



FORMATION MULTIPOLE ET PLURIDISCIPLINAIRE
EN DEVELOPPEMENT RURAL



- Module 1/8 -

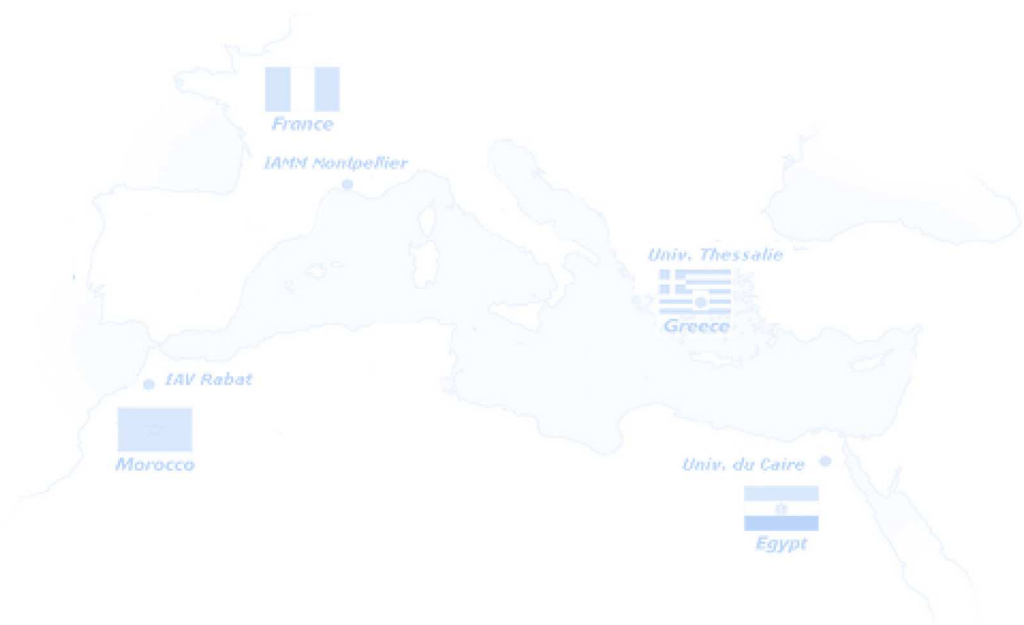
Economie sociale

- Chapitre 7/18 -

Composante formelle de l'économie sociale : (2) les ONG de l'urgence et de développement

Auteur : Michel Garrabé

2007



Education and Culture DG

Tempus

I. CADRE GÉNÉRAL

Le terme ONG est un concept politique. Ce terme d'ONG est apparu pour la première fois en 1946, lorsque le conseil économique et social de l'ONU décida d'associer aux discussions de certaines questions internationales, des organisations distinctes des organisations gouvernementales¹.

La Charte des Nations Unies confère un statut consultatif auprès du Conseil économique et social des Nations Unies aux ONG qui s'occupent de questions de sa compétence (article 71). Environ trois mille ONG sont ainsi accréditées auprès des Nations Unies.² Mais leur nombre est croissant.

Le Conseil de l'Europe a proposé une définition des ONG internationales. La Convention 124 du Conseil de l'Europe du 27 avril 1986, retient les organismes de droit privé, à but non lucratif, justifiant d'une " utilité internationale " et exerçant leur activité dans au moins deux Etats signataires. Cette définition distingue ainsi les ONG des entreprises commerciales d'une part, des institutions publiques et parapubliques d'autre part.

Cependant, la définition du statut d'ONG dans les droits nationaux reste assez rare. Les disparités que l'on peut observer, au sein de l'Union européenne, annoncent assez mal, pour l'instant, une unification des droits (le caractère non lucratif des ONG n'est pas, unanimement admis par tous). En France, le statut des ONG n'est pas défini en Droit : il n'existe ni contrôle, ni label officiel des ONG. Elles ont juridiquement le statut d'association.

Le terme ONG recouvre, outre la solidarité internationale, un certain nombre de domaines d'activité très différents : droits de l'homme, culturel, environnement. Afin de distinguer l'action humanitaire et le développement, on utilise le plus souvent les termes " association de solidarité internationale " (ASI) ou " organisations de solidarité internationale " (OSI).

Le terme d'ONG, recoupe aujourd'hui des organisations internationales et des organisations nationales. Pour éviter d'entrer dans un débat secondaire, nous retiendrons le terme d'ONG pour les associations internationales des pays du nord exerçant leur activité au nord et au sud, ainsi que pour les associations des pays du sud, qui pour certaines ont un statut juridique assez différent de celui généralement rencontré dans les pays du nord.

En 2004 en France³, on recensait parmi les ONG, 329 structures d'aides internationales mobilisant 713 ML€. Elles constituent 27% de l'aide bilatérale dans plus d'une centaine de pays du sud. Les vingt premières ONG françaises représentent 75% du budget de l'ensemble des ONG. La moitié d'entre elles sont des ONG d'urgence, dont quatre ont une forte dimension. Il s'agit de MSF (médecins sans frontières) 100ML€, de médecins du monde, action contre la faim, et handicap international, 50ML€ de budget chacune. A elles quatre, elles représentent 1/3 du budget des ONG françaises.

Dans le monde arabe on estime que le nombre des ONG est passé de 20000 au milieu des années 60 à 70000 au milieu des années 90⁴.

¹ Mayer C.L. (2004) : Les ONG dans la tempête mondiale Paris.

² http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/action-humanitaire_1039/acteurs_francais_2379/

³ Fagnou E. (2004) : Panorama des ONG Françaises (p58)

⁴ Craissati Dina (2004) : Nouvelles ONG et gouvernance démocratique en Palestine : un modèle pionnier pour le monde arabe (pp285-318). In Ben Nafissa S. : ONG et gouvernance dans le monde arabe. Paris Karthala/Cedej.

II. LES ONG DE L'URGENCE

Les ONG de l'urgence présentent des caractéristiques spécifiques, bien qu'on puisse s'interroger sur l'existence de réelles divergences, sur le fond, avec les ONG de développement⁵.

Ces ONG de l'urgence proposent des interventions limitées dans le temps, de quelques jours à quelques mois. Elles sont dotées de moyens en général considérables, et leur vocation est spécifiquement sanitaire : épidémies, famines, guerres, catastrophes naturelles.

Leur objectif principal est de stopper le coût humain d'une situation, d'enrayer les conséquences de violences naturelles ou humaines supportées par la population en général la plus démunie du lieu où ces violences apparaissent. Il y a deux catégories d'ONG internationales de l'urgence les ONG civiles et les ONG religieuses.

A. LES PRINCIPES DES ONG CIVILES

Le principe fondateur qui les conduit est celui de l'assistance humanitaire qui connaît depuis quelques années une dérive, laquelle n'est pas revendiquée par tous les urgentistes, loin s'en faut⁶, qui est le principe d'ingérence humanitaire, défendu en particulier par B Kouchner (ministre français des affaires étrangères en 2007).

Ce principe d'ingérence apparaît contradictoire avec ce qui fait la charte de la solidarité internationale qui obéit à quatre obligations :

- l'obligation de neutralité
- l'obligation d'humanité
- l'obligation d'impartialité
- l'obligation d'indépendance⁷.

A l'occasion d'une conférence à l'université de Montréal, R.Brauman affirme : « *La question de la souveraineté ne se pose pas car l'humanitaire se met au service des gouvernements pour leur permettre de réaliser leur mission sociale.* » Selon lui, « *l'humanitaire n'a pas à être neutre, il doit être impartial* ».

La neutralité impliquant pour un acteur de se maintenir à l'écart, alors que l'impartialité suppose de ne pas prendre position quelque soit sa propre opinion. Ce qui exprime l'idée que les ONG (et à travers elles les gouvernements qui contribuent à leur financement) ne devraient pas utiliser l'aide humanitaire pour s'immiscer dans la vie politique des pays en difficulté⁸.

B. LES ONG RELIGIEUSES TRANSNATIONALES

En général on constate que les ONG transnationales religieuses occidentales sont assez bien perçues alors que les ONG islamiques sont plutôt discréditées. Cela est dû probablement au fait qu'elles sont mal connues bien qu'importantes (ces organisations islamiques⁹ sont intervenues dans de nombreux conflits récents, Bosnie, Afghanistan, Palestine, Irak, etc...).Ce

⁵ Allou S. et Bruguière M. (2004) : Urgence et développement agit-on si différemment ? (pp67-74) In Les ong dans la tempête mondiale op cit.

⁶ Brauman R (2005) : Mission civilisatrice, ingérence humanitaire. Le monde diplomatique Septembre

⁷ http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/un/61/A_RES_61_134_FR.pdf

⁸ <http://lequartierlibre.blogspot.com/2007/05/confrence-de-rony-brauman.html>

⁹ International Islamic relief Organisation, Africa Muslim Agency, Islamis Relief Muslim Aid, , Global Relief Fondation, Human Appeal International, Mercy International etc...

qui fondent généralement leurs actions, au-delà du principe humanitaire proprement dit, correspond aux préoccupations suivantes :

- intervenir en réaction à l'hégémonie occidentale dans l'humanitaire,
- proposer une réaction à l'exposition à la culture occidentale des populations aidées,
- assurer une aide humanitaire en relation avec les pratiques de la religion islamique¹⁰.

C. LES MECANISMES DE L'URGENCE

Après un « évènement », l'information se répand au sein de la communauté internationale et parvient au siège des grandes ONG. « *La première chose est d'obtenir la confirmation de demande officielle d'aide internationale du pays* », indique Antoine Peigney, directeur des opérations internationales de la Croix Rouge. Dès lors, « *en fonction de l'estimation de nos sources, nous nous préparons à intervenir. Les procédures logistiques sont en permanence opérationnelles* »¹¹,

Une aide humanitaire efficace doit apporter une réponse appropriée à des besoins précis. « *L'évaluation des besoins commence par les personnes sur place* », confirme Antoine Peigney. « *Les autorités locales, l'ensemble des grandes familles [d'ONG] opèrent des mécanismes d'échange par Internet. Les données sont affinées d'heure en heure. Très vite, une mission exploratoire est dépêchée sur place* »¹².

Il s'agit de recruter les « bonnes personnes ». Pour cela, « nous avons des fichiers contenant des listes de gens disponibles. Nous recrutons des volontaires présélectionnés en fonction de leurs compétences ou de leur expérience particulière

Ensuite, la confusion cède la place à l'organisation : « Une réunion quotidienne des différentes ONG a lieu. L'objectif est de coordonner et faire remonter l'information.

Aujourd'hui toutes les ONG s'accordent pour dire que les priorités sont l'hygiène, l'eau, l'assainissement et l'aide psychologique aux personnes traumatisées. L'Unicef, par exemple, cherche également à réunir les enfants séparés, à réunir les parents, à placer les orphelins dans des familles d'accueil, et à relancer l'éducation.

III. LES ONG DE DEVELOPPEMENT

Historiquement, les premières ONG de développement ont côtoyé des organisations gouvernementales dans la distribution de surplus alimentaires. En Europe, les églises allemandes jouèrent un rôle important en initiant le début d'une véritable aide au développement. Par la suite d'autres organisations confessionnelles, mais aussi des organismes laïcs humanistes apparurent.

On retrouve, d'ailleurs, dans leur démarche les principaux clivages sociaux et idéologiques des pays occidentaux. Le modèle implicite sous-jacent est celui des économies de l'ouest, et l'objectif est celui du retard économique et social qu'il faut combler dans les pays du sud. Malgré l'existence d'une démarche altruiste respectable, la pratique reste celle d'un paternalisme, d'abord confessionnel puis social, généralement inavoué.

¹⁰ Bellion-jourdan J. (2004) :Réseaux transnationaux de l'aide humanitaire islamique in Ben Nafissa S ed (pp113-139)

¹¹ René Tonglet. «Les ambiguïtés de l'aide humanitaire.». *Revue Quart Monde*, N°196 *Revue Quart Monde* <http://actionssolidaires.msn.fr/Decouvrir/CoupDeCoeur/urgencesgen.asp>

¹² René Tonglet (op cit)

Par la suite le développement de l'opposition des blocs politiques de l'est et de l'ouest, ainsi que les mouvements de décolonisation conduisirent à faire surgir d'autres objectifs dans l'aide au développement de la part des ONG. Pour certaines l'opposition à l'expansion de l'idéologie communiste devint une cause majeure de leur action, alors que d'autres soutinrent des mouvements de libération nationale.

C'est avec la fin de la guerre froide que se structurent les grands axes de l'action contemporaine des ONG actuelles : humanitaire, expertise, appui technique, formation etc... C'est aussi à cette période que les ONG locales de développement (ONG LD) commencent à s'organiser.

A. LES PRINCIPES ET LES OBJECTIFS DES ONG LD

Les principes et les objectifs des ONG LD sont fonction de la catégorie à laquelle elles appartiennent. Nous relèverons, de façon non exhaustive, quelques uns d'entre eux.

1. Concernant les ONG L militantes civiles

- La mobilisation et la constitution d'une société civile de contre pouvoir.
- L'expression de revendications politiques comme :
- la transparence de l'action publique
- la responsabilité à l'égard des citoyens
- le respect des droits et des procédures légales
- l'instauration d'un Etat de droit

Cela exprime souvent un mimétisme occidental qui peut s'avérer stratégiquement contre productif. Leur activité se traduit par le recrutement de militants en milieu urbain qui constituent le noyau d'une nouvelle société civile en émergence.

Pour nous les inclure dans les ONG de développement, correspond à leur reconnaître un statut important dans l'émergence et l'organisation d'une gouvernance partagée du développement.

2. Concernant les ONG L civiles de terrain

Elles ont pour principaux objectifs :

- des prestations d'entre aide
- l'action humanitaire
- l'aide sociale
- le développement de savoirs
- des créations d'activités de revenus

3. Concernant les ONG L religieuses de terrain¹³

Les ONG religieuses ont pour certaines des pratiques ambiguës, alliant l'humanitaire à un certain prosélytisme. Le cas des différentes églises a déjà été souligné. Celui des ONG islamiques est moins évoqué. On retrouve dans leur cas des objectifs spécifiques comme :

- la recherche d'une pratique associant credo moral islamique, bienfaisance et mobilisation citoyenne.

¹³ Ben Nefissa S. (2002) : Pouvoir et association dans le monde arabe CNRS ed

- le positionnement d'intermédiation entre ordre administratif, ordre social et ordre religieux...
- la valorisation de l'« acte vertueux » dans tous les domaines de la vie sociale, dans le travail, le commerce, le crédit, la production, la consommation, et la famille.
- la recherche d'une confusion entre espace privé et espace public¹⁴, à la fois lieu de la solidarité et du contrôle social.

Face à la corruption, à l'indifférence publique ou à sa pratique d'instrumentalisation, face au déficit de l'action social des partis, lorsqu'ils existent, les ONG L religieuses apportent des réponses valorisantes et concrètement adaptées.

Le langage citoyen, confondu avec un langage moral et religieux, s'incarne dans une pratique de solidarité et d'entre aide, constitutive du lien social, qui ne peut que rencontrer une forte adhésion d'une grande partie de la population

B. ROLE ACTUEL DES ONG INTERNATIONALES DE DEVELOPPEMENT (ONG ID)

On est passé en trente ans « des réalisations matérielles au soutien institutionnel, du collectif- communautaire à la contractualisation, (...) du cantonnement dans le domaine rural au territoire global, avec une nouvelle considération pour la ville »¹⁵.

Aujourd'hui on peut considérer que le rôle des ONG s'analyse à deux niveaux.

1. La réaction aux conséquences de la mondialisation de l'économie de marché

Les programmes d'ajustement structurel (PAS) dans les pays en développement ont eu des conséquences désastreuses sur les structures de production, désarticulant l'économie traditionnelle sans construire le plus souvent des formes alternatives d'accumulation. Il en est résulté pour les personnes, du chômage, de la précarité, de l'exclusion sociale, et de la pauvreté. Cela, même si les liens sociaux atténuent dans les pays du sud, une partie des effets dégradants des baisses d'activité et des migrations intérieures. Les ONG ID ont participé à des programmes de réduction des conséquences de tels effets.

Le retrait de l'Etat dans les PAS, conduisit à la diminution des dépenses publiques à caractère social (éducation, santé, redistribution), mais aussi économique (subventions, protection, services publics). Les domaines abandonnés par l'Etat ont constitué autant d'aires d'action des ONG ID. La plupart des actions ont concerné les domaines suivants :

- Financement (micro financement)
- Expertise (diagnostic, conception-montage de projet, comptabilité, évaluation...)
- Appui technique et équipement (eau, environnement, énergie, techniques agricoles..)
- Formation (apprentissage, vulgarisation..)
- Santé (vaccination, hygiène, soins...)

¹⁴ Ben Nefissa S. (2004) : ONG et gouvernance dans le monde arabe : .op cit

¹⁵ Roca P.J.(2004) : A la fois dehors et dedans : Les ONG dans les relations internationales_in Ben Nefissa S.(2004) op cit (p50).

2. La promotion des pratiques de la gouvernance démocratique¹⁶

Les bailleurs de fonds dans leur stratégie d'assistance, médiatisée par l'intervention des ONG ID développent les arguments suivants :

- La mobilisation de bénévoles et l'articulation entre les ONG ID et les ONG LD, renforce les valeurs et les comportements favorables à la gouvernance démocratique.
- L'activation, la densification, et le soutien des réseaux locaux est de nature à permettre la surveillance, voire la résistance aux abus possibles de l'Etat.
- Les ONG L constituent un moyen d'accès à l'espace public, un lieu de rassemblement et d'expression de revendications.
- L'expression de revendications par les ONG L, organisées en réseau exerçant un contre pouvoir civil et assurant une pression sur les pouvoirs publics, favorise la mise en œuvre des réformes sociales souhaitées.

Pour certains cette stratégie qualifiée « de la demande »¹⁷ est insuffisante. Elle présente le danger d'une méconnaissance du fonctionnement des sociétés du sud, en particulier dans les pays arabes, où les ONG L sont souvent instrumentalisées. L'action par « l'offre » pourrait présenter de ce point de vue un certain nombre d'avantages. Denoeux écrit « ...une des façons les plus efficaces de stimuler la demande de démocratie est en fait d'accroître l'offre de celle-ci. Par conséquent les programmes d'assistance axés sur l'offre doivent recevoir une attention particulière »¹⁸. Ce qui postule que les décideurs pourraient être porteurs d'une certaine ouverture démocratique, dont ils perçoivent, en général, la nécessité à terme, à condition de leur en laisser l'initiative, voire de les accompagner dans cette démarche¹⁹.

IV. LES PROBLEMES ET DERIVES

A. QUESTIONS GENERALES

Il reste que la pratique des ONG continue de poser de nombreuses questions. S Ben Nefissa propose les suivantes parmi un certain nombre d'autres :

- En quoi les ONG de développement constituent-elles une catégorie différente des bureaucraties de développement ?
- Les caractéristiques de ces organisations sont-elles conformes avec les objectifs qu'elles affichent ? autrement dit, n'existe-t-il pas des objectifs implicites à leurs actions ?
- Quels sont les origines, les profils de ceux qui fondent, dirigent et animent les ONG, de leurs intérêts à agir et de leurs stratégies d'acteurs ?
- Connaît-on réellement l'ensemble des formes d'actions que prennent les interventions des ONG ID ?
- Du fait de la professionnalisation qui affecte aujourd'hui le "champ des ONG de développement" ne peut-on pas dire que les dirigeants et les animateurs d'ONG sont devenus des "courtiers de développement", voire des entrepreneurs ?²⁰

¹⁶ Defourny, Favreau et Laville, (1998) ; Boucher et Tremblay, (1999).

¹⁷ Denoeux G (2004) : Promouvoir la démocratie et la gouvernance dans les pays arabes : les options stratégiques des bailleurs de fond in Ben Nefissa S ed (2004) op cit (pp 81-112).

¹⁸ Denoeux G op cit p87.

¹⁹ Ce qui peut paraître assez utopique.

²⁰ Ben Nefissa S (2004).

B. LE CLIENTELISME

Les rapports au pouvoir des ONG dans les PVD, codent la plupart du temps, leur fonctionnement interne, leurs rapports entre elles ainsi que leur mode de fonctionnement externe.

Du point de vue du fonctionnement interne, on observe que les réseaux de clientélisme qui tissent la sphère du politique parasitent également la sphère de l'économie sociale. Au sein des associations il n'est pas rare que le pouvoir appartienne au seul président et que les membres ne soient que des exécutants. Les règles du fonctionnement démocratique supposent que la culture de la démocratie préexiste.

En ce qui concerne les rapports entre les associations, ceux-ci sont souvent réduits du fait de leur structure interne. Les rapports prévalant sont entre l'association et la sphère de l'administration ou celle du politique. Les relations horizontales ont généralement peu de place dans les pratiques associatives. Il en résulte un isolement relatif des organisations qui peut être exploité par le politique au détriment de revendications générales peu mobilisatrices du fait d'un manque de cohésion associative.

Enfin, le clientélisme, son absence de discussion, le fait qu'il relaie souvent les objectifs du politique, ainsi que l'isolement des organisations sociales et leur faible intégration verticale en fédération, tout cela conforte les pratiques de règlement occulte des questions sociales²¹.

Enfin comme l'écrit Ben Nefissa S (2004) : « *Il ne faut pas sous-estimer les rapports "ambigus" entre les ONG du Nord et celles du Sud empreints de clientélisme et de concurrence notamment quand les ONG du Sud veulent s'émanciper et aller directement aux bailleurs de fonds sans passer par la médiation des ONG du Nord. Cette situation inégalitaire ne doit toutefois pas faire oublier les comportements des "dominés", faits de "ruse", jeux de manipulation, détournement et récupération.* »

C. RISQUE D'INSTRUMENTALISATION

Les ONG internationales de développement peuvent faire, et font d'ailleurs pour certaines d'entre elles, l'objet d'une double instrumentalisation. De la part de leur propre gouvernement, qui contribue souvent à leur financement, de la part du gouvernement ou des décideurs locaux des pays dans lesquels elles interviennent.

Dans le cas de leur gouvernement, elles peuvent être conduites à servir des objectifs économiques ou géostratégiques, en étant financièrement encouragées à intervenir dans certains pays.

La Commission Européenne finance des organisations et des réseaux de la société civile dans de nombreux pays. Elle a mis en place des programmes de « renforcement des capacités » des acteurs non étatiques locaux. Si le soutien au secteur non étatique constitue une bonne idée, son financement peut cependant créer de nombreux effets pervers. Dans une certaine mesure, les organisations de la société civile du Sud pourraient même être instrumentalisées par les bailleurs de fonds²².

Dans le cas des gouvernements des pays d'accueil, elles peuvent cautionner, par leurs actions, le choix de politiques et de pratiques non démocratiques des pouvoirs publics.

²¹ Al-Sayyid Said (2004) : Culture de la relation entre le civil et le politique dans les ONG (p66) in ONG et gouvernance dans le monde arabe S.Ben Nefissa et aii ed, Karthale-Cedej. (424p).

²² MontagnerM: Les acteurs non étatiques du sud instrumentalisés par la Commission Européenne.

www.institut-gouvernance.org/en/analyse/fiche-analyse-56html

D. LES OBJECTIFS IMPLICITES POSSIBLES

Lors de la conférence à l'université de Montréal, déjà mentionnée, Rony Brauman (ex président de l'ONG médecins sans frontières), commentait les propos de Condoleeza Rice, secrétaire d'État du gouvernement G.Bush, laquelle aurait qualifié le tsunami indonésien de décembre 2004 de « *merveilleuse opportunité pour venir en aide à un pays musulman* ».

Pour Rony Brauman : « *S'il est vrai que l'on peut dire sans aucune hésitation des opérations menées par les Américains qu'elles sont de secours, j'hésite à employer le terme d'humanitaire, dans la mesure où ces opérations deviennent un outil de communication pour la politique étrangère des États-Unis.* »

De la même façon, et pour montrer que les stratégies peuvent être interrogées quel qu'en soit l'artisan, R. Brauman s'interroge sur l'action du Hezbollah au Liban : « *Sont-ils mus par des sentiments humanitaires lorsqu'ils reconstruisent des quartiers ? On ne peut pas le savoir*²³. »

E. LES RISQUES DE CONSEQUENCES INTERNES

L'intervention des ONG d'urgence ou de développement, peut avoir parfois des conséquences non souhaitées, plus ou moins néfastes sur la situation locale, du fait notamment :

- de l'envoi massif de personnel étranger parfois peu expérimenté,
- de l'usage de technologies difficilement appropriables par les populations secourues,
- de la création de structures (médico-sociales, ou autres) concurrentes des services existants,
- du recours à des stratégies d'intervention définies sans concertation préalable avec les bénéficiaires,
- du fait de la mobilisation de moyens financiers importants source de déstabilisation des circuits économiques locaux.
- de l'aide réservée aux victimes directes de la situation d'urgence alors que bien souvent la population d'accueil est tout aussi démunie²⁴.
- Enfin, une des conséquences importantes de l'intervention d'urgence est la gestion de l'après crise qui n'est pas assurée le plus souvent.

Jean-François Lisée, Jacques Parizeau et Lucien Bouchard, précisent, que : « *L'intervention humanitaire est souhaitable, sinon admirable. Toutefois, elle se fait toujours dans un contexte qui dépasse en complexité la réaction bien pensante qui est à son origine. Il faut faire en sorte que la compassion ne remplace pas les responsabilités des acteurs. Le risque, c'est de sacraliser l'intervention et d'évacuer les autres variables parfois locales et mêmes internationales.* »²⁵

²³ <http://lequartierlibre.blogspot.com/2007/05/confrence-de-rony-brauman.html>

²⁴ <http://lequartierlibre.blogspot.com/2007/05/confrence-de-rony-brauman.html>

²⁵ <http://lequartierlibre.blogspot.com/2007/05/confrence-de-rony-brauman.html>