des années 1990 par une détermination néo-libérale de réduire les déficits fiscaux et de minimiser le rôle de l'état (PNUD 1997 : page 52). Cela ne signifie pas que le tableau est totalement alarmant, ni que les statistiques macroéconomiques ne s'améliorent pas dans certaines régions ou certains pays. Pas plus que cela signifie que certaines ONG ne font pas du bon travail. Simplement, que l'augmentation du nombre d'ONG, aussi dévouées et efficaces soient-elles, ne pourra jamais offrir des solutions immédiates à un problème d'une telle envergure, ni même l'atténuer au point de pouvoir garantir une stabilité sociale relative.

Plus inquiétant est le sacrifice que les ONG ont fait de leur légitimité dans leur propre société, par leur détermination à participer à la réalisation de programmes de filet de protection sociale associés aux politiques néo-libérales des donateurs. Richard Holloway (1999) l'expose avec vigueur :

Alors que tous ceux qui appartiennent au monde des ONG se considèrent être au-dessus de la mêlée, la réalité est que de nos jours il n'y a pratiquement personne dans le Sud en dehors de celles appartenant au monde des ONG qui partage cette opinion. 'La rumeur des rues dans le Sud est que les ONG sont des charlatans qui disposent de salaires élevés et de nombreux bureaux climatisés'.

Une étude détaillée des ONG en Amérique Latine, commanditée par ALOP/FICONG (4) souligne la sensibilisation croissante du Sud à ce problème. L'étude de cas argentin, par exemple, conclut :

En synthèse, les ONG de Promotion et de Développement sont immergées dans un environnement qui fait preuve d'intérêt et d'ouverture pour les institutions privées dans le domaine social, mais avec l'hégémonie idéologique et pratique d'une modélisation qui ne privilégie pas le changement social, pas plus qu'il ne le considère nécessaire. En d'autres mots, un environnement (un marché) qui est fondamentalement intéressé par les services les plus techniques et aseptiques que les ONG de Développement peuvent offrir (leurs services d'intermédiaires financiers ou d'assistance professionnelle) et quasiment indifférent à leur rôle fondamental de promotion de développement. Cet environnement engendre (par les opportunités de reconnaissance sociale et financière qu'il implique) de fortes tensions au sein des institutions, qui les incitent soit à se transformer efficacement en 'services d'expertise commerciale ou sociale', soit à maintenir et à consolider leur rôle de promotion sans avoir les ressources pour l'entreprendre. (Bombarolo et Pérez Coscio 1998. page 45).

Les pages de *Development in Practice* n'étaient pas les seuls, au cours des années 1990, à avertir les ONG sur les dangers et les conséquences éventuelles que pouvait avoir la mise en application des agendas des donateurs officiels. (5) L'introduction au volume paru à

l'occasion de la seconde conférence internationale des ONG, 'ONG et Développement : Performance et Responsabilisation dans le Nouvel Ordre Mondial' le déclare franchement :

Notre conclusion principale est que les ONG doivent 'retrouver leurs racines' si elles veulent promouvoir la réduction de la pauvreté sur une échelle importante. A partir de cette conclusion, nous posons un certain nombre de questions. Se pourrait-il que de nombreuses ONG (du Sud) soient tellement impliquées dans les prestations de services que les associations qu'elles créent au niveau local confèrent au personnel et aux dirigeants des ONG un pouvoir dont les pauvres et les désavantagés sont écartés? C'est ce que l'on peut certainement affirmer de certaines des ONG les plus importantes au Bangladesh. Les ONG (du Nord) se sont-elles tellement impliquées dans un lobbying direct des donateurs qu'elles ont négligé leur rôle qui est de créer des citoyens actifs qui, par des processus politiques plus diffus, sont en mesure de réclamer des politiques d'aide efficaces ainsi que des changements de politiques divers (par exemple, dans le domaine commercial, pour la remise de la dette et dans le domaine des affaires étrangères) qui assisteraient les personnes démunies dans les pays pauvres ? (Hulme et Edwards 1997. page 20).

En tant que participante à cette conférence de 1994, il m'a semblé évident que les ONG du Nord et du Sud et que les universitaires qui travaillent pour elles se trouvaient déjà tacitement en désaccord. Cette fracture ne s'est pas produite à l'occasion d'un débat spécifique sur les dilemmes, mais sur deux approches les concernant. Une s'intéressait aux changements techniques que les ONG devaient entreprendre si elles voulaient continuer à demeurer un facteur déterminant de ce nouvel ordre économiquement restructuré. Une prolifération de documents sur la consolidation institutionnelle, le renforcement des capacités, l'amélioration de la responsabilisation et la quantification de l'efficacité par l'utilisation de structures logiques (logframes) et des indicateurs de développement social, ont abordé certains des problèmes actuels particuliers auxquels les ONG devront s'attaquer si elles veulent améliorer leurs interventions et se justifier aux yeux des donateurs. D'un autre côté, on observait une minorité qui se sentait décontenancée par cette nouvelle terminologie et qui soulignait avant tout l'importance de politiques appropriées et de résistance aux agendas déterminés par les donateurs s'ils devaient conduire à une bureaucratisation et une dépolitisation des ONG. Il est facile de dédaigner ces derniers sous prétexte que ce sont des traditionalistes de gauche qui n'ont pas réussi à évoluer ou des utopistes complètement dissociés des réalités du monde d'aujourd'hui. Ceux qui préféraient le discours des politiques avaient aussi tendance à affaiblir leur position en refusant d'admettre que le problème se situait plus au niveau de la contribution à une amélioration concrète de la vie des gens qu'au niveau d'une amélioration de la capacité à le faire. Ceux qui ont essayé de réconcilier ces positions se sont trouvés marginalisés par rapport aux questions fondamentales. Par exemple, en dépit des décennies de débat s'articulant autour des questions de sexospécificités et de développement, une question sociale et politique aux répercussions considérables pour la pratique du développement, elle a encore été jugée accessoire par tous ceux qui se préoccupaient du défi aux/de l'adaptation des ONG au Nouvel Agenda Politique, et de leur survie au sein de cet ordre (mai 1995).

Qu'il soit préférable que les choix politiques déterminent l'amélioration de l'efficacité et du management plutôt que le contraire est une possibilité qui s'est trouvée occultée dans la dichotomie erronée opposant les agendas politiques et les agendas techniques – une question à laquelle on reviendra plus tard dans cet essai. Cette dichotomie, je pense, est une des raisons pour lesquelles les ONG n'ont pas réussi à développer une critique originale du néo-libéralisme et pourquoi beaucoup d'entre elles finissent par mettre en application un modèle avec lequel elles se sentent profondément mal à l'aise. (6) En fait, on peut dire que 20 années de libéralisation économique ont nui au secteur des ONG, le fragmentant et fomentant une concurrence à laquelle, comme le modèle de marché du libre échange le soutient, seuls les plus efficaces pourront survivre. La ruée vers l'efficacité, comme si celle-ci était l'aboutissement neutre et discret de décisions techniques semble s'être fait aux dépens du processus long et ardu du débat sur les autres valeurs, comme celle de savoir si la poursuite d'une plus grande efficacité ne se fait pas aux détriment des objectifs de changement sociaux.

Bien qu'il n'ait jamais été homogène, le secteur des ONG s'est transformé au cours de ces deux dernières décennies, pas seulement sur le plan quantitatif, mais aussi en assimilant une multiplicité d'agendas, de fonctions et de valeurs. Simultanément, la restructuration néo-libérale a été réalisée dans le Sud. Ainsi, plutôt que de commencer ce nouveau millénaire en ayant démontré les avantages d'une coopération de développement internationale, les ONG doivent faire face à une crise de l'aide étrangère dont elles commencent juste à ressentir les effets, bien qu'elles se trouvent encore dans une situation relativement privilégiée dans la répartition d'un budget d'aide qui s'amointrit comme une peau de chagrin. La fin de la Guerre Froide et la montée irrésistible de la philosophie néo-libérale ont transformé la logique qui sous-tendait la répartition de l'aide. Le Nord refuse dorénavant d'assumer une responsabilité pour la pauvreté du Sud, les programmes d'aide n'étant pas déterminés par des considérations géopolitiques et les gouvernements du Sud, qui sont dorénavant incapables de se mesurer aux superpuissances, ne disposant que d'une voix bien affaiblie sur la scène internationale. La responsabilité est placée (en partie avec raison) sur la capacité du Sud à régler ses propres difficultés – mais uniquement dans le cadre compétitif d'une économie globale où les chances ne sont déjà pas en leur faveur. L'aide se concentre de plus en plus sur les catastrophes humanitaires, les désastres et les conflits qui font la une des journaux et des médias de l'opinion publique du Nord. (7)

La crise de la coopération internationale, et le futur des ONG dans la réalité économique de la mondialisation, a été le contexte de la troisième conférence des ONG, 'les ONG dans un futur global', qui s'est tenue en janvier 1999. Reflétant la fragmentation des perspectives qui s'est produite au cours de la décennie précédente, la conférence a été probablement la plus éclectique des trois : 'une conférence complexe et de grande envergure, dont le cachet en a peut-être été la diversité d'expérience et d'opinions' (Wallace 1999. page 2). L'enjeu fondamental que les organisateurs ont présenté dans leur document contextuel, n'a pas reçu la considération qu'il méritait. Ils demandaient une distanciation plus marquée avec les rôles qui sont devenus prédominants en cet âge du néo-libéralisme de la fin du vingtième siècle – en d'autres

mots, abandonnant le développement comme prestation pour le développement comme levier. Ils demandaient aux ONG de recouvrer les rôles qu'elles tenaient dans la promotion du changement social et des valeurs de coopération totalement divorcées de l'économie de marché, de la non-violence et du respect pour les droits humains et les processus démocratiques, et de faire de ces principes la base de toutes discussions dans les décisions concernant l'économie et l'environnement, la politique sociale et les politiques générales (Edwards, Hulme et Wallace 1999 :13). Plutôt que d'être des 'exécutants découragés dans un système d'aide étrangère en déclin' les organisateurs demandaient aux ONG de 'reconsidérer leur mandat, mission et stratégies' (ibid....16) et d'envisager la substitution progressive à l'aide étrangère d'un agenda plus général de coopération internationale dans lequel les ONG pourraient redéfinir leurs rôles et établir des alliances avec d'autres organisations sociales et civiques s'articulant autour d'objectifs communs. Toutefois, ces idées n'ont même pas été abordées au cours des débats de la conférence, à laquelle ont assisté les représentants d'ONG du Nord et du Sud pourtant plus nombreuses et plus hétérogènes qu'aux deux conférences précédentes, et aucune direction pour l'avenir ne s'en est dégagée.

Toutefois, les paramètres du débat sont désormais plus explicites. Ceci après des années au cours desquelles de nombreuses ONG du Sud et du Nord se sont plus ou moins laissées manipulées ou influencées sans enthousiasme par les agendas des donateurs officiels et le déterminisme techno-efficacité. Les donateurs officiels ont sollicité les ONG tout en poursuivant leur politique de restructuration néo-libérale que beaucoup considèrent comme faisant partie intégrante du problème de la pauvreté, et non pas sa solution. Simultanément, au cours des années 1990, les donateurs ont commencé à remettre en question l'efficacité et la représentativité des ONG, non seulement les organisations internationales, basées au Nord, mais également celles du Sud. De nombreux donateurs ont commencé à modifier le nom de leurs Unités d'ONG afin de rebaptiser des Unités de Société Civile et se sont orientés vers le financement d'associations dans le Sud dépassant le cadre des groupes intermédiaires des classes moyennes, exemplifiées par les ONG. Un tel changement soulève de nombreuses questions sur les motivations des donateurs, mais pour les besoins de cette Introduction, c'est une raison supplémentaire contraignant les ONG du Sud et du Nord à réexaminer leurs rôles et leurs objectifs ainsi que leurs relations mutuelles.

Les rôles et les relations des ONG (du Nord) Internationales et des ONG du Sud

Les années 1990 ont été le témoin de changements fondamentaux affectant les relations entre les ONG (du Nord) internationales et les ONG du sud, dont la nature est bien illustrée dans ce *Recueil*. Si l'un des problèmes fondamentaux qui est apparu à la conférence de 1992 a été celui des 'partenariats' des ONG Sud-Nord, alors que la décennie touchait à sa fin, l'idée même de 'partenariat' a été progressivement perçue comme représentant à tort le pouvoir que les ONG du Nord, par leur financement, exerçaient sur les ONG du Sud. Alors que les donateurs officiels commençaient également à financer directement les ONG du Sud, ces dernières ont acquis des identités institutionnelles plus autonomes par rapport aux ONG du Nord et commencé à établir leur propre agenda et à développer leurs propres capacités de recherche, de politiques générales et de préconisation. A la fin des années 1990, Firoze Manji affirme que les

ONG Britanniques internationales (ou BINGO comme il les appelle) n'ont pas su accepter cette évolution. Leurs arguments contre le financement direct des ONG du Sud reflètent la persistance d'un paternalisme qui s'exprime dans les critiques adressées aux ONG du Sud, et qui pourraient tout autant s'appliquer aux ONG du Nord (par exemple, absence de responsabilisation, domination de l'agenda des donateurs, réponses au financement potentiel plutôt qu'aux besoins), et une peur instinctive de ce que l'avenir leur réserve.

La croissance des ONG du Sud et leur protagonisme croissant est le thème de la décennie. Mais l'attention s'est également tournée vers les conséquences du déclin d'un financement jusque là aisément obtenu et qui avait alimenté la croissance des années précédentes ainsi que vers les questions de la légitimité des ONG plutôt que de s'intéresser uniquement aux problèmes d'expansion. Mick Moore et Sheelagh Stewart affirme, dans leur contribution de 1998, que les ONG de développement dans les pays pauvres doivent rétablir la confiance publique s'ils veulent persuader les donateurs de continuer à leur confier la responsabilité de l'acheminement des fonds. Ils identifient quatre domaines problématiques : L'incapacité des ONG à développer la responsabilisation dans leurs propres pays plutôt qu'envers des organisations étrangères ; la nécessité de réformes internes et de mécanismes pour 'institutionnaliser la suspicion' au sein des ONG qui traversent une période de croissance structurelle, recouvrant ainsi leur crédibilité et la confiance du public, du gouvernement et des donateurs; la nécessité pour les ONG d'anticiper l'évaluation formelle de la performance quantitative que les donateurs affectionnent, qui est souvent intrusive et inappropriée, en développant des critères qualitatifs originaux; la nécessité de surmonter la tendance à la concurrence des petites ONG qui ont proliféré, en faisant des économies d'échelle par l'utilisation des services collectifs disponibles dans le secteur des ONG. L'autorégulation collective pourrait, les auteurs l'affirment, permettre aux ONG de débouter la critique qui se pourrait être une des raisons du déclin du financement.

Le débat concernant les futures orientations des ONG du Sud est devenu crucial à la lumière des enjeux du début de ce millénaire. Il est également difficile d'encourager un débat de cette nature précisément parce que les événements des années 1990 ont participé à la fragmentation et à la division du secteur. Toutefois, il semblerait qu'un débat soit en train de s'amorcer. Dans la région que je connais le mieux, l'Amérique Latine, le volume ALOP/FICONG auquel j'ai déjà fait allusion, illustre les efforts qui sont faits pour affronter les dilemmes d'aujourd'hui et pour permettre aux ONG de décider de leur propre futur grâce à un dialogue plus transparent avec le Nord. Toutes les régions et toutes les ONG n'ont pas été affectées de la même façon par le déclin des budgets d'aide. Le problème en Amérique Latine, avec sa longue tradition d'ONG, a été la propension de la communauté d'aide à surestimer la richesse de la région, ou du moins à la considérer comme disposant de 'revenus moyens', tandis que la démocratisation a été le prétexte utilisé pour justifier le retrait des fonds indispensables, accordés initialement aux organisations afin qu'elles puissent réaliser cette même démocratisation. De plus, étant donné la grande tradition de la région en ce qui concerne les mouvements d'organisation sociale, l'intérêt que les donateurs ont accordé à une 'société civile' au sens le plus large

du terme plutôt qu'au financement des ONG a obligé ces dernières à justifier leur existence aussi bien aux organisations de base qu'aux donateurs.

Le chapitre de conclusion de Mariano Valderrama (dans Valderrama León et Pérez Coscio 1998), s'appuie sur neuf études de cas. Les problèmes qu'il souligne sont moins ceux du rétablissement de la confiance des donateurs que de savoir comment les ONG peuvent renouer avec leurs objectifs de changement social originels, tout en conservant l'accès à des fonds en diminution constante. Le futur des ONG de développement, il affirme, n'est pas seulement influencé par la mondialisation et les réformes libérales. La crise de financement a attiré l'attention sur la subordination des ONG aux éléments externes et a provoqué de grandes incertitudes, mais le problème ne peut se résumer simplement à un déficit de ressources. Les donateurs ont adapté et orienté leur financement vers des projets spécifiques et à court terme, basant le choix de leurs priorités géographiques et actuelles sur des critères erratiques, lié à une plus grande conditionnalité, et dépourvus de frais de couverture institutionnelle. Les ONG ont été encouragées à utiliser les ressources locales et l'autofinancement, en s'adressant par exemple à la philanthropie de certains hommes d'affaires. Les études de cas montrent que cette alternative est très limitée. Pour participer à des activités d'autofinancement – qui habituellement supposent la vente de services et la réalisation de projets pour le compte de l'état, des gouvernements locaux et des agences officielles d'aide – 'bien que ces activités procurent des dividendes monétaires, elles détournent souvent les ONG de développement de la mission qui leur a donné naissance et un sens' (ibid. : 420).

Valderrama conclut :

Les ONG de développement sont confrontés aujourd'hui à un problème d'identité et de cohérence. Comment intervenir dans le marché et comment élargir et diversifier les sources de financement sans renoncer aux objectifs qui sont le fondement de la raison d'être des ONG de développement, et qui, de toute évidence, sont liés aux principes de démocratie et de développement humain. Evidemment dans ce domaine, il n'y a pas de formules magiques ou de recettes toutes simples.

Ce dont a peur Valderrama est que la réponse qu'il anticipe de la majorité des ONG sera d'entreprendre des activités qui les fractionnent et leur confèrent un caractère mercantile pour résoudre leurs problèmes immédiats de financement. Bien qu'il n'offre pas de directives explicites, il ne voit pas nécessairement dans les économies d'échelle qui pourraient être réalisées si les ONG s'agrandissaient, une solution à leurs problèmes. Pratiquement dans la même veine que la suggestion de Moore et Stewart, il demande une plus grande synergie entre les ONG de développement, et également une plus grande coordination avec les ONG du Nord. La coordination pourrait aussi encourager la création d'un environnement local plus favorable au secteur ONG, par exemple en influençant les médias et l'opinion publique.

Ce sont les problèmes auxquels les ONG du Sud font déjà face ou le feront bientôt, dans de nombreuses régions du monde, alors que l'acheminement des fonds par les ONG est en examen et de plus en plus contesté. Mais, comme le cas de l'Amérique Latine le montre, la crise de financement a remis en question chez les ONG la trajectoire que le

financement externe leur a fait prendre. Leur revendication de protagonisme social et politique est-elle justifiée quand ce genre de financement les a trop souvent éloignées des mouvements et des processus de base ? Un infléchissement vers une communication plus horizontale parmi les ONG du Sud pourrait-elle les aider à surmonter la spécificité bilatérale et verticale de la relation donateur-ONG, un fait qui a favorisé une telle fragmentation et concurrence entre les ONG ? Quel sera l'accueil des ONG du Nord à la requête de Valderrama alors que nombres d'entre elles traversent déjà une phase chaotique d'ajustement de leur rôle au changement externe ?

Firoze Manji souligne l'aversion de nombreuses ONG du Nord à modifier le modèle paternaliste de collaboration qu'elles ont établi avec leurs homologues du Sud et à créer de nouvelles alliances basées sur 'la solidarité, non la charité'. En ce début de nouveau millénaire, toutefois, les ONG du Nord aussi bien que du Sud doivent aborder des questions ardues concernant le futur de leur identité et leur survie. Les ONG du Sud, en particulier les plus importantes et celles qui veulent s'élargir, peuvent avoir pour l'instant obtenu une indépendance relative par rapport aux ONG du Nord, mais qui ne s'étend pas aux donateurs officiels qui ont financé cette expansion. Les ONG du Nord qui ont continué à être utilisées comme des circuits de l'aide officielle (8) ont aussi dû faire face aux dilemmes que leur posait la protection de leur agenda. Leur aptitude à capter des fonds publics les a certainement aidés, comme la grande diversité des sources de financement auxquelles les ONG du Nord ont accès. L'hétérogénéité d'envergure, d'éthique, et d'influence des ONG du Nord est au moins aussi importante que celle dans le Sud; et les réponses à l'évolution des contextes sont également diverses. Par exemple, le Transnational Institute (TNI) affirme que certaines des plus grandes agences d'aide privées étrangères sont déjà des 'firmes commerciales' transnationales (Sogge et al. 1996).

A l'avant-garde de ces réponses au changement, on peut sans aucun doute trouver Oxfam GB et les membres d'Oxfam International. Leur vision est de construire un réseau global s'articulant autour d'une identité corporative d'Oxfam qui pourrait sérieusement concurrencer l'hégémonie des institutions bilatérales et multilatérales politiques de développement. Toutefois, l'importance accordée à la décentralisation de la gestion des programmes dans le Sud (mais toujours avec la permanence d'une communication verticale et horizontale mutuelle) et à un rejet de la mentalité de 'projet' qui a dominé le monde de l'aide au développement, ont entraîné une restructuration organisationnelle onéreuse. Pour certains, ce rejet va créer une institution globale, avec un tronc et des branches dans le Nord, mais des racines dans le Sud, par lesquelles les témoignages et les informations nécessaires à l'élaboration et à la légitimation du rôle de préconisation d'Oxfam sur la scène internationale vont circuler. Pour d'autres, c'est un autre projet hégémonique qui s'oppose à la stratégie de constitution d'alliances plus générales et à la coopération verticale (c'est-à-dire avec des organisations et des mouvements de base) aussi bien qu'horizontale invoquée par Michael Edwards, ou le modèle de solidarité internationale proposé par Firoze Manji.

Une autre vision a été formulée par Michael Taylor, l'ancien directeur de Christian Aid (Taylor 1997) qui demande une réorientation des ONG du Nord vers l'internationalisme,

et non pas une approche des questions internationales à partir des bastions du Nord. Dans ce cas, les ONG internationales ne disposeraient pas d'une identité principale dans un pays du Nord, mais serait un des éléments d'une organisation qui pourrait, quelle que soit sa situation (c'est-à-dire au Nord ou au Sud), développer sa propre capacité, forte et compétente, et dialoguer collectivement avec l'organisation internationale. Son modèle est la campagne de la dette du Jubilé 2000 avec ses coalitions nationales dans les pays du Nord et du Sud se réunissant pour convenir d'une tribune internationale commune. Et enfin, mais non des moindres, il est important de mentionner les conclusions de David Sogge et Kees Biekart, concernant l'absence de futur pour les agences d'aide:

Les agences d'aide privées, comme les pauvres qui justifient leur existence, doivent-elles continuer à être parmi nous ? et doivent-elles continuer à obtenir des fonds et à les dépenser comme on vient de le décrire et de le critiquer ? ...La réponse à ces deux questions est : pas nécessairement. Les agences n'ont pas de Destinée Manifeste. Leurs appels vertueux ne leur confèrent ni immunité ni privilèges, comme le 'droit' à l'intervention. Elles ne sont pas prisonnières de l'immuabilité de certaines lois économiques de mouvement, quelle que soit l'épreuve de bras de fer commerciale dans laquelle elles sont engagées. (Sogge et al. 1996 : 198).

Il y a sans aucun doute beaucoup d'autres modèles et d'autres propositions. Mais au cœur de ce débat n'est pas seulement la relation entre les ONG du Nord et du Sud, mais la question de savoir si les organisations non gouvernementales *en tant que telles* ont encore une raison d'être ou sont d'une utilité quelconque à un agenda de changement dans n'importe quelle partie du monde. L'émergence de la 'consolidation d'une société civile' plus globale telle que la conçoit les donateurs et l'agenda de développement de la démocratie au cours des années 1990, par exemple, ne devraient pas seulement inquiéter les ONG du Nord et du Sud sur leur futur financier. Ils devraient aussi provoquer un débat sérieux concernant les répercussions de cet agenda des donateurs sur les mouvements de base et sur leurs relations mutuelles. Dans quelle mesure le changement d'orientation des ONG en faveur de la préconisation, du lobbying et de l'éducation, tout en améliorant la capacité de réponse humanitaire et d'urgence, est-il un argument suffisant pour justifier l'existence des ONG du Nord ? Les ONG du Sud se sont-elles montrées plus efficaces que les états dans les processus de développement ? Et dans le cas contraire, quel modèle d'état, et quel modèle d'ONG devrait-on envisager ?

Les ONG et l'état

Goodhand et Chamberlain nous permettent d'aborder un thème important que nous retrouvons tout au long de ce Recueil. Ils débattent d'une urgence politique complexe, qui s'observe malheureusement de plus en plus dans certaines parties du Sud, où l'état se trouve dans une condition de faiblesse chronique et pourtant dispose de moyens sophistiqués pour faire la guerre. Dans leur étude de cas de l'Afghanistan, les ONG – la plupart étant des créations externes, qui emploient un personnel appartenant à la petite élite instruite du pays – 'occupent l'espace créé par l'effondrement de l'état et disposent ainsi d'une influence considérable en l'absence d'institutions gouvernementales efficaces'. Goodhand et Chamberlain concluent que ce type d'ONG n'est pas 'une panacée pour les problèmes insolubles de développement en Afghanistan', bien qu'elles

aient clairement un rôle à jouer en présence de l'érosion des structures de la société civile et étatique dans le pays. Toutefois, il existe un réel danger qu'elles se retrouvent sévèrement compromises par leurs efforts de négociations avec les hommes forts du pays pour s'assurer des espaces que ces derniers contrôlent.

Les urgences politiques complexes sont des expressions extrêmes de la question plus générale du rôle des ONG dans les pays où l'état est faible. Deux études de cas dans ce *Recueil* s'intéressent au rôle que les ONG peuvent jouer pour empêcher davantage l'érosion du principe même de biens publics et de prestation des services publics, auxquels de nombreuses ONG de développement restent encore très attachées. Christy Cannon traite de ces complexités en Afrique, où un secteur public performant n'a jamais existé. Son étude des ONG dans le secteur de la santé en Ouganda suggère que les ONG pourraient essayer d'améliorer la capacité gouvernementale au niveau du District, où les dirigeants des ONG et le personnel médical gouvernemental peuvent apprendre à mieux se connaître et ce dernier être assisté dans des campagnes d'influence et de lobbying auprès du gouvernement national. L'étude de cas de Christopher Collier de Zambie poursuit un thème similaire, suggérant que les ONG devraient encourager les populations démunies à exiger davantage de leurs gouvernements plutôt que de n'en rien attendre parce qu'ils sont les prestataires de biens et de service. Un tel rôle, toutefois, requiert une participation décisionnelle active des ONG concernant l'allocation des ressources publiques, et non pas simplement un rôle de service-approvisionnement qui court-circuite l'état, comme nombres de donateurs l'ont préféré.

Dans les illustrations que l'on vient de voir, le principe du rôle des états nationaux dans la prestation des biens publics n'est pas remis en question. Comment consolider l'état et le sensibiliser aux besoins des populations déshéritées est la question cruciale, suggèrent-ils. La nature du débat sur la relation entre les états, les marchés et la société civile a manifestement progressée sur le plan qualitatif à la fin des années 1990, avec l'état faisant un 'come back' de quelque sorte. Alan Whaites l'illustre très bien. C'est une erreur, affirme-t-il, de considérer le développement comme le moyen de promouvoir une société civile forte tout en ignorant la faiblesse d'un état déficient. Il affirme que le but du développement doit être de redresser de tels déséquilibres, à condition d'appliquer une considération analogue à une structure gouvernementale efficace et au développement d'une société civile forte. Des états faibles peuvent se retrouver les otages des groupes les plus puissants dans une société, créant ainsi un obstacle réel au développement. On peut en faire le rapprochement avec les arguments déjà exposés dans cet essai sur l'impact du néo-libéralisme sur la conceptualisation du rôle des ONG de développement. Les ONG internationales, Whaites affirme, contribuent dans les faits à la consolidation des sociétés civiles au détriment de l'état quand elles occupent les espaces créés par l'amenuisement des services gouvernementaux que les programmes d'ajustement structurel ont provoqué.

Alan Whaites fait une suggestion importante, que la structure théorique que les praticiens du développement ont empruntée aux philosophes libéraux abordant les questions de société civile, comme Tocqueville, ne peut pas être appliquée inconsidérément aux

situations du Sud d'aujourd'hui où le problème est celui des états faibles plutôt que forts et où la fragilité de la société civile a été, il semblerait, exagérée.

Il existe certains arguments pour étayer cette thèse. Mais la question se situe peut-être moins au niveau de la force ou de la faiblesse de l'état, qu'à celui de la possibilité de développer une capacité de distanciation par rapport aux groupes dominants. Il existe une longue tradition de théorisation marxiste sur l'état capitaliste allant dans ce sens. C'est peut-être l'occasion de se souvenir du célèbre débat, aujourd'hui tombé dans l'oubli, des années 1970 entre Ralph Miliband et Nicos Poulantzas sur la question de savoir si l'état capitaliste est l'instrument de groupes spécifiques de la classe dirigeante, occupant des positions influentes au sein de l'appareil gouvernemental, ou si l'état peut protéger les intérêts du capitalisme parce qu'il est structurellement aménagé pour le faire, et que cette capacité implique une distanciation protectrice contre une influence directe de la classe dirigeante. Le recueil d'essais d'Adrian Leftwich sur le développement et la démocratie conclut que dans le deuxième cas, cela a donné lieu au développement tardif d'un capitalisme beaucoup plus efficace (Leftwich 1995). (9)

En conclusion, il n'est pas suffisant de simplement intervertir le paradigme qui est devenu prépondérant au début des années 1990, et de passer ainsi d'une consolidation de la société civile à une consolidation de l'état, ou simplement d'établir un meilleur équilibre entre les deux. Il faut aborder d'autres questions si les ONG veulent relever le défi auquel on a déjà fait allusion, qui est celui de la récupération de leur propre agenda de changement social face aux impératifs des donateurs et des politiques de libéralisation économique qui ont gouverné la mondialisation au cours de ces deux dernières décennies. Des questions telles que : Dans quels intérêts l'état doit-il agir ? Quel genre de rapports voulons-nous établir entre l'état et la 'société civile' ? Dans quelle mesure l'opération de la loi de marché et le capitalisme en général affecte-t-elle notre vision ? et enfin, dans quel monde voulons-nous vivre ? En d'autres mots, précédent ou au moins accompagnant les questions de politiques générales soulevées par Whaites, il faut aborder de nombreuses questions théoriques, normatives, et politiques. C'est l'incapacité à aborder ces questions au nom de la suprématie des pratiques et/ou du déterminisme technique qui se trouve, j'en suis sûre, derrière la dérive et la fragmentation des ONG dans les années 1990.

Théorie, praxis, et ONG

Nombreux sont les travailleurs des ONG qui veulent participer concrètement à l'élaboration d'un monde meilleur. En tant que tels, ils opposent leur démarche orientée vers l'action à celles des intellectuels qui réfléchissent, analysent et critiquent, cloîtrés dans leur tour d'ivoire. Dans le domaine des études des ONG, il y a un rapprochement entre les deux, et les pages de *Development in Practice* le reflète dans une certaine mesure. Toutefois, le reste des essais de ce *Recueil* essaye de transcender ce potentiel de collaboration entre les politiques générales et les pratiques, pour s'interroger sur ce que pourrait être ce potentiel de collaboration dans le domaine de la théorie de développement, la réflexion normative, et les politiques générales.

Un argument pivot de cette introduction est l'incapacité des ONG à développer des outils d'analyse théorique et de critique normative qui leur soient personnels à la suite de

l'effondrement des différents modèles socialistes de développement qui autrefois leur avaient servi de phares. Le résultat a été une approche problème/solution au développement, justifiée par l'argument qu'un excès de débat théorique et abstrait est un obstacle aux réalisations pratiques. Michael Edwards affirme que :

L'enjeu pour l'avenir n'est pas intellectuel. Nous aurons bien sûr toujours besoin de recherches supplémentaires, mais nous connaissons déjà les principes qui soutiennent la réussite des projets : s'investir dans les réalités locales, prendre son temps, expérimenter et apprendre, réduire la vulnérabilité et le risque, et toujours travailler simultanément au développement matériel et social. La vraie question est de savoir pourquoi autant d'agences compromettent ces principes en négligeant des étapes, et la réponse à cette question se situe dansla vision à court-terme, une orientation vers davantage de contrôle et la standardisation qui ont perverti le travail de développement depuis une génération ou plus. Dans cette optique, les projets fonctionnent comme des mécanismes de prestation d'aide étrangère, et ne sont donc pas les composantes transitoires d'un changement à long-terme (Edwards 1999 :86)

Presque tout ce qui vient d'être décrit est déjà connu de tous ceux qui ont une expérience récente du monde des ONG, mais je récusé l'idée qu'il n'y a pas un défi intellectuel sérieux qu'il est important de relever, tout en recalibrant les attitudes et la praxis. Cela ne constitue peut-être pas un problème de recherche empirique en soi, mais concerne en dernière analyse l'espace que les ONG décident d'occuper dans le système global. Ce n'est pas un débat concernant des questions théoriques abstraites, mais des questions fondamentales telles que : Pour qui est la pratique et pour quoi ? Hormis d'autres conséquences, l'incapacité à débattre de ces questions a conduit au consensus sémantique erroné des années 90, et si je peux être abrupte, à une paresse intellectuelle tributaire d'une poignée de concepts et de mots qui se sont substitués à la réflexion. (10) La pratique s'en est trouvée fragilisée et ébranlée et cela a, je le pense, contribué à la crise actuelle de légitimité au sein du secteur ONG. Plusieurs articles dans ce recueil, ainsi que mon expérience personnelle en Amérique Latine, m'ont conduite à cette conclusion.

Deux articles publiés en 1996, et qui se trouvent dans ce recueil, ont essayé vaillamment d'éveiller les ONG aux conséquences pratiques des différentes méthodes d'utilisation de concepts. Sarah White fait une remarque fondamentale sur le concept de 'participation'. Le mot doit être considéré comme politique parce qu'il n'a pas de connectivité *intrinsèque* avec un projet radical puisqu'il peut tout aussi bien ancrer et reproduire des relations de pouvoir déjà présentes. Nous pouvons investir des significations dans ces concepts grâce à l'enseignement de la praxis et en nous laissant guider par la rigueur théorique et les principes éthiques. Mais si nous les considérons comme des termes non problématiques, neutres ou techniques, ils peuvent alors prendre une signification aléatoire et subjective selon les contextes. Les concepts deviennent alors dépolitisés, et sont rendus, dans les faits, inutilisables pour façonner la praxis. White le démontre en déconstruisant des systèmes différents dans lesquels la participation a été utilisée comme concept, et en montrant l'influence qu'elle peut avoir sur les processus sur le terrain en Zambie et aux Philippines. Il faut toujours se demander, affirme-t-elle, lorsque l'on parle de 'participation' 'qui sont les participants, quels sont les modes de participation et quels

en sont les termes; et les intérêts de ceux représentés dans le concept doivent être analysés. Finalement, elle souligne que si l'on veut vraiment donner une signification à la participation, il faut qu'elle puisse remettre en question les relations de pouvoir déjà existantes et stimuler le conflit : 'l'absence de conflit dans de nombreux programmes soi-disant participatifs devrait éveiller nos soupçons'.

Le deuxième article traite du concept de la société civile et du développement, un 'mariage conceptuel' que j'ai eu, avec ma collègue Jude Howell, l'occasion d'étudier assez longuement (Howell and Pearce, à paraître). Alan Whites cherche aussi à montrer comment l'absence de clarté conceptuelle obscurcit la pratique. En particulier, il se concentre sur deux conceptions de 'société civile'. D'un côté, il y a celle qui est enchâssée dans l'approche libérale de Tocqueville qui oppose la société civile et la société traditionnelle, identifiant la première avec les groupes qui ont rompu avec leurs loyautés originelles de sang et de famille, et ont transcendé ces frontières traditionnelles pour former des coalitions sur des questions minoritaires. D'un autre côté, il y a la perspective de Jean-François Bayart qui a une vision plus universaliste de la société civile, plus appropriée, l'affirme-t-il, au contexte africain, et qui inclut les associations originelles. (11) Whites souhaiterait que l'on accorde plus d'attention au mode d'émergence des associations civiles à partir des groupes communautaires qui s'effectue sur un schéma pratiquement identique à celui déjà formulé par Tocqueville, et en appelle implicitement à une certaine prudence envers la notion de consolidation des attachements originels au nom de la société civile. C'est une contribution au débat essentiel qui devrait avoir lieu chez les praticiens de développement, sur le choix des partenaires de travail dans le Sud, et ses raisons. Mais sans le travail intellectuel sur le concept de 'société civile', le débat est de fait éludé. Je voudrais ajouter qu'il existe une autre vision de 'société civile', en particulier dans des pays avec des traditions de mobilisation et d'organisations de gauche, qui est celle qui s'approprie le terme pour décrire les luttes gramsciennes anti-hégémoniques qui s'opposent à la loi du marché aussi bien qu'à l'état. Les ONG sont donc contraintes de sélectionner ceux qu'elles vont soutenir en fonction de certains critères, un exercice qui requiert un débat conceptuel et stratégique rigoureux

Il n'existe pas de vision 'correcte' de société civile, mais il faut faire une remarque fondamentale concernant les modes d'utilisation du concept. L'utilisation du terme en tant que concept normatif, c'est-à-dire notre conception de ce que la société civile *devrait* être ou ce que nous *aimerions* qu'elle soit, est souvent confondue avec une description empirique, c'est-à-dire ce qu'elle *est* (Pearce 1997). Le dérapage constant entre les deux concepts dans la littérature sur le développement et dans la pratique des agences multilatérales, des gouvernements et des ONG a contribué à une approche technique et dépolitisée de la consolidation de la société civile qui a eu en définitive une portée politique. Il a, par exemple, privilégié en grande partie la vision des agences de donateurs de l'Ouest et a converti le processus de la 'société civile' en projet. (12) En d'autres termes, en souscrivant à une absence de controverse sur notre conception de ce que la 'société civile' devrait être, et en souscrivant à l'idée que c'est un élément empiriquement identifiable et non problématique dont le but est indubitablement de construire la démocratie et d'encourager le développement, la vision des donateurs qui détiennent et le pouvoir et les ressources prédomine. L'inaptitude des ONG à clarifier leur position

signifie que nombre d'entre elles finissent simplement par matérialiser cette vision pour le compte des donateurs. Si cette vision coïncide avec leurs propres objectifs, il n'y a pas de problèmes ; mais si c'est un accident résultant d'une absence de réflexion, alors il y en a un.

Enfin, deux articles publiés dans les éditions de *Development in Practice* au début de ce millénaire, nous invitent à considérer les autres aspects du débat sur la théorie, la praxis et les ONG. Lilly Nicholls discute des faiblesses conceptuelles des efforts entrepris pour stimuler une réflexion plus humanisée sur le développement. La question cruciale qu'elle soulève est de savoir si les idées de Développement Humain Durable (DHD) et de Développement Axé sur le Peuple (DAP) sont suffisamment affinées pour pouvoir informer la praxis :

DHD/DAP sont des idées qui peuvent paraître séduisantes, mais la question clé est de savoir si le paradigme est acceptable conceptuellement et peut être appliqué dans les pays les plus pauvres (l'Ouganda dans ce cas particulier), où il est le plus indispensable. Et dans l'affirmatif, si les agences multilatérales comme le PNUD et, bien sûr, des ONG internationales plus petites et moins bureaucratiques comme Action Aid, sont capables de transposer dans la pratique ses éléments les plus ambitieux?

La conclusion de Nicholls est très négative. Les idées sont basées sur des principes tellement abstraits et complexes qu'il est impossible de réconcilier la théorie avec une stratégie réaliste de développement et un plan d'action. De plus, l'ambiguïté idéologique et les contradictions internes des idées en elles-mêmes limitent leur transposition en une stratégie de développement effective. L'argument que la théorie est importante pour la pratique s'appuie fondamentale sur l'utilisation d'outils conceptuels pour orienter la réalisation des politiques générales, et non pas sur des principes abstraits, apparemment appropriés, mais qui n'ont aucun rapport avec l'action.

Enfin, et pour montrer que dans *Development in Practice*, il n'y a pas que des critiques, on peut trouver le document d'Amina Mama. Ce qu'elle démontre est qu'une recherche sur laquelle s'appuie l'élaboration de la théorie et la connaissance, non pas à partir de principes abstraits, mais en procédant à partir du 'terrain et vers le haut', aura de plus grandes chances de succès que la simple application de ces principes au terrain. L'équipe de recherche de Mama, composé de chercheuses africaines du réseau d'ABANTU pour le Développement, a entrepris une investigation dans les difficiles conditions d'un pays sous autorité militaire au Nigeria pour découvrir comment des considérations liées aux sexospécificités pouvaient être incorporées dans un programme régional de consolidation de la société civile. En dépit des conditions difficiles, les chercheuses ont utilisé une méthode participative, à partir des conceptions locales et présentes dans les communautés des ONG sur les 'politiques générales'. Les chercheuses 'ont découvert des degrés d'activisme en ce qui concerne les sexospécificités qui n'auraient pas pu être appréciés sans la méthode participative et ont eu un aperçu de 'la diversité des rapports locaux entre l'état et la société civile', offrant ainsi des opportunités pour la praxis qui n'auraient peut-être pas été possibles autrement.

En conclusion, cette section est une requête adressée aux ONG pour leur demander de reconsidérer leurs vues sur les relations entre la théorie et la praxis. En premier lieu, c'est une demande de reconnaissance que la théorie étaye la conception que nous avons du monde social et politique ; elle ne lui est pas extrinsèque, et nous participons tous à sa construction et à sa déconstruction potentielle. (13) La théorie et les politiques générales qui en découlent ont des conséquences et des répercussions politiques qui ne doivent pas être ignorées et qui suggèrent que plus la formulation des hypothèses théoriques qui étaient notre compréhension est explicite, plus nous pouvons démontrer notre responsabilité envers les gens dont nous prétendons vouloir améliorer les conditions de vie. L'approche problème/solution pour aborder le développement, d'un autre côté, conduit à une focalisation technocratique solution/résultat (opposée à une focalisation apprentissage/processus), qui considèrent les gens comme étant des clients, bénéficiaires, et récipiendaires plutôt que des participants actifs dans les agendas pour le changement.

Ces questions renvoient aux débats qui se tiennent actuellement dans le domaine d'études qui est le mien à propos de la paix qui porte, comme le développement, fondamentalement sur un agenda de changement. Deux collègues ont débattu du danger de produire des 'connaissances techniquement exploitables' plutôt que des connaissances améliorant la capacité pour 'une action éclairée' (Featherstone et Parkin dans Broadhead, 1997). L'élaboration de ces dernières est aussi bien la responsabilité des praticiens que des théoriciens. Dans la panoplie des outils disponibles, ceux de la théorie sociale critique fournissent un point de départ important. Ils ont déjà commencé à informer les chercheurs travaillant sur la paix et sont, je le pense, tout aussi pertinents dans le domaine du développement. Ils nous interpellent afin que nous reconnaissons, par exemple, que la connaissance se construit historiquement et que notre position, en tant qu'agents, se situe à l'intérieur de ce processus et non pas à l'extérieur. Ils indiquent que nous devrions nous interroger pour identifier pour quoi et pour qui cette connaissance existe, et comment nous pouvons développer une connaissance pratique et théorique qui soit non exploitatrice et transformatrice. Ils indiquent également que rien n'est immuable car tout est construit par quelqu'un dans un objectif défini; Il nous faut seulement clarifier la raison pour laquelle nous voudrions reconstruire ce qui existe déjà.

Le débatet son futur

Cette introduction a identifié quatre domaines cruciaux de réflexion et de débat qui ressortent des documents publiés dans *Development in Practice* pendant presque dix années, ainsi que d'autres sources.

- 1 Le néo-libéralisme et la mondialisation motivée par le néo-libéralisme ont sérieusement nui à la lutte contre la pauvreté et l'exploitation dans le monde d'aujourd'hui. Les avantages dont un nombre restreint de personnes a pu bénéficier n'ont pas su compenser l'augmentation de la pauvreté, l'inégalité et l'incertitude dont un grand nombre ont fait l'expérience. Le concept d'ONG, facilitatrices de changements et éthiquement motivées a été compromis par la décision de nombres d'entre elles de réaliser les programmes d'aide et de protection sociale pour des institutions engagées dans une libéralisation

économique et anxieuses d'en limiter le coût social. Simultanément, la fragmentation et la concurrence ont progressé parmi les ONG et encouragé un clivage supplémentaire au sein d'une communauté historiquement hétérogène. C'est avec ce défi lancé aux ONG que commence ce millénaire, celui de réfléchir sur cette réalité et d'en débattre. Alors qu'au modèle plus idéologique de néolibéralisme qui a dominé les années 1980 et le début des années 1990 se substitue la volonté de construire un capitalisme global mieux réglementé, les ONG doivent décider de ce que sera leur position par rapport à ce capitalisme, plutôt que de se laisser entraîner dans des agendas déterminés par les donateurs de ces temps modernes, comme beaucoup l'ont déjà fait au cours de la décennie précédente et auparavant.

- 2 Le rôle des ONG du Sud et du Nord, et leurs relations mutuelles, devront évoluer pour répondre au nouvel ordre du monde et au programme de politiques générales des années 1990 et au-delà. Cela a été largement reconnu, et des modèles d'un genre différent sont progressivement en train d'émerger. Mais si l'on veut respecter les différences tout en encourageant la coopération plutôt que la concurrence, il va falloir un débat plus ouvert et transparent ainsi qu'une auto-réflexion parmi et entre les ONG du Sud et les ONG du Nord. Il est probable que les ONG, comme les groupes sociaux relativement privilégiés qui font partie en majorité de leur personnel, se polariseront autour des tensions sociales et politiques du monde qui les entoure. Certaines peuvent choisir de s'institutionnaliser comme prestataires de services, d'autres d'occuper le nombre croissant d'espaces disponibles pour un dialogue sur les questions de gouvernance globale. D'autres peuvent admettre qu'elles sont en définitive des facilitatrices et non des agents de changement social (Pearce 1993) et renouer avec les militants sur le terrain. Cela n'exclut pas la recherche d'un terrain d'entente sur lequel bâtir des alliances plus efficaces. Mais il faudrait reconnaître que la survie de l'idée même des 'ONG' et du secteur ONG, du moins dans sa forme présente, ne peut plus être accepté comme allant de soi.
- 3 Les ONG ne peuvent pas et ne doivent pas remplacer l'état en promouvant le développement. Alors qu'il y a eu de nombreuses discussions sur la nature de leurs relations, et sur l'amélioration que les ONG peuvent apporter à la responsabilisation de l'état et à sa sensibilisation aux besoins des pauvres, on n'a moins débattu du rôle de l'état et de ce que nous aimerions qu'il soit. Cela vaut-il la peine de le défendre, dans le cadre de la logique apparente anti-état de la mondialisation capitaliste? Ou faudrait-il que des sites locaux et régionaux originaux deviennent le nouveau centre d'intérêt, comme le Rapport 1999/2000 de la Banque Mondiale le suggère? Il est important d'accorder une attention toute particulière à l'utilisation du concept de 'société civile' si elle doit avoir rôle dans la reformulation de l'état. Utilisée en tant que description empirique d'associations bénévoles et de groupes sociaux, elle va nécessairement refléter les différenciations sociales enchâssées dans toute société. Celles-ci ne 'déterminent' peut-être pas le caractère de l'état, mais elles le façonnent de manière cruciale. Elles sont à leur tour façonnées par les dynamiques du marché aussi bien que par

les relations de pouvoir sous toutes ses formes. En tant que telle, la 'société civile' utilisée dans le sens empirique du terme, peut aussi avoir un impact dans le refaçonnage de l'état ; et c'est à ce niveau que se situe l'espace pour l'action et le changement. Cela dépend des objectifs spécifiques que chaque groupe peut avoir, et n'est pas nécessairement progressiste.

- 4 Afin de clarifier les actions et le changement que les ONG anticipent, ces dernières ont besoin, en tant qu'associations fonctionnant au sein d'une 'société civile' empirique, de développer la base de leur critique théorique, normative et politique de l'ordre global et des discours de 'développement' qui ont jusqu'ici dominé l'époque de l'après-guerre. Elles ne doivent pas présumer de la supériorité de la pratique, et condamner la conceptualisation des processus comme étant nécessairement une diversion par rapport aux problèmes 'réels'. Non seulement la pratique reflète toujours des suppositions théoriques implicites, mais elle peut être rarement 'améliorée' par des solutions strictement techniques, qui à leur tour masquent des choix politiques et normatifs. Ce devrait être un des enseignements fondamentaux pour les ONG au cours de cette dernière décennie ou plus. L'objectif d'une clarification qui s'appuie sur un principe de critique devrait être, toutefois, l'amélioration de la pratique et une stimulation du débat, et la recherche d'un terrain d'entente avec tous ceux qui participent à cette entreprise collective.

Je conclurai en réfléchissant un peu plus à l'impact de l'évolution actuelle des idées concernant l'ordre global, sur les possibilités offertes aux ONG en ce début de nouveau millénaire et l'impact potentiel sur leur futur. Le glissement paradigmatique vers l'élaboration de nouvelles formes de gouvernance globale et d'un rôle différent pour la 'société civile', quelle que soit sa définition, a été établi. La reconnaissance de la nécessité d'une forme de régulation de l'économie globale, est devenue plus explicite. Aujourd'hui, la Banque Mondiale propose un message de coopération. Cela représente un repli par rapport au néo-libéralisme idéologique des années 1980 et qui s'est traduit dans son Rapport de 1997 par une acceptation de l'état et de la société civile aussi bien que du marché comme acteurs essentiels de son modèle triparti de développement basé sur le pays. Maintenant la Banque affirme :

Le message de ce rapport est que de nouvelles réponses institutionnelles sont nécessaires dans un monde globalisant et localisant. La mondialisation sollicite les gouvernements nationaux pour une recherche d'accords de partenariats – avec les autres gouvernements nationaux, les organisations internationales, les organisations non gouvernementales, (ONG) et les entreprises multinationales – par l'intermédiaire d'institutions supranationales (Banque Mondiale 2000 :3)

Alors que les espaces pour la coopération et la participation globale 'd'en haut' prolifèrent, les ONG doivent faire face à de nouveaux choix, une situation qui rend la demande de débat et de clarification des fondements de leurs critiques encore plus pressante. Les avantages de la coopération et de la résistance à la cooptation dépendent d'abord d'une clarification des raisons du dialogue et une identification des individus avec lesquels vous choisissez de dialoguer dans des espaces supranationaux dominés par

des institutions et des entreprises plus puissantes, et ensuite de l'appréciation de la limitation du dialogue. La volonté de vous battre pour ce que vous estimez être juste doit certainement rester un des instruments des sans-pouvoir et de leurs alliés, un exemple de la diversité nécessaire de leur 'répertoire de contention' (Tarrow 1998 :20). Clarifier votre conviction de ce qui est juste et vos raisons est, par conséquent, essentiel.

Les ONG ne sont pas des partis politiques, pas plus qu'ils ne sont des mouvements sociaux de base. Leur crise d'identité s'explique en réalité par la position qu'elles occupent entre les deux, la crise des premiers et la nature instable, souvent temporaire des derniers ayant assuré, dans une certaine mesure, leur participation à ce drame.. Dans le domaine du développement, l'antagonisme néo-libérale envers l'état joue aussi un rôle majeur, bien entendu. Si les ONG sont réifiées institutionnellement en dehors de ce contexte comme faisant partie, par exemple, d'un 'Tiers Secteur' émergeant (14), nous pouvons facilement oublier qu'elles ne sont seulement que des espaces organisationnels qui reflètent les *choix* offerts aux secteurs sociaux 'moyens', plus instruits et socialement sensibilisés du Nord et du Sud, c'est à dire ceux qui disposent de privilèges relatifs par rapport au reste de leurs sociétés sur le plan de la classe, de l'ethnie et/ou du genre.

Pour les ONG de développement, c'est à dire, celles qui sont concernées par la pauvreté et l'exploitation globale, les choix concernant les différentes formes de lutte ou d'engagement contre le capitalisme global en ce début de millénaire sont devenus plus évidents. Elles peuvent continuer à travailler dans le cadre évolutif de l'approche néo-libérale de la mondialisation, administrant l'aide sociale à ceux que les lois du marché ont exclus. Elles peuvent également accepter la mondialisation comme étant un processus inéluctable, mais profiter des nouveaux espaces supranationaux disponibles pour demander des nouveaux dispositifs de régulation des marchés et des régimes internationaux à l'avantage des déshérités. Les entreprises multinationales offrent également de nouveaux espaces de dialogue aux ONG qui les réprouvent sur le thème de la déontologie de l'entreprise. Ou encore les ONG peuvent activement s'associer aux mouvements de lutte contre la mondialisation, dans toute leur diversité, tels qu'ils sont apparus à Seattle au cours des négociations de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Comme Seattle le montre, la lutte contre la mondialisation n'exprime pas la lutte contre le capitalisme dans tous les cas, mais elle signifie toujours la lutte contre le néo-libéralisme, même dans sa forme la plus modérée. D'un autre côté, les ONG peuvent assumer les conséquences financières d'une option qui privilégie le travail de soutien de la base, élaborant sur l'idée de Gramsci, par exemple, d'un 'intellectuel organique'. Cela démontrerait une appréhension de la relation de subordination du changement global aux actions que des individus se trouvant dans une pauvreté relative ou absolue, les millions de travailleurs et de sans-emploi, qui n'ont aucun intérêt matériel à la perpétuation de l'ordre existant, choisiront d'entreprendre.

Ce ne sont pas les seules options pour les ONG, pas plus que ces options ne s'excluent mutuellement. Il y a de la place pour une pluralité de choix d'action et d'alliances tactiques. Mais ce qui *est* dangereux est de choisir une de ces options sans clarification d'objectifs, et sans évaluation des répercussions à partir d'une perspective de critique théorique, normative et politique de l'ordre global existant.

Les événements de Seattle doivent faire l'objet d'une évaluation complète, mais c'est un des événements récents les plus significatifs dans le contexte du sujet de ce *Recueil*. Toutes les ONG, y compris les ONG de développement, ont obtenu une reconnaissance sans précédent de leur pouvoir et influence à la suite de ces événements ; *L'Economist* (1999), demande nerveusement : Les ONG démocratisent-elles ou simplement contrarient-elles la gouvernance globale ? *L'Economist* a tendance à mettre tous ces groupes contestataires dans le même panier, et a affirmé ensuite que 'la bataille de Seattle est la dernière en date et la plus visible de toutes les victoires récentes des ONG.' La réalité est bien différente, bien entendu. Seattle a en fait exposé les disparités qui existent parmi les lobbyistes, les syndicats, des militants et des protestataires dans le monde entier, dont les ONG ne sont qu'une variante. Un observateur a noté que 'Même dans la période préparatoire précédent la semaine de Seattle, les éléments bien élevés parmi les carriéristes de fondations, les bureaucrates des ONG, et les nerds des politiques [sic] - tiraient tous le signal d'alarme, affirmant que la seule chose à redouter à Seattle au cours de cette semaine en question était la protestation active (St Clair 1999 : 88). Il y aura de nombreux débats, comme il se devrait, tentant d'identifier ce qui a été le plus significatif dans les événements de Seattle, que ce soit l'action directe, un sang-froid irréprochable, ou l'arrogance, l'ignorance et la médiocrité de la planification des gouvernements du Nord, en particulier des Etats Unis. Quelle que soit la conclusion, on ne peut nier que la créativité de la protestation des rues a joué son rôle. La vraie question est de savoir comment maintenir ce processus dynamique alors même que le capital d'entreprises et les gouvernements se préparent à passer un nouvel accord commercial. C'est précisément ce genre de situations qui obligent les ONG de développement, pour lesquelles de tels accords soulèvent des questions fondamentales, à clarifier leur position, aussi bien qu'à reconnaître les limitations de leur rôle et de s'incliner devant la diversité des formes d'actions sociales et collectives.

Etant donné la diversité et l'antinomie dans bien des cas de certaines des options, nous devrions peut-être abandonner la recherche pour *le* rôle des ONG dans le développement, ou *le* rôle de 'société civile', et peut-être même la notion d'objectif manifeste de 'développement'. Nous pourrions nous concentrer davantage sur un débat concernant les choix d'action et les principes et hypothèses théoriques implicites qui les guident. Nous pourrions évaluer, par ce que la pratique peut nous enseigner, par la discussion et par la pensée critique, plutôt que par l'idéologie ou l'utilisation de listes de vérification, l'impact réel des interventions externes sur des situations de pauvreté et d'exploitation et décider, sur cette base, où et comment agir dans l'ordre global. La clarification des hypothèses est le moyen d'identifier les divergences, d'informer les choix et en définitive d'encourager le débat et la coopération parmi des individus qui sont déterminés d'une façon ou d'une autre à construire un monde meilleur.

Remerciements

J'aimerais remercier Janet Bujra, Donna Pankhurst et Deborah Eade pour avoir lu et commenté ce document.

Notes

1. Si le seuil de pauvreté est de US\$2 par jour, par exemple, le nombre de ceux qui se trouvent en deçà est de 2.8 billions, presque 50 pour cent des six billions de la population mondiale. Je suis très reconnaissante à ma collègue, Janet Bujra, pour me rappeler que l'examen de la pauvreté globale en soi, peut dissimuler des relations sociales d'exploitation qui sont cruciales à toute compréhension de la pauvreté et de l'appauvrissement.
2. Il existe un débat important dans le domaine de l'éthique du discours sur ce point particulier, dont dérive l'intérêt d'Edwards pour un engagement sous forme dialogique. Le philosophe établi au Mexique, Enrique Dussel (1998), par exemple, récuse les propositions de Jurgen Habermas, avec leurs origines dans le 'Nord', affirmant que le principe du discours doit d'abord être réalisé dans la 'communauté des victimes', la majorité d'entre elles se trouvant dans le 'Sud', en tant qu'élément du processus de recouvrement du droit/capacité d'expression. Je suis reconnaissante à Ute Buehler, pour attirer mon attention sur ces textes.
3. Par exemple, les résultats préliminaires du Département d'Evaluation des Opérations (OED) de la Banque Mondiale sur la contribution des ONG à l'efficacité du développement dans des projets soutenus par la Banque a trouvé que 'les partenariats d'ONG n'ont pas toujours eu des résultats positifs. Bien qu'il existe de nombreuses variantes d'ONG, le nombre de celles qui possèdent de sérieuses capacités de développement et la volonté de travailler en collaboration étroite avec les gouvernements sur une échelle significative – essentielle pour la plupart des projets de la Banque Mondiale – reste limité. Ce facteur ainsi que d'autres ont entraîné chez certains emprunteurs et chez le personnel de la Banque un scepticisme concernant le rôle des ONG dans les opérations de la Banque. Pour certains emprunteurs, les ONG sont considérées davantage comme des contestataires que des partenaires potentiels. Pour un certain nombre du personnel de la Banque, les ONG 'leur font perdre leur temps sans qu'il y ait d'avantages compensatoires' (World Bank NGO Unit Social Development 1998, page 13)..
4. ALOP est l'Association d'Amérique Latine des Organisations de Promotion (Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción). FICONG est le Programme de Consolidation institutionnel et de Formation des ONG en Amérique Latine et dans les Caraïbes (Programa de Fortalecimiento Institucional y Capacitación de ONGs de América Latina y el Caribe).
5. Les ONG internationales, dont beaucoup ont reçu de l'argent de leur gouvernement, ont progressivement adopté le langage de l'efficacité et de l'expertise pour pouvoir justifier ce financement, et l'ont ensuite exigé de leurs partenaires dans le Sud. Voir Tina Wallace (1997) sur l'impact du 'cadre logique' (log-frame).
6. Dans cet article réimprimé dans ce recueil, Edwards et Hulme ont observé que même en 1992 'alors que les ONG ont réussi à influencer les donateurs officiels et les gouvernements en ce qui concerne les projets individuels et même les thèmes de certains programmes (tels que l'environnement dans le cas de la Banque Mondiale), ils ont échoué à amorcer des changements plus fondamentaux d'attitudes et d'idéologies dont dépendent, en définitive, les progrès tangibles'.

7. Il y a eu une baisse de 20 pour cent en termes réels dans le flux de l'Assistance Officielle au Développement des pays du Comité d'Assistance au Développement de l'OCDE, de US\$60.8 billions en 1992 à US\$48.3 billions en 1997. Le pourcentage moyen du PNB alloué à l'aide étrangère a décliné et est de 0.22 pour cent en 1997, moins du tiers de l'objectif établi à 0.7 pour cent (Rasheed 1999. page 25).
8. Edwards, Hulme et Wallace (1999:8) pensent que la raison est que les donateurs appréciant encore la valeur de la fiabilité de la prestation et des mécanismes financiers de responsabilisation estiment que les ONG représentent une meilleure garantie que leurs homologues du Sud; de plus, il existe peu d'ONG du Sud qui ont la capacité de réaliser une opération humanitaire sur une grande échelle.
9. Cette conclusion s'est certainement dégagée de la contribution que j'ai apportée à ce volume ('Démocratie et développement dans un pays divisé : le cas du Chili'), qui tentait d'expliquer la relation entre la nature changeante de l'état du Chili, la dictature de Pinochet et le 'succès' du modèle macro-économique des années 1980 et 1990. La variable de l'état et sa distanciation relative par rapport au pouvoir des intérêts socio-économiques a été plus déterminant que la démocratie ou la dictature en tant que telles.
10. En toute justice, le Marxisme a souvent servi dans le passé à fournir un 'langage' commun grâce auquel il était possible d'éviter la pensée critique et le débat.
11. Ce débat se retrouve dans de nombreux textes. Gellner (1994) en formule la vision libérale tandis qu'on peut trouver une critique anthropologique dans Hann et Dunn (1996). Wachira Maina dégage les répercussions politiques de cette distinction dans son chapitre d'étude de cas 'Kenya : l'état, les donateurs et la politique de démocratisation' dans Van Rooy (1999 : 134-167) ; et Mahmood Mamdani (1996) en fait son thème central.
12. C'est le sujet de la 'société civile : solution technique ou agent de changement social' de Jude Howell et Jenny Pearce, à paraître dans un volume de documents qui ont été présentés à la conférence de Birmingham, édité par Michael Edwards, David Hulme et Tina Wallace.
13. Ces réflexions proviennent d'un document non publié que j'ai présenté avec Sarah Perrigo à la conférence de l'Association des Sciences Politiques à Nottingham en mars 1999, intitulé 'From the Margins to the Cutting Edge : Challenges Facing Peace Studies in the Next Millennium'. Je suis reconnaissante à Sarah pour avoir contribué à notre discussion sur la théorie politique et les études sur la paix qui documentent ces réflexions.
14. Un débat actuel important qui n'est pas abordé dans cette Introduction concerne ceux qui estiment que les ONG sont un élément du secteur bénévole sans but lucratif qui revêt une signification politique et économique croissante. Lester Salamon (1997) et d'autres associés du journal *Voluntas*, et le Centre pour les Etudes de Société Civile à l'Université Johns Hopkins, proposent une interprétation originale du rôle des ONG qui est en train de gagner une influence considérable dans le monde politique et académique.

Références

- Bombarolo, Félix et Luís Pérez Coscio** (1998) 'Cambio y fortalecimiento institucional de las ONGDs en América Latina: el caso de la Argentina', in M. Valderrama León and L. Pérez Coscio (1998).
- Dussel, Enrique** (1998) *Ética de la Liberación en la Edad de la Globalización y de la Exclusión*, Madrid: Editorial Trotta.
- Edwards, Michael** (1999) *Futur Positif: Coopération Internationale au Vingt et unième Siècle*, (Londres: Earthscan).
- Edwards, Michael, David Hulme and Tina Wallace** (1999) 'Les ONG dans un Futur Global: Unir la Prestation Locale à l'Influence Mondiale, document contextuel (ronéo) à 'la Conférence sur les ONG dans un Futur Global', 10-13 Janvier, Université de Birmingham.
- Featherston, B. and A. Parkin, in Lee-Anne Broadhead (ed.)** (1997) Questions concernant les Recherches sur la Paix, 1997-98, Bradford: Department of Peace Studies, pp. 19-58.
- Gellner, Ernest** (1994) *Conditions de la Liberté: Société Civile et ses rivales*, Londres: Hamish Hamilton.
- Hann, C. and E. Dunn (eds.)** (1996) *Société Civile: Remise en Question des Modèles Occidentaux*, Londres: Routledge.
- Holloway, Richard** (1999) 'Libérer le Secteur des Citoyens des Paradigmes Globaux. Et Tenter d'Occuper le Terrain de la Suprématie Morale, document présenté à la conférence sur 'Les ONG dans un Futur Global', 10-13 Janvier, Université de Birmingham.
- Howell, Jude and Jenny Pearce** (A paraître) *Société Civile et Développement: Une Evaluation Critique*, Boulder CO: Lynne Rienner.
- Hulme, David and Michael Edwards (eds.)** (1997) *ONG, États et Donateurs: Trop Proches pour La Tranquillité d'Esprit?*, Basingstoke: Macmillan.
- Mamdani, Mahmood** (1996) *Citoyen et Sujet: L'Afrique Contemporaine et l'héritage du dernier Colonialisme*, Princeton NJ: Princeton University Press.
- May, Nicky** (1995) 'Performance et Responsabilisation dans le Nouvel Ordre Mondial', *Development in Practice* 5(1): 71-73.
- Pearce, Jenny** (1993) 'ONG et Change Social, Facilitateurs ou Agents', *Development in Practice* 3(3): 222-227.
- Pearce, Jenny** (1997) 'Société Civile, le marché et la démocratie en Amérique Latine', *Démocratisation* 4(2): 57-83.
- Rahnema, Majid** (1997) 'Vers l'Après-Développement : La recherche de nouveaux repères, d'un nouveau langage et de nouveaux paradigmes', in M. Rahnema and V. Bawtree (eds.) *The Post-Development Reader*, London: Zed Books.
- Rasheed, Sadig** (1999) 'Les nations les plus pauvres et la coopération de développement : à la recherche d'une éthique insaisissable', *Development* 47(3): 25-30.
- Salamon, Lester and H. Anheier** (1997) *Le Secteur à But Non Lucratif dans le Monde en Développement*, Manchester: Manchester University Press.
- Sogge, David** (ed.) (1996) *Compassion and Calculs: Les Affaires Commerciales de l'Aide Privée Etrangères*, Londres: Pluto Press and Transnational Institute.
- St Clair, Jeffrey** (1999) 'Le Journal de Seattle: C'est un gaz, gaz, gaz', *New Left Review*, November/December 1999: 81-96.
- Tarrow, S.** (1998) *Pouvoir en Mouvement, Mouvements Sociaux et Politiques Contentieuses*, Cambridge: CUP.

Taylor, Michael (1997) 'Périmées ? Les ONG et leur Futur dans le Développement', Seventh Bradford Development Lecture, adressée à l'Université de Bradford, 11 Novembre 1997.

, 11-17 Décembre 1999.

PNUD, Rapport de Développement Humain 1997, Oxford: OUP.

Valderrama León, Mariano and Luis Pérez Coscio (eds.) (1998) Cambio y Fortalecimiento Institucional de las Organizaciones No Gubernamentales en América Latina, Buenos Aires: Ediciones FICONG-ALOP.

Van Rooy, Alison (ed.) (1999) Société Civile et l'Industrie de l'Aide, Londres: Earthscan.

Wallace, Tina (1999) 'Les ONG dans un Futur Global', rapport définitif de la conférence (mimeo), Birmingham: School of Public Policy, Université de Birmingham.

Wallace, Tina (1997), 'Nouveaux Agendas de Développement : les changements dans les politiques et procédures des ONG britanniques', Review of African Political Economy 24 (71): 33-55.

Banque Mondiale (2000) Entrer dans le Vingt et unième Siècle : Rapport de Développement Mondial 1999/2000, Washington DC: Banque Mondiale.

World Bank NGO Unit Social Development (1998) Les rapports entre la Banque et les ONG : Questions et Directions, Document No. 28, Washington DC: Banque Mondiale.