

Avant-propos

Les ONG en lusophonie

Au défi d'impossibles missions entre développement durable, aide d'urgence et services aux communautés, en quête de statut et de légitimité, à la charnière entre l'État et les populations, les ONG sont aujourd'hui victimes de leur popularité et de leur montée en puissance. Nationales ou étrangères, ONG de développement, d'urgence ou humanitaire, elles sont nombreuses sur la scène des pays en développement. Pourtant, le rôle et la place qu'elles occupent dans de nombreux domaines de l'action publique les rendent aujourd'hui suspectes de contribuer à l'affaiblissement de l'État et de se laisser transformer en instruments du néolibéralisme dominant. Qu'en est-il de ce débat, en général et en particulier dans les pays lusophones, où la société civile est partout appelée à se mobiliser contre la pauvreté et les inégalités croissantes, ou même encore, contre la violence et la guerre ?

Contradictions d'un champ hétérogène en pleine croissance

Les jugements portés sur l'action des ONG sont contradictoires, et les analyses ou démonstrations qui leur sont ou favorables ou défavorables sont souvent si opposées qu'il est difficile de ne pas penser qu'il y a là un problème qui relève pour partie de la nature de l'objet, ainsi que d'une certaine difficulté méthodologique pour en rendre compte. Il faut tout d'abord mentionner l'extrême diversité des associations qui sont regroupées sous le sigle ONG. Il existe donc avant tout un problème de définition. Au sein même de ce que l'on peut légitimement retenir comme ONG, la diversité est encore très grande et des catégories plus précises sont nécessaires. À cette hétérogénéité s'ajoute un mode de fonctionnement spécifique, souvent complexe et peu transparent, qui échappe en partie aux contrôles extérieurs, alors même que les finalités affichées sont d'ordre public. Les ONG sont elles-mêmes écartelées entre l'éthique de conviction, le dévouement, et la rationalité bureaucratique. Cette contradiction structurelle les expose à des critiques sur plusieurs fronts. Cependant, au-delà de la dénonciation des phénomènes de corruption (et de certains scandales récents), ou de leurs échecs - toutes choses dont les services publics peuvent être également accusés, souvent à une échelle bien supérieure - les prises de

position pour ou contre les ONG révèlent des choix idéologiques et politiques plus fondamentaux. Certains choisissent ainsi de mettre l'accent sur la congruence entre la politique néo-libérale de l'État minimum et la croissance du nombre des ONG, d'autres, au contraire, mettent en relief la lutte de celles-ci pour une autre mondialisation, leurs attaques virulentes contre les politiques menées par le FMI et la BIRD, les solutions alternatives qu'elles soutiennent. On peut évoquer leur action ponctuelle, leur légitimité limitée, ou alors souligner qu'il s'agit d'un champ institutionnel d'un genre nouveau, en train de se structurer. Ces débats traversent naturellement le monde lusophone, mais différemment, selon les formes historiques d'insertion des ONG dans la société locale.

Paradoxalement, l'avènement d'une économie solidaire, coopérative, souhaité par l'immense majorité des ONG, pourrait bien tarir ou fortement diminuer leurs sources de financement. Le fait est que, pour exister, les ONG ont besoin de fonds « flottants », susceptibles d'être investis dans des actions non gouvernementales. Cela suppose en effet que l'économie ne soit pas étatisée, que des dons soient possibles (personnes physiques et juridiques) et qu'existe une liberté d'association et d'action. Ces conditions sont aujourd'hui étroitement associées à la définition même de la démocratie et garantissent la pérennité (potentielle) des ONG.

On constate également partout une tendance forte de la société civile à s'organiser, à défendre ses droits, à mettre en place des structures qui lui permettent une plus grande autonomie vis-à-vis de l'État. Cette tendance est également considérée comme un acquis de la démocratie. Ce qui préoccupe davantage est que l'argent de l'aide au développement en provenance des pays riches tend à se diriger de plus en plus vers les ONG et de moins en moins en direction des États. Les gouvernements du Nord, sans être unanimes, ont renforcé cette tendance au cours des dernières années. L'argument avancé est que les milliers de milliards de dollars américains consacrés à l'aide au développement depuis cinquante ans se sont révélés notoirement inefficaces, alimentant dépenses somptuaires, paradis fiscaux et courses aux armements. Avoir recours à des structures à finalité non lucrative, de taille modeste, organisées en réseaux et pouvant atteindre plus directement les populations concernées par l'aide a été présenté comme une solution de rechange plus efficace. Or il n'est pas sûr que les deux formes d'intervention soient interchangeable. Dans le meilleur des cas, elles sembleraient plutôt se compléter. C'est là une autre source d'ambiguïtés et de confusion.

Dans le vaste ensemble hétérogène constitué par ce qu'on appelle parfois le Tiers secteur, c'est-à-dire le secteur à but non lucratif qui se développe à côté de l'État et du marché, il est indispensable d'opérer certaines distinctions. Un critère essentiel pour distinguer, au sein de cet ensemble, ce qu'on entend en général quand on parle d'ONG, paraît être le travail au bénéfice d'autrui. Elles se distinguent donc d'autres organisations de la société civile à caractère mutualiste (les bénéficiaires devant être les membres de l'association) ou représentatif (sur le modèle syndical, par exemple). Les ONG sont créées dans le but de contribuer à résoudre un problème et réunir des fonds pour mener à bien les actions correspondantes. Cela exclut le secteur purement caritatif et l'action sociale confessionnelle (ce qui n'empêche pas les Églises de pouvoir créer des ONG). Dans le même esprit, il convient d'exclure les fondations d'entreprises dans la mesure où

les fonds investis dans l'action sociale sont issus majoritairement d'un profit et que le degré d'autonomie par rapport à l'entreprise est, en général, faible (ce qui n'exclut pas que des entreprises puissent effectuer des dons à des ONG, sans regard sur leur gestion).

Parmi les ONG au sens strict, créées pour réaliser des actions au bénéfice d'autrui, on peut distinguer celles qui promeuvent une valeur d'intérêt général (cas de nombreuses ONG à caractère environnemental, mais également de celles qui prennent la défense des libertés fondamentales là où elles ne sont pas assurées, etc.) et celles qui s'adressent à une population particulière¹ (pauvres, minorité ethnique, sans-abris, etc.) ou qui travaillent dans l'urgence (ONG humanitaires). Pour utiles qu'elles soient, ces distinctions ne doivent pas cacher les recouvrements et superpositions. C'est au nom de principes et de valeurs qualifiés d'universels qu'agissent les ONG qui travaillent sur des questions spécifiques. Ainsi, le succès d'une association de défense d'une vallée, contre la construction d'un barrage ou d'une autoroute, ou encore une association de soutien à un comité de sans-logement ou de sans-papiers, est souvent mesuré à sa capacité à mobiliser des valeurs universelles ou à parler au nom de l'intérêt général, à recevoir des appuis extérieurs nombreux, voire à devenir une association générique. On observe ce changement par l'intégration dans leurs cadres de personnes non directement concernées par le cas précis, ainsi que par l'association étroite ou la quasi-intégration à d'autres associations du même genre, mais plus généralistes.

Dans l'action, les différents types d'ONG sont souvent amenés à développer des activités qui les rapprochent les unes des autres et les conduisent à des emprunts partiels de leurs répertoires respectifs. Il en va ainsi des ONG de développement et des ONG environnementalistes². Par l'intégration du développement durable, aujourd'hui incontournable, les ONG de développement sont amenées à prendre en compte la dimension environnementale. Les ONG écologistes, dont les plus grandes ont une forte composante scientifique, doivent, quant à elles, prendre en compte chaque fois davantage les intérêts des populations qui utilisent les ressources naturelles, principalement dans le Tiers monde.

Le pouvoir de séduction des ONG est associé à la capacité d'action immédiate de la société sur elle-même qu'elles sont censées mettre en œuvre. On peut reprendre à leur égard les termes utilisés par Pierre Bourdieu pour caractériser les mouvements sociaux : il existe apparemment une très grande proximité entre les fins et les moyens, par contraste avec l'action politique classique qui doit passer par le crible et les lenteurs des choix politico-administratifs. Des « groupes de sensibilité » se mobilisent autour d'objectifs précis, concrets, sans passer par les péréquations et « réductions » apportées par la lourde machine des partis et de la représentation nationale. Les ONG jouent donc un rôle incontestable d'alerte, de mobilisation et d'innovation, mais qu'en est-il au-delà de ce rôle pionnier ? Certaines, notamment dans le champ du développement, paraissent s'installer dans un rôle d'intermédiaire-gestionnaire entre

1. Les ONG de développement peuvent être classés dans cette catégorie, puisque plus souvent elles s'adressent à une catégorie particulière de population (paysans pauvres, etc.).
2. Cela a été particulièrement le cas au Brésil au moment de la conférence de Rio (1992). Cf. P. LÉNA, « ONG, développement durable et société en Amazonie brésilienne », in J.P. DELER, Y.A. FAURÉ, A. PIVETEAU & P.J. ROCA (eds), *ONG et Développement. Société, économie, politique*, Paris, 1998 : 673-680.

populations locales et bailleurs de fonds. Ne devraient-elles pas plutôt contribuer à définir et mettre en place des politiques publiques capables de prendre le relais ? Les insuffisances des États sont-elles seules en cause ? On touche ici un problème structurel caractéristique de ce type d'organisation et que toutes doivent affronter un jour ou l'autre : leur croissance même les conduit vers une plus grande professionnalisation et bureaucratisation, les éloignant ainsi peu à peu du mode de fonctionnement initial spontané, militant, fondé sur une éthique de conviction (et souvent aussi sur une personnalité fondatrice charismatique). La concurrence exacerbée pour l'obtention des financements exige des compétences administratives et gestionnaires, ainsi que la mise en place de stratégies qui ne les distinguent plus d'autres organisations privées ou étatiques. La machine devient lourde et perd peu à peu sa créativité inaugurale.

Une autre contradiction importante, conséquence de la compétition intense autour de ressources financières rares, est le danger de perte d'autonomie des ONG. Comment garder son indépendance lorsque l'essentiel des fonds ne vient plus de sympathisants individuels, mais de fonds publics ? ou de très gros donateurs ? Comment garder une liberté de parole ou d'action quand la continuité de la présence dépend du bon vouloir de politiciens locaux avec lesquels il faut négocier, voire du soutien de partis politiques avec lesquels il est préférable de ne pas entrer en conflit ouvert ? La recherche de légitimation auprès des populations locales ne risque-t-il pas de recréer des rapports clientélistes ? Aucune de ces questions (et bien d'autres encore) ne condamne l'action des ONG, elle rend en revanche nécessaire la mise au point et le respect d'un code déontologique strict.

Les ONG entre engouement et procès : le débat

Partout dans le monde, la présence des ONG est devenue massive, multiple, diversifiée. Considérablement renforcée depuis les années 1980, leur capacité d'intervention en a fait des acteurs importants, sinon décisifs, dans les relations Nord-Sud et des intermédiaires incontournables entre les institutions étatiques et les populations paupérisées – au Nord comme au Sud ! Pourtant, cette montée en puissance institutionnelle fait aujourd'hui problème et joue contre elles auprès de cette partie de l'opinion publique qui s'inquiète de l'avancée et des dégâts de la mondialisation dont ces organisations sont, à leur place et à leur manière, parties prenantes. « Instruments du néo-libéralisme ou alternatives populaires ? »³. La question est désormais posée dans toute sa brutalité ! Accusées par certains courants de pensée de se faire « les instruments des politiques d'aide des organismes de coopérations bilatéraux ou multilatéraux »⁴, elles sont sommées de se démarquer plus clairement de la pensée néo-libérale et de se distancer des institutions qui les financent et les instrumentalisent. Jusque-là, cette polémique visait essentiellement les ONG du Nord, trop riches, trop puissantes, trop étrangères aux réalités locales. Mais elle gagne du terrain : en Afrique, l'apparition d'ONG nationales au sein d'une société civile émergente

3. C'est le titre de l'excellent recueil de textes publiés par ALTERNATIVES SUD, *Cahiers trimestriels*, IV (4), Centre Tricontinental Louvain-La-Neuve, Cetri/Paris, L'Harmattan, 1997, 194 p.

4. L. BONNEVIE, *La lettre du forum de Delphes* (Paris), 44, juil.-août 2001.

laborieusement des processus démocratiques des années 1990, après avoir été chaleureusement saluée, suscite désormais un même discours dubitatif. Englobées dans une même analyse, les unes et les autres sont contestées à propos de leurs objectifs réels, mais surtout en raison du rôle grandissant qu'elles se voient attribué dans des domaines de l'action publique, où elles se substitueraient peu à peu aux responsabilités et prérogatives de l'État.

Dans son radicalisme, ce courant de pensée dépasse de beaucoup les réserves – et il n'en a pas manqué – exprimées jusque-là en Europe à l'égard des ONG. Du milieu même de la coopération officielle, il a été généralement reproché aux ONG leur faiblesse structurelle et leur manque de professionnalisme. Il est attendu d'elles, qu'au-delà de leur volontarisme, elles acquièrent plus d'expertise et de technicité, afin de pouvoir s'intégrer aux différents systèmes – bilatéraux ou multilatéraux – d'aide humanitaire ou de développement. Tandis que dans les années 1970, elles avaient été « encensées » par les tenants du « *small is beautiful* », elles se virent ensuite désavouées pour leur vision trop au « ras-du-sol », leur manque de hauteur et, aujourd'hui, pour leur contribution insuffisante à la recherche de voies nouvelles dans un système mondial globalisé ! En quelques années, les présupposés et les analyses qui sous-tendent le débat sur les ONG ont plusieurs fois changé de cap : tiers-mondisme, développementisme, solidarité internationale, droit d'ingérence, elles se trouvent actuellement au centre de regards et de critiques croisés qui entament une bonne conscience – peut-être trop complaisamment entretenue – et l'image qu'elles se faisaient d'elles-mêmes et de leur mission.

Paradoxalement, la popularité des ONG n'a cessé de croître dans l'opinion publique, qui ne connaît guère, il est vrai, que les plus puissantes et les plus médiatisées. Montrées à l'œuvre dans des contextes dramatiques – voire tragiques : guerres, catastrophes naturelles, pandémies – les organisations humanitaires sont devenues, aux yeux d'un certain public, les chevaliers des temps modernes, les premières et, parfois, les seules à intervenir pour soulager la misère humaine. En comparaison avec ces organisations qui tiennent le haut du pavé, les ONG dites de développement (ONGD), ou de solidarité internationale (OSI) ou encore d'éducation au développement n'ont jamais démontré la même habileté à attirer l'attention et à collecter les moyens financiers dont elles avaient besoin pour leurs combats de longue haleine, ambitieux mais beaucoup moins médiatiques. Néanmoins, sur un terrain soit vacant soit manipulé par le politique, l'humanitaire est à son tour démythifié, voire vilipendé, parfois même par ceux-là qui l'avaient auparavant porté aux nues. Là encore, le doute salutaire, la maturité, le sens des responsabilités permettent à certains de s'employer à éviter que l'on ne jette « le bébé avec l'eau du bain »⁵.

« Entre enchantement naïf et dénigrement commode »⁶, pourquoi tant de polémiques, de controverses et de débat à propos des ONG ? De quel procès les ONG font-elles aujourd'hui les frais ? Les textes réunis dans ce dossier sur différentes aires lusophones montrent que la question des ONG est inséparable de celle de l'État et que c'est la nature – problématique – de cette articulation qui est le plus souvent mise en cause. Cet axe de réflexion,

5. Voir à ce sujet S. BRUNEL, « Pour un humanitaire responsable », in *Géopolitique de la faim*, Paris, PUF, 2000 : 303-306.

6. Y.-A. FAURÉ, « Introduction », in J.-P. DELER, Y.-A. FAURÉ, A. PIVETEAU & P.-J. ROCA (eds), *Ong et développement...*, op. cit. : 17.

privilegié par la plupart des auteurs, permet de saisir l'histoire – même brève dans certains cas – de ces relations, ainsi que leur dynamique et leur spécificité. En dépit d'une certaine résistance des États et des gouvernements du Sud à la dissolution de leur pouvoir et de leurs prérogatives, en dépit de la méfiance qu'ils continuent de nourrir à l'égard des ONG, celles-ci se voient investies – le plus souvent de l'extérieur – d'un rôle croissant : substitution, complémentarité, partenariat, quelle position les ONG sont-elles attendues de tenir au regard de l'État ? Et de quelle légitimité celles-ci peuvent-elles se prévaloir pour le remplir ?

Dans ce questionnement, les ONG ne sont pas les seules en cause : la société civile dont elles sont partie intégrante, est, elle aussi, précipitée au centre du débat : Jude Howell réexamine ici la « découverte » qu'en font les donateurs dans un contexte de sortie de Guerre froide, ainsi que la propension qu'ils manifestent à projeter, sur les pays pauvres qu'ils aident, la conception qu'ils se font de la société civile et de ce qu'elle devrait être partout dans le monde.

Les ONG dans l'aire luso-africaine

En ce qui concerne l'Afrique lusophone, centrer son attention sur les ONG, c'est revenir sur les dix années qui ont suivi les transitions démocratiques⁷ et se poser précisément la question des avancées et du renforcement de la société civile dans ces pays depuis le début des années 1990. À l'époque, on pouvait déjà pressentir que l'émergence tardive des ONG nationales placerait celles-ci en position de faiblesse relative et de dépendance à l'égard des ONG et institutions étrangères. Aujourd'hui, il s'agit de savoir si ces organisations se sont consolidées, et comment, quelle part elles prennent à la démocratisation de la vie publique, quelles sont leurs capacités à lutter contre les inégalités sociales et la pauvreté ; de quelle latitude elles jouissent pour définir leurs priorités et moyens d'action dans un contexte d'aide internationale qui dicte les mots d'ordre et distribue les moyens techniques et financiers. Deux articles, celui de Tinie van Eys sur le Mozambique et celui de Inge Tvetden sur l'Angola, répondent en grande partie à ces questions, en donnant clairement à voir, en outre, les relations ambiguës qu'entretiennent ces ONG avec leurs États respectifs. De frappantes similitudes apparaissent entre ces deux pays, ce qui n'a rien pour étonner, compte tenu de la pesanteur des deux formes d'État dont ils sont issus, colonial puis « marxiste-léniniste », et dont ils ne se sont pas encore libérés.

À leur propos, Brigitte Lachartre prend position dans la querelle des anciens et des nouveaux opposants à la cause des ONG. Parmi les causes « légitimantes » de la montée des ONG dans ces deux pays, elle signale le poids des défaillances de l'État mozambicain et, à travers la question « Qui a peur des ONG au Mozambique ? », oriente le faisceau dans des directions que l'analyse « étatiste », dans sa critique du rôle croissant des ONG, tend à négliger. Pour ce qui est du cas angolais, le regroupement et la mobilisation d'Églises et d'ONG contre la guerre, relayées par de nouveaux types

7. Voir « Transitions libérales en Afrique lusophone », dossier spécial, *Lusotopie*, 1995.

d'organisations « transnationales », montrent qu'il y a lieu, place et nécessité, pour la société civile, de s'imposer sur la scène politique pour y faire prévaloir les valeurs de paix, de réconciliation et de démocratie.

Au Nord

Mais ce dossier ne s'interroge pas seulement sur les ONG du Sud, sur leur diversité et leur inégal niveau de croissance et de développement. Il évoque également le cas d'ONG du Nord qui opèrent dans les espaces lusophones. Là aussi, la diversité et l'inégalité de développement sont patentées. Dans l'ensemble européen, les pays du Sud (Espagne, Portugal et même France) arrivent loin derrière leurs homologues des pays du Nord dans l'échelle des performances, et selon les critères en cours. D'après ceux du Comité d'aide au développement de l'OCDE, par exemple, le mouvement des ONG portugaises compte parmi les plus « embryonnaires » et les plus négligées qui soient. Mário Ribeiro et Sofia Marques, qui mènent des enquêtes et des recherches sur ce secteur depuis plusieurs années, analysent ce « retard » en relation à la fois avec le faible développement de la société civile portugaise, mais aussi avec le caractère centralisateur et démobilisateur de l'État qui, paradoxalement, n'attribue aucune priorité politique au renouvellement de la présence de la société civile portugaise dans les pays de son ancien empire colonial. Seul le recours aux financements européens permet aux ONG portugaises de se structurer peu à peu et d'agir, entre autres, sur des terrains où elles bénéficient, *a priori*, d'avantages comparatifs certains. À l'autre bout du prisme, le monde anglo-saxon est à l'origine, on le sait, d'une typologie d'ONG beaucoup plus riche et variée. Dans ce dossier, il ne sera véritablement question que de celles qui empruntent les nouveaux chemins de l'action transnationale et du lobby politique. Loin de « l'action-pays » et de « l'aide par projet » tant décriées aujourd'hui, cette nouvelle génération d'organisation se tourne vers des enjeux transfrontaliers - voire planétaires - sur un modèle d'intervention inspiré des mouvements écologiques : campagnes d'information « citoyennes », lobbying, *advocacy*, etc. Ces nouveaux types d'action prennent à témoin « l'opinion publique internationale » et cherchent à l'impliquer dans la punition ou la mise au ban de « coupables » : gouvernants, compagnies multinationales ou personnes privées. Dans le cas de l'Angola, ces ONG engagent des actions qui s'apparentent à la dénonciation politique et visent le déclenchement de sanctions internationales. Nouvelle forme de militantisme internationaliste ? Émergence d'une utopique société civile internationale ?

Au Brésil, sorte de pays-phare pour la nouvelle génération d'ONG « mondialistes », on parle de Tiers secteur ; ce concept, plus large que celui d'ONG utilisé en Afrique à l'exclusion de tout autre, évoque un ancrage plus net de ces organismes dans l'espace public, même si les acteurs en sont le plus souvent privés (ONG, syndicats...) Cette notion recouvre également une potentielle « fonctionnarisation » de ce secteur, placé en situation de gestionnaire de nombreux services sociaux et éducatifs. Mais d'autres indications surgissent du rapprochement entre Brésil et pays d'Afrique lusophone, qui diffèrent si sensiblement du point de vue de leur culture politique et donc de l'ancienneté et de l'autonomie de leur société civile. Au

Brésil, ce sont les mouvements populaires, nés durant les années de dictature, qui se sont fixés comme objectif d'investir la sphère publique délaissée ou manipulée par l'État. La place qu'y ont acquise les ONG, et qu'elles occupent aujourd'hui, indique que le but a été atteint : cette place est assumée, revendiquée, légitimée pour ainsi dire ! En Afrique, rien de tel en général, en dehors de l'Afrique du Sud. Les ONG nationales ne sont pas, à de rares exceptions près, issues de mouvements sociaux ou de revendications populaires, et leur accès à la sphère publique n'apparaît pas comme l'aboutissement d'une stratégie âprement disputée. La place qu'elles y occupent semble bien plutôt leur être octroyée par les donateurs extérieurs, qui, en la matière, vont le plus souvent à l'encontre du désir des gouvernants, réticents à céder au Tiers secteur une part de leur influence et de leurs financements.

Le monde des ONG ne cesse d'évoluer et de surprendre : les politiques, les experts en relations internationales et, de façon plus récente, les chercheurs, s'interrogent à leur propos. Constituées depuis peu en objet de connaissance et d'analyse scientifique, elles donnent lieu à un nombre croissant de colloques et de publications, dont certains ont produit de véritables états de la question, dont nous nous faisons l'écho dans la chronique des livres. Pourtant, parmi l'accumulation des analyses, réflexions et études de cas proposées, très peu portent sur l'activité des ONG dans les pays lusophones et sur ce qui fait leur spécificité. C'est cette lacune que ce dossier s'est proposé de combler, en apportant, selon une approche principalement empirique, les éléments nécessaires à l'élargissement du champ de vision et à la compréhension de cette galaxie en constante évolution.

Avril 2002

Brigitte LACHARTRE & Philippe LÉNA
