

Développement, les ONG et la Société Civile

Introduit par Jenny Pearce, publication dirigée par Deborah Eade

Préface

Deborah Eade

Le développement, dans le sens d'un organe de pensées et de pratiques sur les raisons de l'existence et de la persistance de la pauvreté, et sur les moyens de l'éradiquer, a une histoire relativement récente. On dit que l'ère du développement a été amorcée par le Président Truman en 1949, et en fait, la plupart des agences spécialisées de l'ONU les plus connues ont été établies aux environs de ces années là (1) . Il est donc logique que le développement des ONG se soit produit relativement récemment, bien que de nombreux noms qui nous sont aujourd'hui familiers – Save the Children Fund, CARE, Oxfam – ont débuté comme des organismes de protection sociale ou humanitaires, et se sont ensuite converties au 'développement' dans les années 1960 et 1970, ou l'ont du moins découvert. Des milliers d'autres organisations ont proliférées quand l'industrie du développement a effectivement pris son essor. Comme on commençait à mieux comprendre que les raisons de la pauvreté et de la vulnérabilité étaient structurelles et non pas 'naturelles', il est devenu une tradition chez les ONG de considérer le développement comme étant la meilleure forme de prévention des désastres, et qu'une réponse 'développementale' plutôt que de 'fanfaronnade' était plus appropriée aux situations humanitaires. Bien sûr, une diversité d'approches et d'activités ont été – et le sont encore- amalgamées sous la bannière du 'développement', rassemblant tout et n'importe quoi, de la construction des latrines et des forages au support de programmes d'éducation des unions et les activités de défense des droits de l'homme. Mais, que les ONG aient embrassé une approche 'réponses aux besoins élémentaires' ou 'de changement structurel', le consensus général a été que la réponse normalement réservée aux opérations humanitaires n'était ni suffisante ni appropriée à l'éradication d'une pauvreté persistante. La société civile, au contraire, a une histoire qui remonte à plusieurs siècles dans la pensée politique Occidentale, datant des philosophes de la Grèce ancienne, et qui démontre encore une grande vitalité de nos jours – bien que, et on s'en aperçoit de plus en plus, – elle soit devenue une expression à la signification très élastique. Comme certains de ses prédécesseurs dans le glossaire du développement – 'communauté', 'participation, et 'développement par le bas – elle sert plus souvent à diffuser une lueur insignifiante qu'à illuminer le débat ou la pratique.

Pourquoi ces trois catégories –développement, société civile et ONG- en sont-elles venues à être perçus comme des termes qui non seulement se renforcent mutuellement, mais qui plus ou moins se chevauchent et s'équivalent ? Parce qu'en lisant certains textes consacrés aux politiques d'aide des années 1990, et en jugeant à la lumière des schémas récents de financement des agences donatrices les plus importantes, on pourrait penser que société civile = ONG et que les ONG sont un élément essentiel non seulement de la 'prestation' d'aide au développement, mais de la prestation du développement lui-même. En d'autres mots, que le développement dépend des ONG. Comment un tel mythe a-t-il pu se créer ?

Il y a plusieurs éléments de réponses qui peuvent en partie l'expliquer. D'abord, le projet néo-libéral, tel qu'il s'exprime à travers l'ajustement structurel dans le Sud, et tel qu'il est encouragé dans le Nord par les chefs de file de ses idéologues politiques (en particulier Ronald Reagan et Margaret Thatcher) requiert une réduction des dépenses de l'état, et une restriction de l'investissement dans le secteur social. En théorie, un marché libre d'entraves pourrait procurer des services plus efficaces et créer des emplois qui pourraient générer la prospérité nécessaire à leur maintien. En tant qu'agences bénévoles privées, les ONG pourraient, sans difficultés, occuper ce nouveau créneau, en particulier en participant par exemple aux projets de filets de sécurité sociale et des fonds d'investissements sociaux qui sont supposés atténuer les effets immédiats de l'ajustement structurel. En conséquence, les ONG ont été incitées à se présenter comme des circuits appropriés pour acheminer une aide aux plus défavorisés, pour tous ceux qui courent le risque de passer à travers les mailles du filet – ou pour tous ceux que le filet n'était pas censé protéger. De nombreuses ONG qui s'étaient auparavant enorgueillies de la modestie du financement qu'elles avaient accepté du gouvernement ont commencé à relever le plafond qu'elles s'étaient imposées quand l'argent a commencé à couler à flots.

Deuxièmement, l'effondrement du bloc soviétique, dont la chute du mur de Berlin en 1989 en a été l'apogée, a été associé avec – et pour certains observateurs attribué à – l'émergence d'organisations populaires par lesquelles l'opposition au système politique en place a été vigoureusement articulée. Ces organisations ont inclus des groupes rassemblés autour du clergé, des syndicats, des associations professionnelles ainsi qu'un secteur ONG naissant. L'idée que des organisations autonomes de société civile pouvaient demander des comptes aux gouvernements, et en même temps faire avancer un agenda de démocratisation, a séduit les observateurs provenant d'horizons différents dans l'éventail politique, les pragmatistes comme les romantiques ; mais l'ouverture des économies centralisées de l'Europe de l'Est a également parfaitement coïncidé avec la progression de l'agenda libéral déjà amorcé en Amérique du Nord et en Europe de l'Ouest, ainsi que dans la grande majorité du Sud.

Troisièmement, il existe en Amérique Latine une tradition de longue date d'expression de résistance aux dictatures militaires des organisations sociales radicales dans tout le continent, surtout à partir du moment où l'espace consacré au dialogue politique s'est effectivement refermé. Les ONG ont joué un rôle capital dans des pays comme le Brésil et le Chili, souvent participant au maintien d'un espace dans lequel le débat ou la formulation d'une vision différente de la société pouvait être articulé. En Amérique Centrale, les guerres civiles qui ont engouffré la plupart de la région dans les années 1980, avaient clairement atteint un stade d'impasse militaire à la fin de la décennie. L'attention des Etats Unis et de l'Europe se tournant vers l'Europe de l'Est, la source des fonds était en train de se tarir et le support extérieur de s'épuiser: l'appui des Etats Unis aux *Contra* au Nicaragua et aux militaires du Salvador pour 'arrêter la vague du communisme' devenait plus difficile à justifier à l'électorat domestique et le soutien en faveur de la résolution politique des conflits que l'Union Européenne privilégiait de longue date commençait à décliner. Et le soi-disant effondrement du socialisme a de toute évidence influé sur la conception des perspectives que la gauche et que les mouvements de centre-gauche en Amérique Centrale pouvait avoir de leur avenir. L'âge d'or du *vanguardismo* était définitivement révolu. Comme l'éventualité d'un processus de paix était en train de se concrétiser, les ONG et les groupes de réflexion ont commencé à se tourner vers

Antonio Gramsci – un des penseurs modernes sur la société civile les plus influents – plutôt que vers Che Guevara pour la redéfinition de leur rôle dans le processus de construction d'un Etat nouveau, tout en maintenant leur fonction de chien de garde indépendant et de protagonisme politique (des débats de nature similaire ont eu lieu ensuite en Afrique du Sud, quand les ONG et les 'civils' ont eu à redéfinir leur rôle dans le contexte d'un gouvernement de l'ANC au pouvoir – ce qui demandait une réadaptation rapide (voir par exemple Pieterse 1997).

Que la montée du néo-libéralisme ait dû coïncider avec des processus transitionnels (mais non révolutionnaires) importants étroitement liés à leur propre culture et sociétés, est peut-être un accident de l'histoire. Toutefois, c'est un accident qui s'est prêté à la fois à l'appropriation – le kidnapping même – des ces processus par l' 'aile idéologique du Consensus de Washington, avec son emphase sur une bonne gouvernance et une démocratisation dans le Sud et dans l'Est ; et aussi à une adoption inconditionnelle par les donateurs et les commentateurs politiques de tous ceux qui choisissent de se qualifier de 'société civile' y compris par les ONG. Il y a eu une floraison de notions néo-romantiques opposant les communautés autorégulatrices et autoprestataires à l'état envahissant et normatif. Même des critiques acérées du 'Capitalisme Casino' comme David Korten, qui affirme depuis longtemps qu'un réel développement doit être 'axé sur les peuples' (2) , attribue des qualités quasiment messianiques aux 'communautés locales' autonomes qui se devaient être le seul espoir de la résistance contre l'assaut de capitalisme d'entreprise. Rien de ce que la société civile pouvait faire n'était répréhensible et rien ne lui était impossible. Les ONG, de leur côté se sont mis à proliférer, se présentant à la fois comme un réseau facilitant la consolidation de la société civile, et comme des organisations de société civile de plein droit – et même dans certains cas, semblant bénéficier d'un droit divin pour représenter ou parler au nom de la société civile en général. On a bien volontiers fermé les yeux sur le fait que les organisations néo-nazies aussi bien que les organisations pour la défense des droits des hommes, les mafias comme les organisations humanitaires, les syndicalistes comme les briseurs de grève, les groupements pour la défense des droits des animaux aussi bien que le lobby pour la chasse au renard, font tous partie de la société civile. L'internet a favorisé l'éclosion de 'communautés virtuelles' d'individus partageant les mêmes idées. Certains réseaux de société civile pensent que des états plus efficaces sont nécessaires, ainsi qu'une réglementation du marché, des impôts sur les transactions financières spéculatives etc.. D'autres considèrent la société civile comme l'unique garant des libertés individuelles, estimant que le socialisme et l'état providence portent atteinte à la famille, encourage la désintégration sociale et entraîne la dépendance. Ces différents groupes ne collaborent pas harmonieusement à une démocratisation des institutions publiques ou à une bonne gouvernance, pas plus qu'ils ne sont nécessairement plus tolérants du droit des autres à exister. Dans le meilleur des cas, ils représentent les intérêts de leurs membres. C'est ce que fait une minorité d'ONG dans le monde entier. Plutôt que considérer la société civile et la multiplicité de ses formes organisationnelles comme une alternative collective à l'état, il est donc évident que seul un état efficace et transparent peut assurer la protection des droits de tous les citoyens, partout où ils sont bafoués.

Comme une sous-espèce d'organisation de société civile spécifique, les ONG, comme on le dit souvent, sont définies sectoriellement par ce qu'elles ne sont *pas* plutôt que par ce qu'elles *sont* (3) . On en trouve de formes et d'importances diverses, et les

agendas et les actions de certaines sont diamétralement opposés à celles que d'autres ont adoptées. Certains font du prosélytisme une des conditions des avantages accordés, d'autres se concentrent sur un thème ou une région géographique ; certaines sont des agences opérationnelles spécialisées tandis que d'autres ne procurent que les fonds et d'autres encore le soutien, certaines se concentrent sur les activités de préconisation internationale avec un profil élevé, d'autres travaillent tranquillement et discrètement au niveau de la base. Mais, le plus souvent, les ONG de développement participent, d'une façon ou d'une autre, à un transfert des ressources des sociétés qui jouissent de la prospérité vers celles qui endurent les privations; et le plus souvent, les ONG sont dépendantes de la mobilisation de ces ressources dans leur propre circonscription. C'est ce fait, plus que tout autre facteur, qui fragilise les ONG et les prédisposent à poursuivre ou du moins à accommoder les agendas et les engouements établis par leurs financeurs, que ce soit les agences donatrices officielles, les organisations religieuses, les fondations politiques ou autres (4) . Sur le plan d'une marge de survie institutionnelle étroite, la mobilisation des fonds a préséance sur la mobilisation des populations.

Les tensions qui existent entre 'l'industrie de développement' et les organisations de société civile ne sont pas nécessairement négatives. Toutefois, comme Jenny Pearce l'affirme dans son essai d'introduction, le problème est que les tensions sont souvent ignorées ou minimisées, et l'évolution de leur nature est passée sous silence. Il en résulte que les ONG peuvent réussir à s'adapter à un marché en évolution et assurer la continuité de l'approvisionnement des fonds, mais au détriment d'une réelle facilitation de changement social radical, ou de la représentation de véritables alternatives au paradigme dominant (voir Fowler 2000 pour un débat intéressant sur ces questions). Ce qui est pire, est que les actions des ONG (du Nord aussi bien que du Sud) peuvent actuellement entraver le fonctionnement normal des organisations de société civile, aussi bien que compromettre le bon fonctionnement de l'état. En attirant notre attention sur la diversité d'intellectuels-militants- praticiens qui caractérisent la revue *Development in Practice*, dont les contributions de ce *Recueil* sont extraites, elle demande fermement aux ONG de s'engager plus énergiquement et plus rigoureusement dans des débats théoriques sur le développement, de démontrer leur humilité en reconnaissant l'existence d'une myriade d'autres formes d'actions sociales, et de faire preuve d'un courage suffisant pour reconnaître qu'à moins d'un changement radical de leurs méthodes de travail, les ONG pourraient très bien ne plus faire partie de la réponse nécessaire à l'éradication de la pauvreté et de l'injustice au vingt et unième siècle.

Notes

1. Les institutions de Bretton Woods ont été fondées en 1944, alors que la FAO était établie en 1945, l'UNESCO et l'UNICEF en 1946, suivi par l'OMS en 1948 et l'UNHCR en 1951. Pourtant le PNUD, aujourd'hui l'une des plus grandes sources de fonds de subventions pour la coopération du développement, n'a pas été établi avant 1965. La plus ancienne des agences de l'ONU est l'OIT, dont la création remonte à 1919. Elle reste unique parmi les agences de l'ONU par sa structure tripartite, avec une représentation des gouvernements, des gens d'affaires (employeurs) et des syndicats, et dans les termes que nous employons aujourd'hui l'état, le marché et la société civile.

2. David C Korten est chef du Forum de Développement Axé sur les Peuples et l'auteur de nombreux livres, y compris *The Post-Corporate World : life under Capitalism* (1999) et *Quand les Entreprises Gouvernent le Monde* (1995)
3. Il est intéressant de noter que le terme autrefois utilisé 'agence bénévole' est pratiquement tombé en désuétude dans le contexte international. Au Royaume Uni, par exemple, le 'secteur bénévole' est normalement interprété comme une référence aux agences locales ou nationales, souvent travaillant en sous-traitance avec le gouvernement. Même aux Etats Unis, où le terme PVO (organisation privée bénévole) était courant jusqu'à ces dernières années, ONG est devenu beaucoup plus usité.
4. Même les Nations Unies sont en définitive les otages des politiques intérieures de ses donateurs- débiteurs principaux : en septembre 1998, les Etats Unis n'avaient pas acquitté plus de la moitié des cotisations internationales d'un montant de US\$2.5 billions, en dépit des obligations du traité qui sont exécutoires pour les états membres. (Ils ont acquitté les arriérés de US\$197 millions de 1998 en novembre 1998 afin de conserver leur droit de vote à l'Assemblée Générale). Le Congrès des Etats Unis a usé de son influence extrêmement pernicieuse non seulement pour demander avec insistance des réformes internes aux Nations Unies (y compris des licenciements importants), mais pour actuellement peser sur les politiques de certaines des agences spécialisées. Des fonds déjà engagés ont été également confisqués au FNUAP parce qu'il soi-disant soutenait des politiques coercitives de contrôle démographique en Chine (UN NGLS 1999 : 21)

Références

- Fowler, Alan** (2000), *Société Civile, ONGD et Développement Social : Changer les règles du jeu*, Genève 2000 Occasional Papers, Numéro 1, Genève : UNRISD
- Pieterse, Edgar** (1997), 'Les ONG sud africaines et les essais de transition', *Development in Practice* 7 (2):157-166
- UN NGLS** (1999) *Go between* 72, Décembre 1998-janvier 1999, Genève : NGLS