



institut universitaire
graduate institute
d'études du développement
of development studies

Itinéraires

L'émergence internationale des organisations non gouvernementales

Christian COMELIAU

Notes et travaux n° 68

• • • • •

itinéraires notes et travaux n° 68

L'émergence internationale des organisations non gouvernementales

Christian COMELIAU

© iuéd, juillet2003

CHF 12.–

• • • • •

Institut universitaire d'études du développement

iuéd

www.iued.unige.ch

Service des publications

publications@iued.unige.ch

Case postale 136

CH-1211 Genève 21

- *Je tiens à remercier tous ceux qui m'ont aidé à développer cette réflexion,*
- *notamment les divers chercheurs (enseignants ou étudiants) qui ont pris la peine*
- *de lire des versions préliminaires de ce texte et de m'en faire une critique amicale:*
- *je pense en particulier à André Marcel d'ANS (Université de Paris VII),*
- *Teresa Da Silva Rosa (EHESS Paris), Monica Martinez Mauri (iuéd*
- *et EHESS Paris) et Edio Soares (iuéd).*

Introduction : un domaine aux frontières imprécises

Quand on tente de dresser un panorama des transformations accélérées de notre monde et des relations internationales, dans le cadre de la «globalisation», il est difficile de ne pas évoquer l'émergence spectaculaire de ce nouvel ensemble d'acteurs que constituent le monde associatif et les organisations dites «non gouvernementales» (que l'on désignera ici sous leur sigle le plus communément admis, ONG). Non seulement parce que quelques grandes associations ont acquis une visibilité de tout premier plan dans l'actualité internationale (que l'on songe à Amnesty International, à Greenpeace, à Oxfam, à Transparency International, à Médecins sans frontières, au WWF et à quelques autres), mais aussi, et peut-être surtout, en raison de la prolifération d'innombrables mouvements, associations et organisations, à l'intérieur ou à l'extérieur des frontières des collectivités nationales, et en raison de la place qu'elles revendiquent désormais, avec plus ou moins de succès, dans les débats nationaux et internationaux ainsi que dans la prise en charge de multiples problèmes collectifs¹.

Il n'existe pas de définition juridique rigoureuse de ces organisations. Le champ des problèmes collectifs auquel elles s'adressent est imprécis, mal exploré, et d'ailleurs difficile à délimiter: il va des exigences du respect des droits de l'homme et de la défense de minorités exploitées à la lutte contre la pauvreté ou contre la destruction de l'environnement naturel ou culturel, en passant par les opérations «humanitaires»² et aussi – on y reviendra – par la défense de groupes plus spécifiques de toutes natures et de multiples intérêts catégoriels ou étroitement locaux. Ce foisonnement est tellement multiple, hétérogène et insaisissable qu'il décourage l'analyse. D'où l'insuffisance des connaissances à propos du rôle réel de ces organisations multiples, mais aussi l'imprécision des méthodes de raisonnement qui leur sont applicables, et surtout celle des conclusions pratiques ou politiques que l'on peut dégager à leur propos. Et s'il est vrai que ces équivoques ont permis de soutenir les thèses les plus contradictoires quant à leur rôle, il n'est guère étonnant que les ONG puissent servir aujourd'hui d'instruments ou d'alibis pour les meilleures comme pour les pires des causes.

¹ La nécessité d'analyser la littérature disponible sur ce sujet confus a été récemment mise en lumière, de manière particulièrement claire, par un article remarquable d'un anthropologue de Harvard, qui écrit notamment: «The need for unpacking the literature becomes clear when we consider the degree to which the literature on NGOs relies upon several key terms – participation, empowerment, local and community – each of which has been given a variety of meanings and linked in different ways to analysts' perceptions of the origins, capacities, objectives, and impacts of NGOs» (William F. Fisher, «Doing Good? The Politics and Antipolitics of NGOs Practices», *Annu. Rev. Anthropol.*, 1997, 26, p. 442). Je reviendrai plus loin sur certaines interprétations qui ont été proposées dans cet article et qui me semblent particulièrement intéressantes. Je souligne dès à présent que cet article fournit une bibliographie abondante de la littérature anglo-saxonne sur le sujet.

² Sur le «consommateur potentiel d'humanitaire», voir: Union fédérale des consommateurs, *Que choisir? Spécial aide humanitaire: Où va votre argent?*, n° 46, décembre 2000, pp 4-7; et la critique de la «mercantilisation de l'humanitaire» qu'en propose Laure Bonnevie (MSF-Suisse) dans «Du simple don à la prise de conscience citoyenne: quelle responsabilité des ONG vis-à-vis de la société civile?», *La Lettre du Forum de Delphes*, (Paris et Athènes), n° 44, juillet-août 2001.

Toute réflexion sérieuse et systématique sur ce phénomène, apparemment central pour l'interprétation de notre monde, devrait commencer par une histoire, un inventaire et une classification de cette multiplicité. Certains analystes ont noté que la naissance de l'Eglise catholique était peut-être, historiquement, celle de la première ONG³. Pour s'en tenir à une histoire plus récente, à l'intérieur des frontières nationales, il a notamment donné lieu à la naissance d'un domaine que l'on désigne comme celui de «l'économie sociale» ou de «l'économie solidaire», ou encore du «tiers secteur»⁴; en France, par exemple, on doit évidemment relier ces notions à l'histoire des associations, depuis les corporations de l'Ancien Régime, l'interdiction des associations par la loi Le Chapelier en 1791, et leur renaissance dans un cadre entièrement nouveau grâce à la loi de 1901⁵. Au niveau international, les ONG sont mentionnées pour la première fois dans la Charte des Nations unies en 1945⁶. Leurs interventions dans les relations internationales sont aujourd'hui omniprésentes; divers efforts d'inventaire ont été entrepris à partir de la fin des années 70, et se traduisent aujourd'hui par la parution régulière d'annuaires aux dimensions monumentales⁷. On évoque à leur propos l'émergence d'une «société civile internationale», mais sans préciser les frontières de celle-ci et sans voir que, s'il s'agit simplement de l'opposer à la sphère des relations interétatiques, il faudrait également y inclure d'autres acteurs, à commencer par les entreprises⁸. D'où l'agacement compréhensible de certaines autorités politiques, qui parlent à leur propos d'«auberge espagnole»⁹. Il reste que l'absence de statut juridique homogène, et surtout la persistance d'une appellation négative – les organisations *non* gouvernementales – notamment dans les domaines du développement, de l'environnement et des relations internationales, témoignent avec éloquence de l'embarras des analystes comme des politiques, des difficultés d'une classification satisfaisante, et donc de l'inexistence d'un raisonnement de synthèse qui soit opérationnel à leur propos.

³ Voir le tableau synoptique des doctrines et des organisations concernant la «société civile», proposé dans: Jan Aart Scholte «Qu'est-ce que la société civile mondiale?», *Le Courrier de la planète* (Solagral), vol. III, n°63, publié sous le titre: *Société civile: la montée en puissance*.

⁴ Voir notamment: Claude Vienney, *L'économie sociale*, Collection Repères, La Découverte, Paris, 1994; et Jean-Louis Laville (sous la direction de), *L'économie solidaire. Une perspective internationale*, Desclée de Brouwer, Paris, 1994. Voir aussi le rapport remis par Alain Lipietz à Elisabeth Guigou en date du 27 février 2001 sous le titre: *Pour le tiers secteur*, La Documentation française, Paris, 2001.

⁵ Comme le rappelle l'étude de Philippe Ryfman, «Organisations internationales et organisations non gouvernementales: partenaires, concurrentes ou adversaires?», dans: *La crise des organisations internationales*, Cahiers français n° 302, La Documentation française, Paris, 2001. La bibliographie est particulièrement utile.

⁶ Voir Gérard Vindt: «La loi de 1901: une avancée républicaine», *Alternatives économiques*, n°193, juin 2001, p.38 et suivantes.

⁷ Le Centre de développement de l'OCDE à Paris, qui avait été parmi les premiers à se préoccuper d'un tel inventaire, poursuit la publication d'un *Répertoire des organisations non gouvernementales actives dans le domaine du développement durable* (OCDE, Paris). L'édition 1996 répertorie 3900 ONG de ce type pour la seule Europe. L'étude de Philippe Ryfman – citée en note (5) ci-dessus – parle de 25'000 à 30'000 ONG pour l'ensemble de la planète; elle évoque aussi le Service de liaison non gouvernemental (SLNG) créé par les Nations unies en 1975, dont la base de données répertorierait aujourd'hui plus de 6000 ONG. Elle note enfin qu'un peu plus de 2000 ONG bénéficient aujourd'hui de l'un ou l'autre des statuts consultatifs prévus par les mêmes Nations unies (Ph. Ryfman, *op. cit.*, pp. 18 et 21).

⁸ Ph. Ryfman, *op. cit.*, p.19.

⁹ Hubert Védrine dans *Les cartes de la France à l'heure de la mondialisation*, Dialogue avec Dominique Moisi, Arthème Fayard, Paris, 2000; cité par les Cahiers français n° 302, *op. cit.*, p.28.

Les *critères* mêmes qui devraient permettre de distinguer les ONG des autres acteurs de la vie nationale ou internationale ne font pas l'unanimité des analystes : on peut noter qu'ils évoquent le plus souvent la double négation «sans but lucratif» («non-profit») et «non gouvernementale»; on ajoute parfois que les ONG sont préoccupées de valeurs, voire d'utopies, qu'elles prétendent peser sur les «espaces publics» et sur le politique, mais sans définir directement des objectifs politiques, ou encore qu'elles ont souvent, au niveau international, une prétention «antisystémique»; on observe qu'elles agissent au sein des «structures sociales», ou encore qu'elles constituent des organisations «de base» (traduction sans doute affaiblie du terme anglo-saxon *grassroot*)¹⁰.

Les *classifications* proposées ne sont d'ailleurs guère plus précises. Il n'est sans doute guère utile de tenter une distinction entre celles qui exerceraient principalement des fonctions économiques et les autres, d'autant plus que, de manière générale, la séparation entre l'économique et le social est affectée de trop d'ambiguïtés pour fonder une argumentation vraiment utile de ce point de vue¹¹. Cependant, on peut distinguer par exemple les organisations «de développement», les organisations «humanitaires», celles qui se préoccupent pour l'essentiel des «droits de l'homme», et celles qui concernent plus directement la mondialisation ou la globalisation¹²; mais il resterait à définir ces termes et surtout à préciser les questions de frontières entre eux...

Un phénomène complexe d'importance essentielle, à la fois politique et économique

Répondre à de telles lacunes n'est évidemment pas l'ambition de ce bref essai, dont je voudrais annoncer d'emblée les limites étroites. Compte tenu de la perspective générale adoptée par ce numéro, j'évoque ici seulement le rôle des associations ou organisations non gouvernementales agissant dans le *domaine des relations internationales*, mais bien sûr sans me limiter aux plus importantes d'entre elles: il faut y intégrer, par exemple, les associations de toutes dimensions qui participent au débat international dans le domaine du développement,

¹⁰ Voir le numéro spécial du *Courrier de la planète* cité en note 3 ci-dessus, et en particulier le texte de François Houtart: «Une nouvelle frontière», et celui de Maxime Haubert: «Le risque idéologique».

¹¹ Voir Claude Vienney, *op. cit.*, chapitre V, et ses efforts pour se distinguer de «l'économie des économistes». Sur la distinction entre l'économique et le social, divers travaux sont en cours: comme d'autres organisations (parmi lesquelles l'UNRISD, Institut de recherche des Nations unies sur le développement social), l'Institut universitaire d'études du développement à Genève entreprend actuellement diverses recherches autour de cette problématique. Pour une introduction en quatre textes, esquissée à l'occasion du Sommet de Genève sur le développement social en juin 2000, voir: Christian Comelieu, *Le défi social du développement. Notes critiques*, Collection Itinéraires, Notes et travaux n° 56, iué, septembre 2000.

¹² Cette classification en quatre catégories est notamment celle que propose Gustave Massiah dans son texte d'introduction aux débats, dans: Sonia Fayman, Gustave Massiah, Virginie Rachmuhl, Dominique Vergnon: *La BID et les ONG européennes dans le développement en Amérique latine et Caraïbe*, Rapport final, Volume I: Rapport de synthèse, Act Consultants, Paris, avril 2001, p.9 (non publié).

de la coopération au développement, de l'environnement, ou de la défense des droits de l'homme. Je n'essaie pas de proposer une définition juridique satisfaisante de ces organisations, car l'impuissance de spécialistes infiniment plus compétents que je ne le suis me paraît dissuasive à cet égard; mon approche restera marquée par les définitions négatives évoquées précédemment, et elle appuiera fréquemment le raisonnement au niveau international par des travaux plus avancés au niveau national. Je ne tente pas non plus de décrire en détail les nouveautés qui résultent, dans les aspects spécifiquement politiques des relations internationales, de l'émergence de ces nouveaux acteurs: cette étude a été faite de manière très claire par d'autres analystes¹³.

Par contre, il me semble que cette émergence des organisations non gouvernementales dans le cadre international constitue, en elle-même, un phénomène d'importance majeure pour mieux comprendre notre monde et mieux apprécier les possibilités d'agir sur lui. C'est cette émergence qu'il s'agit d'abord d'expliquer, en se donnant la perspective conceptuelle et historique nécessaire sur ce que j'appellerai le *système mondial*, puis en précisant le *cadre à la fois politique et économique* de l'explication nécessaire.

Je propose donc, en d'autres termes, *une réflexion, que je crois indispensable, sur la nature, et donc sur la logique – qui est à la fois politique et économique – des interventions des ONG dans les questions de développement, d'environnement, des droits de l'homme et autres grands enjeux des relations internationales.*

Je vais bien entendu me limiter aux *principes* et aux *problèmes généraux* qui sont communs aux interventions de ces acteurs nouveaux, sans entrer dans le détail, ni de leurs spécificités sectorielles, ni de l'organisation pratique de leur gestion: il ne s'agit pas seulement du souci pratique de réduire un champ démesurément vaste, c'est aussi une tentative d'*aller à l'essentiel*, de reprendre les questions économiques et politiques de base soulevées par cette émergence internationale du monde associatif, d'identifier ce qui est vraiment important dans ce phénomène réputé insaisissable, et d'en mettre en évidence les principaux *enjeux de société*. Cette tentative sera peut-être jugée prétentieuse: je ne l'aborde ici qu'en raison d'une conviction personnelle qui est celle, non pas d'un praticien expérimenté de la vie associative, mais seulement d'un observateur de longue date du processus de développement dans le cadre international.

8

• • •

Cette conviction, je voudrais essayer de la résumer dès à présent, en affirmant qu'à mon sens, *l'émergence de ce monde associatif dans les relations internationales – ou plutôt dans une économie et une société mondialisées – revêt une importance fondamentale pour l'avenir de notre monde et de chacune de nos sociétés*; que cette importance s'est encore formidablement accrue dans les années récentes, au point de constituer un problème véritablement urgent en raison du dérèglement accéléré du système qui est le nôtre et des menaces graves que ce dérèglement fait

¹³ Voir Philippe Ryfman, *op. cit.*, et les références bibliographiques qu'il cite.

peser sur la viabilité et l'avenir de notre monde; mais que cette émergence des organisations non gouvernementales est affectée de multiples incertitudes, et surtout de *multiples insuffisances et ambiguïtés* qu'il est indispensable de réduire progressivement, en raison justement de cette importance fondamentale des enjeux sociétaux pour l'avenir.

C'est ce thème que je vais tenter d'esquisser dans les quelques pages qui suivent, en suggérant successivement (a) pourquoi ce rôle possible des ONG apparaît fondamental, (b) quelles sont les attentes qui en découlent, et enfin (c) à quelles conditions ces attentes pourront être mieux satisfaites.

Un système mondial unidimensionnel

Peut-être est-ce une banalité – surtout après les événements internationaux récents – d'affirmer que nous vivons aujourd'hui dans *un monde atteint de folie*, un monde qui a perdu ses repères, un monde où les drames de la misère, de l'exploitation et de l'insécurité sont plus lourds de menaces que jamais. Encore faut-il, si l'on ne veut pas en rester à ce constat d'impuissance, tenter d'analyser les véritables raisons de ces menaces: mais pour répondre à une exigence aussi redoutable, il me paraît souhaitable que chacun apporte sa contribution à l'immense réflexion collective qui s'impose.

Je voudrais proposer modestement la mienne, en rappelant brièvement quelques traits caractéristiques de ce «système mondial» qui est le nôtre aujourd'hui; je vais d'emblée, encore une fois, à ce que je crois être l'essentiel¹⁴. Il s'agit d'un système d'organisation de la «cité» mondiale: en ce sens, ce système est, par nature et très profondément, *politique*. Mais on va voir aussi que ce système, unique dans l'histoire, accorde dans l'organisation de la cité une place exceptionnellement importante à l'*économie*, aux préoccupations économiques en général, certes, mais aussi à certaines modalités très particulières de l'organisation de l'économie. L'approche systémique mène ainsi à la formulation, au niveau de l'économie et de la société mondiales, d'*une hypothèse d'organisation à trois composantes – le marché, l'économie publique, les associations* –, hypothèse comparable à celle que l'on retrouve dans les approches déjà citées de l'économie «sociale», de l'économie «solidaire» ou du «tiers secteur» au niveau national.

Constatons d'abord que le système économique et social qui prétend aujourd'hui régir l'organisation de la planète – je parle de «système», au sens très concret d'un ensemble d'acteurs, d'échanges, de pouvoirs, d'institutions et de normes – présente des caractéristiques historiquement spécifiques, puisqu'il est d'origine récente et occidentale. Ses prétentions vont bien au-delà de celles de

¹⁴ Pour une analyse un peu moins sommaire, je me permets de renvoyer à l'ouvrage que j'ai publié récemment: Christian Comeliau, *Les impasses de la modernité. Critique de la marchandisation du monde*, Le Seuil, Paris, 2000.

«l'économie domestique» du quotidien, que l'on observe dans toutes les sociétés humaines depuis qu'il n'y a plus de paradis terrestre, ou même de celle de l'«économie de prestige», au sens de «la part maudite» dont parlait George Bataille: on se situe d'emblée au niveau des échanges et du monde, pour reprendre les grandes catégories suggérées par Fernand Braudel¹⁵. Ses racines culturelles sont lointaines, mais il s'est formidablement développé à partir de la révolution industrielle et de l'expansion coloniale. Sa logique est d'inspiration *individualiste*; elle est fondamentalement *dominée par les préoccupations technico-scientifiques et économiques*. Elle se traduit principalement par un souci d'accroissement indéfini de la *production*; mais cette production est essentiellement une production de «marchandises», c'est-à-dire de biens et de services qui se prêtent à l'échange *marchand*. Les règles de celui-ci sont celles d'un échange de droits d'appropriation privative, et donc celles de la demande solvable, de la rentabilité et de la concurrence entre tous les partenaires.

La «science» économique – d'origine occidentale, elle aussi – qui prétend codifier les règles de cette organisation, s'est développée à partir de ces hypothèses de marché et des présupposés régissant ces hypothèses. Elle se veut cependant l'expression d'une rationalité universelle et ne prétend souffrir aucune contestation. Or, si la légitimité et le sérieux de plusieurs siècles de réflexion scientifique sur la notion de marché ne sont évidemment pas en cause, on est bien obligé de constater que la traduction sociale et politique de cette réflexion témoigne aujourd'hui d'une véritable *dérive*, qui a donné naissance à ce que l'on peut appeler *l'idéologie marchande*. Dans les décennies récentes en particulier, à la faveur de la globalisation, cette idéologie a conquis une influence pratique démesurée dans l'organisation de l'ensemble des sociétés de la planète, non seulement quant aux moyens économiques de cette organisation, mais aussi et beaucoup plus profondément quant au système de valeurs qui la commande et quant aux objectifs de société qu'elle détermine. C'est en ce sens que ce système prétendument axé sur l'économie devient, en fait, un principe d'organisation de nature *politique*.

Ce sont les conséquences pratiques majeures de cette dérive vers l'idéologie marchande qui doivent être prises en compte si l'on veut comprendre certains des problèmes de société les plus aigus de notre monde. Je voudrais souligner tout particulièrement l'une d'entre elles, parce qu'elle explique directement l'émergence du monde associatif qui fait l'objet de ce texte: *c'est l'importance déterminante qui est reconnue au principe de maximisation et d'accumulation du profit (et donc à celui, corrélatif, de la concurrence entre les candidats au profit) en tant que critère principal, voire unique, de l'ensemble de l'organisation sociale*. J'insiste sur les derniers termes, car je ne mets nullement en cause le large recours que peut faire l'organisation économique actuelle aux mécanismes du marché; dans l'histoire récente, ces mécanismes se sont indéniablement révélés comme les plus adaptés

¹⁵ Fernand Braudel construit son exposé de l'histoire du capitalisme en distinguant trois niveaux de la «civilisation matérielle»: celui des activités quotidiennes, celui des échanges, et celui du monde. Voir l'introduction à son œuvre majeure: *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, xv^e-xviii^e siècle*, Armand Colin, Paris, 1979. Sur l'économie de prestige, voir le texte célèbre de Georges Bataille, *La part maudite*.

(ou en tout cas comme les moins mauvais) pour résoudre un très grand nombre de problèmes économiques pratiques de nos sociétés. Ce que je mets en cause, c'est le recours au marché en tant que critère *unique* – ou, au moins, systématiquement prédominant – de l'ensemble de l'organisation sociale, alors que:

(a) il s'agit d'un mécanisme *économique*, c'est-à-dire d'un mécanisme adapté à certains aspects des problèmes sociaux, mais pas à tous (la société ne se réduit pas à l'économie);

(b) il s'agit d'un mécanisme *économique partiel*, c'est-à-dire d'un mécanisme adapté pour résoudre certains problèmes économiques, mais pas tous, comme le montre une réflexion de plus en plus riche sur l'économie publique et l'économie collective (l'économie ne se réduit pas à l'économie marchande);

(c) et plus généralement – phénomène aggravant l'importance des deux premiers – nos sociétés et notre monde sont devenus beaucoup trop *complexes* pour être régis suivant un principe d'organisation unique aussi simpliste.

L'une des premières conséquences pratiques qui se dégage de ce constat, en dépit de son caractère schématique, est la suivante: dans la réalité concrète, toutes les économies se trouvent contraintes de déborder ces règles étroites du marché, et donc de devenir des *économies mixtes*, réservant un large rôle aux pouvoirs publics pour prendre en charge divers besoins collectifs ignorés par les mécanismes marchands. Mais au-delà de cette réintervention des pouvoirs publics, d'autres conséquences pratiques de ce simplisme excessif vont bientôt se révéler, notamment en raison de la complexité croissante (technique, culturelle, politique, sociologique) des sociétés, et plus encore de la « globalisation » ou expansion planétaire de ce mode d'organisation. Dans un premier stade, les économies mixtes traditionnelles, axées sur la collaboration du public et du privé, se trouvent elles-mêmes imprégnées de manière croissante par l'idéologie marchande: celle-ci transforme profondément la conception du rôle des pouvoirs publics, jusqu'à le ramener à un simple auxiliaire du marché¹⁶. Mais ensuite, et plus profondément, c'est la combinaison des mécanismes marchands et publics elle-même qui se révèle de plus en plus incapable de prendre en charge, à elle seule, l'ensemble des exigences croissantes des hommes et des collectivités. La complexité croissante des sociétés et la globalisation des économies provoquent ainsi, peu à peu, l'émergence de nouveaux acteurs et de nouvelles formes d'action, qui prétendent échapper *à la fois* à la logique du marché et à celle de la contrainte étatique.

C'est dans ce cadre, bien sûr, qu'il faut situer l'émergence du monde associatif et des organisations non gouvernementales, et ce sont donc les insuffisances de ce

¹⁶ On peut en trouver une démonstration éloquentes dans les équivoques du *Rapport sur le développement dans le monde 1997* de la Banque mondiale, consacré précisément à « L'Etat dans un monde en mutation ». Je propose une critique de ces équivoques dans: Christian Comelieu, « L'Etat subordonné », in: Marc Hufty (sous la direction de), *La pensée comptable. Etat, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*. Nouveaux Cahiers de l'iuéd, n° 8, iuéd-Genève et PUF Paris, décembre 1998.

cadre d'organisation résultant du système mondial dominant, avec les attentes qui en découlent, qu'il nous faut maintenant interroger. Mais auparavant, je voudrais encore insister sur ce que l'on appelle aujourd'hui la «mondialisation» ou la «globalisation», en raison de son importance intrinsèque dans l'histoire présente, certes, mais aussi en raison de la lumière qu'elle jette sur l'émergence internationale récente du monde associatif.

La prétention à la mondialisation est inscrite dans la nature du système capitaliste depuis son origine: le phénomène actuel de mondialisation ou de globalisation ne constitue que l'accélération de cette tendance intrinsèque, sous la pression de divers facteurs que l'on ne reprendra pas ici. Tendance intrinsèque qui explique, bien entendu, l'émergence internationale du monde associatif, mais qui lui donne une importance particulière dans la mesure où la mondialisation actuelle se traduit par un phénomène général de «*déterritorialisation*» du pouvoir, et en particulier du pouvoir économique: les grandes firmes organisent leur rentabilité au-delà des frontières; les Etats perdent certains de leurs pouvoirs traditionnels à l'intérieur de leurs frontières, soit au profit de ces firmes, soit au profit de grandes organisations publiques internationales. Mais surtout, le fonctionnement même d'une économie de plus en plus mondialisée engendre de multiples problèmes collectifs – au sens plein de «problèmes de société» – en matière d'environnement, par exemple, ou en matière de sécurité, ou en matière de migrations internationales, et aussi dans des matières plus directement liées à la culture et à l'équilibre des sociétés. Difficulté supplémentaire: ces problèmes collectifs sont liés à la fois à l'organisation *globalisée* de l'économie et à leurs traductions pratiques au niveau *local*. Or la prise en charge de ces nouveaux problèmes de société «déterritorialisés» n'est officiellement prévue par personne, d'autant plus que les acteurs traditionnels – ceux de la solidarité familiale ou religieuse notamment – ne trouvent plus leur place dans un système de «modernité» qui prétend les éliminer au profit de mécanismes exclusivement marchands.

C'est bien dans ce vide institutionnel, et dans l'aggravation profonde des insuffisances traditionnelles qui en résulte, que va s'engouffrer le monde associatif: c'est ce qui explique son émergence au niveau international.

De nouvelles attentes

Revenons d'abord sur les raisons des insuffisances de ce système en voie de mondialisation. Il ne suffit pas d'invoquer ici le caractère nécessairement imparfait de toute mise en œuvre d'institutions par les hommes, alors même que les institutions en question seraient théoriquement parfaites. Au contraire, il faut insister sur le fait que ces insuffisances ne résultent pas principalement de «dysfonctionnements», de maladroites humaines ou d'imperfections techniques dans les mécanismes proposés: ce sont des insuffisances systémiques, structurelles, «congénitales», si l'on peut dire, c'est-à-dire liées à la nature des mécanismes bien plus qu'à la manière dont ils sont actionnés. C'est d'ailleurs pourquoi ce sujet est tellement difficile à

traiter: il évoque, certes, des questions pratiques que l'on voudrait traiter en termes très concrets, mais il réclame en même temps du recul, une prise de distance, et – disons le mot – un effort de *théorisation* qui paraît à l'extrême opposé des enjeux pragmatiques dont se réclament les acteurs de ce jeu.

Essayons cependant de réduire cette théorie au minimum. Il faut manifestement dépasser la querelle, en définitive assez vaine, entre économistes obsédés de *market failures* et ceux qui leur renvoient les *government failures*, querelle qui consiste à définir le champ souhaitable d'un mode de régulation en fonction des insuffisances *spécifiques* d'un autre mode de régulation (échecs du marché contre échecs des pouvoirs publics). Car au-delà de ces insuffisances spécifiques, il convient justement d'identifier certaines sources d'insatisfaction *globale*, qui sont liées à la nature de ce double mécanisme des économies mixtes.

Le marché met en présence des acteurs individuels (acheteurs, vendeurs, producteurs, consommateurs, intermédiaires, investisseurs...). Ce ne sont pas uniquement des individus physiques, ce sont aussi des entreprises, des organisations, et même des groupements d'individus: mais on peut parler d'acteurs «individuels» dans la mesure où les relations entre eux sont fondées sur la recherche d'un intérêt particulier, spécifique, en rivalité avec d'autres intérêts particuliers. Ces intérêts particuliers agissent ainsi dans l'échange par le mécanisme de l'appropriation «exclusive», et donc de l'*exclusion* de ceux qui ne sont pas partie à l'échange. Dans un contexte d'organisation économique qui procède, par définition, d'une situation de rareté (rareté dont les origines peuvent avoir été créées, bien entendu, de manière artificielle), les choix d'arbitrage sont inévitables: dans le cas présent, la règle de choix résultant de ce principe est ainsi fondée sur la rentabilité de la décision, sur la recherche du profit maximal par chacun; l'arbitrage entre les demandes des acteurs individuels s'opère en fonction de la solvabilité de chacune d'entre elles (et non pas de leur urgence objective ou de leur légitimation sociale). L'essentiel, c'est donc *ce partage du pouvoir de décision entre des acteurs individuels poursuivant des intérêts rivaux, et y parvenant dans une mesure proportionnelle à leur part dans la répartition du pouvoir d'achat*: c'est ce partage qui constitue, dans la perspective qui nous intéresse ici, la caractéristique centrale de l'économie de marché. D'où la critique du principe même de «marchandisation» de la vie sociale, dans la mesure où ce principe fixe les priorités de la société en fonction des rentabilités relatives des demandes individuelles solvables, et où il débouche ainsi sur l'ignorance des besoins non solvables et d'un très grand nombre de besoins «collectifs» (dans le sens où ils ne se traduisent pas par une demande d'appropriation privative).

L'autre composante de l'économie mixte, l'économie «publique», refuse pour sa part de raisonner au niveau des acteurs individuels: elle se situe d'emblée au niveau de collectivités publiques délimitées par un territoire (un pays, une commune, une région, une union de pays...). Un centre de décision, en principe unique, agit au nom de cette collectivité pour définir l'intérêt collectif, et tenter de le satisfaire à l'aide de «biens publics», dont la caractéristique est précisément

d'être indivisibles et non rivaux. Ce principe ne supprime évidemment pas la règle de la solvabilité, puisqu'on demeure dans un contexte de rareté relative et qu'il faut bien que la « demande » accepte de couvrir les coûts de l'« offre »; mais il transfère cette exigence du niveau de l'individu à celui de la collectivité dans son ensemble, lui permettant ainsi de satisfaire certains besoins individuels jugés socialement prioritaires (l'alimentation, les soins de santé ou le logement des indigents, par exemple), sans considération du pouvoir d'achat dont ces individus disposent; ce sera donc à la collectivité de mobiliser les ressources nécessaires. Soulignons le fait qu'il s'agit bien d'un pouvoir de décision centralisé, en principe unique, qui se substitue aux individus et aux groupes dans *la définition politique des composantes d'un intérêt général*. La règle fondamentale de ce pouvoir peut être démocratique ou autoritaire, constitutionnelle ou de droit divin; elle s'impose néanmoins, une fois décrétée et reconnue, à l'ensemble des membres de la collectivité.

Même si la présentation de ces deux principes sous forme de schémas théoriques est quelque peu réductrice, elle n'en indique pas moins la nature des mécanismes sur lesquels s'appuie la réalité concrète des « économies mixtes », dans lesquelles nous vivons tous. Dans les sociétés contemporaines, le fonctionnement même de ces économies mixtes, avec les insuffisances de base de leur double composante, revêt une importance de plus en plus considérable, puisque le fondement de ces sociétés se veut d'abord économique et préoccupé d'expansion de l'économie. Cependant, même si la place prédominante de l'idéologie marchande y est tempérée par la réalité de l'économie mixte, c'est *le statut privilégié de l'économie elle-même*, avec ses conséquences politiques, qui va constituer la source de nouveaux sentiments d'insuffisance « globale » (par opposition aux insuffisances « spécifiques » qui s'attachent à l'un des modes de régulation en présence). Et l'on voit bien, encore une fois, *la double nature, à la fois politique et économique*, du problème central qui nous occupe: politique, parce qu'il s'agit de définir les objectifs de la collectivité et la répartition du pouvoir de décision qui y préside; économique, parce que les activités de production, de consommation et d'échange orientées vers la poursuite de ces objectifs sont confrontées à la rareté des moyens pour les atteindre.

Selon les analyses couramment admises de l'économie solidaire et du tiers secteur qui ont été évoquées précédemment, c'est sur la prise de conscience croissante de ces insuffisances globales du système que se sont construits, peu à peu, le mouvement associatif et la multiplication des ONG. Mais nous pouvons maintenant aller plus loin et constater que, dans la même perspective, *c'est l'expansion formidable de ce système économique, l'accélération de sa mondialisation ou de sa globalisation – avec sa dimension de déterritorialisation qui a été soulignée précédemment et l'approfondissement des insuffisances globales qui s'y attachent, qui expliquent la montée des mouvements associatifs au niveau mondial, et notamment l'émergence des ONG au niveau international qui est examinée ici*. Avec cependant de multiples ambiguïtés supplémentaires, qui procèdent notamment du fait que l'organisation institutionnelle publique de l'économie mondiale demeure embryonnaire si on la compare à celle des économies nationales: il n'y a pas,

aujourd'hui, de «gouvernement mondial» comparable à celui des Etats-nations, et le rôle de ces derniers dans le cadre de la mondialisation est désormais affecté de multiples équivoques¹⁷.

En dépit – ou peut-être à cause – de ces ambiguïtés, *c'est cette double frustration, désormais mondialisée, à la fois vis-à-vis du marché et vis-à-vis des pouvoirs publics, qui va expliquer le succès remarquable, mais équivoque, du mouvement associationniste et des ONG sur le plan international.*

L'anthropologue américain déjà cité, William Fisher¹⁸, explique cette ambiguïté de manière provocatrice. Il montre comment la définition doublement négative de ces organisations, à la fois «non gouvernementales» et «non-profit», a engendré dans les faits *une double récupération* (Fisher cite même un auteur qui parle de «colonisation des ONG par une variété d'acteurs»). Cette double récupération est le fait de deux courants doctrinaux résolument opposés dans l'analyse et la politique internationales: ces deux courants ne se rejoignent que pour faire du mouvement des ONG une «panacée» autour de quelques clichés de la rhétorique internationale, tels que la lutte contre la pauvreté, le développement soutenable ou la participation. Récupération par les organisations financières internationales, d'une part, Banque mondiale en tête, et plus largement par les partisans de l'économie néolibérale, qui insistent sur les insuffisances de l'Etat et reportent leurs attentes sur les ONG qu'elles «instrumentalisent» dans un cadre prétendument «apolitique» en faveur de l'économie de marché. Récupération par les adversaires les plus radicaux de cette économie de marché, d'autre part, et plus généralement par ceux qui sont à la recherche d'«alternatives aux paradigmes existants de développement», voire même d'«alternatives au développement», et qui comptent au contraire sur les ONG pour assurer une «politisation» des problèmes soulevés. Les deux camps, bien sûr, se retrouvent dans un éloge – à partir de critères éthiques, mais ô combien ambigu – des ONG qui leur apparaissent comme «faisant le bien» (*Doing good?*, titre interrogatif de l'article de W. Fisher).

D'où la nécessité, pour dissiper ces ambiguïtés, du retour à l'analyse de fond qui a été proposée. C'est dans cette perspective que l'on va maintenant suggérer un tableau d'ensemble de ces insuffisances globales et de leurs nouvelles caractéristiques.

¹⁷ D'où la difficulté prévisible pour étendre à l'échelle mondiale la théorie des «biens publics» (au sens de biens non appropriables et non rivaux) définie au niveau des économies nationales, où son application n'était déjà guère aisée dans le contexte de la théorie néoclassique. Sans revenir ici sur les œuvres classiques qui ont permis cette approche (l'article fondateur de Paul Samuelson en 1954, par exemple, ou la théorie des finances publiques de Richard Musgrave en 1959), il faut évidemment citer l'ouvrage récent du PNUD qui tente d'élargir cette approche à l'économie «globalisée»: voir Inge Kaul, Isabelle Grundberg et Mark A. Stern (ed.), *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*, UNDP, Oxford University Press, 1999. Cet ouvrage a fait l'objet en France d'une discussion de trois jours au colloque du Haut Conseil à la coopération internationale, réuni à Sèvres en septembre 2001; cette discussion a montré à la fois la richesse de la notion, ses ambiguïtés, et les difficultés pratiques de son application dans l'élaboration d'une politique concrète.

¹⁸ W.F. Fisher, *op. cit.*

Quelles insuffisances ?

Les premières, on l'a dit, sont bien connues dans la mesure où elles ne font que prolonger les insuffisances spécifiques révélées par l'analyse, déjà ancienne, des deux modèles de régulation en présence, par le marché et par l'Etat. J'en rappelle deux catégories essentielles.

On a vu que les besoins individuels non solvables, et les besoins collectifs qui ne conditionnent pas directement le fonctionnement du marché (les exigences de la justice sociale, de la satisfaction des besoins essentiels ou de la réduction des inégalités socialement les plus inacceptables, par exemple), ne peuvent pas trouver réponse dans les *mécanismes marchands*, en raison de la définition même de ceux-ci (et non pas seulement si ces mécanismes sont mal appliqués). D'où l'idée que, dans les économies mixtes, ces besoins devront normalement être pris en charge par l'économie publique. Mais comme le fonctionnement même du marché est créateur d'inégalités sans cesse plus graves, en raison de la différenciation permanente par la demande solvable et par la concurrence, la pression sur l'économie publique s'aggrave sans cesse. Le montant des ressources globales étant lui-même limité, l'accroissement des ressources publiques ne peut que se traduire, via une pression fiscale accrue, par une réduction des profits de l'économie marchande (ce que les économistes appellent l'effet d'éviction). Cette économie marchande va donc organiser elle-même sa résistance en vue d'une réduction de la pression fiscale (que l'on songe au débat récent en France, avec une position du ministre des Finances socialiste systématiquement favorable à la réduction des impôts, et celle du président de la république réclamant à la fois cette réduction des impôts et l'accroissement des services publics). Et l'on observe que les arguments de l'intérêt privé à court terme sont souvent plus éloquentes que ceux de l'économie collective à plus long terme: ce que l'on a pu appeler le «glissement permanent vers l'économie marchande» est donc éminemment probable.

Mais au-delà des prélèvements qu'elle entraîne aux dépens de l'économie marchande, *l'économie publique* elle-même n'est pas à l'abri de critiques directes sur son propre fonctionnement. Ces critiques portent sur la définition même de l'intérêt général à travers un processus nécessairement centralisé. Au profit de quels intérêts et de quels groupes les arbitrages s'opèrent-ils, alors que ces arbitrages sont inévitables puisqu'il y a rareté relative des ressources publiques face à la multiplicité de besoins collectifs concurrents? La réponse suppose une nouvelle prise en considération des rapports de force, non plus à travers l'inégalité des pouvoirs d'achat sur le marché, mais à travers l'influence politique des groupes. Ces rapports de forces peuvent déboucher sur une concentration de pouvoirs minoritaires au sein d'un Etat totalitaire, concentration qui finit par apparaître comme le sommet de l'arbitraire: l'histoire de l'économie de l'URSS et de ses satellites, dont les dirigeants affirmaient poursuivre l'intérêt de tous, est malheureusement éloquent de ce point de vue.

Dans le cas des *économies mixtes* qui tentent d'associer les deux modèles, ces insuffisances spécifiques de chacun des deux modèles risquent de s'additionner,

plutôt que de se compenser mutuellement, et de déboucher ainsi sur l'aggravation des insuffisances globales de la combinaison public/privé.

Or il y a des raisons de croire que ces insuffisances vont encore s'approfondir dans le contexte de la *globalisation*, puisque celle-ci accroît le poids des préoccupations économiques (qu'elles soient marchandes ou collectives) et accélère l'exigence d'expansion globale du système d'économie mixte, tout en accentuant la déterritorialisation du pouvoir de régulation. La logique d'insatisfaction s'intensifie à propos de la domination de l'économie, mais elle met en cause, une fois encore, des aspirations qui ne relèvent plus à proprement parler de l'économie. Deux catégories constituent des exemples particulièrement significatifs de ces insatisfactions «globalisées».

On peut d'abord évoquer une insatisfaction diffuse, mais de plus en plus profonde, et de plus en plus répandue en raison de l'hétérogénéité des cultures à travers lesquelles le système mondial poursuit son expansion, à l'égard du caractère essentiellement *matérialiste* des réponses offertes par l'économie. N'idéalisons pas à l'excès la protestation qui la traduit: il s'agit sans doute moins d'option philosophique réfléchie que de frustrations très concrètes. Ainsi le matérialisme de l'économie, du consumérisme, de l'enchaînement aux tâches productivistes et de la comptabilité de ce qui est mesurable, ne laisse-t-il que peu de place, en définitive, aux rêves de liberté et de convivialité, aux exigences de dignité et de respect de chaque personne, mais aussi au sens du sacré et de ce qui dépasse – mystérieusement mais intrinsèquement – l'asservissement étroit à la disponibilité des biens et services matériels que provoque la mise en œuvre du modèle dominant. Il est certes vrai que la disponibilité de certains biens et services matériels préconditionne en toute hypothèse les satisfactions non matérialistes recherchées, surtout là où les conditions minimales d'une vie décente ne sont pas assurées; mais la critique du matérialisme n'en disparaît pas pour autant. On le constate notamment, aujourd'hui, chez une majorité des prétendus «bénéficiaires» de la mondialisation: alors même que leurs besoins essentiels ne sont pas assurés, ceux-ci sont parfois les premiers à mettre en cause les interprétations excessivement matérialistes de la «pauvreté» qui leur sont imposées par les organisations financières internationales...¹⁹

Une deuxième insatisfaction majeure apparaît comme d'une nature comparable: elle procède de l'aspiration à un *lien social* moins asservissant que celui de la concurrence sur le marché, de la discipline de l'atelier ou de la sujétion dans les collectivités politiques. Elle réclame la reconnaissance d'une dignité plus grande de chacune des personnes, et celle d'un type moins réducteur et moins calculateur de relations entre les hommes; elle revendique une conception de la société qui ne soit pas basée seulement sur la rivalité entre les individus, sur la contrainte ou sur la solidarité obligatoire au sein de certains groupes, mais sur la libre reconnaissance

¹⁹ J'ai pu en faire la constatation moi-même à l'occasion d'une mission d'évaluation de la lutte contre la pauvreté par la Banque mondiale au Mali: voir Christian Comelieu, Jean-Pierre Jacob, Ousmane Dianor: *Etude de pays: le Mali*, Etude réalisée dans le cadre du Special Poverty Assessment, Working Group on Poverty and Social Policy, inédit, 1994.

des intérêts de l'autre, au nom de la justice sociale, de l'altruisme et de la solidarité; elle demande aussi la prise en compte de certains intérêts à long terme que leurs bénéficiaires directs ne sont pas en mesure de défendre aujourd'hui, puisqu'il s'agit des intérêts de générations qui ne sont pas encore nées.

Or c'est bien ce type d'aspirations, à la fois intéressées et désintéressées, matérielles et non matérielles, mais incompatibles avec la prégnance croissante du modèle d'organisation économique et social dominant, qui va expliquer l'émergence – au niveau international et mondial après le niveau national – du mouvement associatif et des organisations non gouvernementales: on peut ainsi présenter celui-ci comme une sorte de troisième composante de l'organisation économique et sociale (voire une quatrième, si l'on prend en compte le socle de «l'économie domestique» évoqué plus haut). Même si cette composante est susceptible, comme on l'a vu, de diverses tentatives de récupération.

Conditions d'émergence d'un troisième mode d'organisation

Les remarques proposées jusqu'à présent ne procèdent pas pour l'essentiel, on l'a bien compris, d'une analyse empirique détaillée du monde associatif, mais d'une réflexion générale sur le fonctionnement des économies dans le système actuel, compte tenu de sa mondialisation progressive. C'est pourtant sur cette base que je voudrais maintenant revenir à la question de l'émergence internationale des ONG, en formulant une double hypothèse de travail pour tenter de préciser les contours de leur intervention, au-delà de la relation déterritorialisée de «conflit/complémentarité» qui situent ces nouveaux acteurs «hors souveraineté» par rapport aux firmes, aux Etats et aux organisations publiques internationales²⁰.

(a) Le sentiment d'insuffisance «structurelle», engendré par le fonctionnement des sociétés et des économies sur la base d'une combinaison de mécanismes marchands et de mécanismes publics (avec une prédominance sans cesse croissante des premiers), constitue la toile de fond sur laquelle s'inscrit l'émergence du monde associatif, et plus particulièrement des ONG préoccupées de développement, d'environnement et de relations internationales; si ces insuffisances permettent d'expliquer certaines au moins des caractéristiques de cette émergence, leur analyse doit permettre de dégager les conditions positives que ce mouvement devrait réunir pour apporter *un début de réponse* à ces insuffisances.

(b) Cependant, l'émergence du monde associatif paraît aujourd'hui très *loin de répondre* à ces aspirations, parce qu'il est lui-même affecté de multiples ambiguïtés et de multiples insuffisances, à la fois structurelles et de mise en œuvre: il faut donc aussi analyser celles-ci, et tenter d'identifier celles auxquelles il est envisageable de remédier par une action volontaire.

²⁰ Les termes sont de Philippe Ryfman, *op. cit.*

Sur le premier point, on peut considérer que pour apporter une réponse positive, fût-elle partielle, aux insuffisances profondes qui ont été évoquées ci-dessus, il faudrait que le mouvement social réponde à la fois à des conditions éthico-politiques et à des conditions d'organisation économique. Les conditions éthico-politiques s'adressent pour l'essentiel au contenu des insatisfactions qu'engendre le système d'organisation actuel, quant aux valeurs sur lesquelles il s'appuie – excessivement matérialistes et individualistes – et quant aux critères concrets qui en découlent pour l'action des hommes. L'hypothèse proposée revient ainsi à se demander si les ambitions présentes du mouvement associatif peuvent être caractérisées par le fait qu'elles proposent *un autre système de valeurs, d'autres critères d'action, d'autres formes de liens sociaux, de nouveaux objectifs de développement*. Bien entendu, il ne s'agit pas seulement de présenter ces ambitions en termes généraux ou théoriques: il s'agit de vérifier concrètement si les ONG sont effectivement capables d'explorer de *nouvelles alternatives de développement*, de les traduire en *choix concrets* pour les collectivités, les groupes sociaux et les individus, et finalement d'exprimer *une demande sociale* qui ne soit pas purement subordonnée à celle du marché.

A cette question, la réponse me paraît indubitablement positive *au niveau des ambitions déclarées*: réaffirmation – par de multiples ONG, mouvements et associations – des droits de l'homme à la liberté, à la décence dans les conditions de vie, à la dignité de la personne; lutte proclamée contre l'exploitation, le racisme, la misère; affirmation des responsabilités sociales (au-delà des obligations des contrats au sein de l'économie marchande); reconnaissance des exigences de la solidarité, de la justice sociale, du respect et du souci de l'autre, au nom du droit ou au nom de la compassion (n'est-ce pas l'essentiel de l'action dite «humanitaire» ?); protestation contre les contraintes prétendument incontournables de l'argent et du pouvoir²¹; recherche de liens sociaux, entre personnes et entre groupes, qui ne soient pas liés au clientélisme commercial ou politique, au consumérisme et à la publicité; affirmation de l'importance de la protection de l'environnement et des ressources naturelles, au-delà des prétentions à la rentabilité et à l'expansion de la production et des échanges internationaux; réclamation d'aménagements ou d'annulation des dettes internationales, au nom des droits à la survie des populations concernées; et ainsi de suite.

Ces affirmations politiques ou éthiques de valeurs et d'objectifs nouveaux, qui sont celles des mouvements associatifs et des ONG de développement, marquent une différence profonde avec ceux du modèle dominant. Ceux qui les proclament et

²¹ Un exemple parmi de nombreux autres: lors d'une réunion des directeurs régionaux de la Banque mondiale, en mai 2001, Larry Summers, ancien secrétaire au Trésor américain, mais aussi ancien économiste en chef de la Banque mondiale, s'est déclaré «profondément troublé de voir à quel point la Banque, dans les pays démocratiques, collabore pour concevoir ses projets avec des groupes indépendants des gouvernements» (entendez: des ONG). Il a ajouté: «Ce serait une grande tragédie si, pour manifester sa compassion et prouver sa force morale, elle (la Banque) devait perdre de vue la rigueur analytique et le soutien aux forces du marché qui lui ont permis d'apporter une si grande contribution à la lutte contre la pauvreté depuis cinquante ans» (cité par Stephen Fidler, journaliste au *Financial Times*, dans un article de *Foreign Policy* dont des extraits sont repris dans *Le Courrier international*, n° 567 du 13 au 19 septembre 2001, p. 63).

prétendent les mettre en œuvre ne peuvent évidemment ignorer cette différence : elle les oblige à *une analyse macropolitique* du cadre dans lequel ces revendications s'inscrivent, et surtout des relations de pouvoirs, nationales et internationales, auxquelles elles s'opposeront inévitablement (c'est ce qu'évoque le terme, malheureusement un peu usé par les abus rhétoriques, de *l'empowerment*). Elle met aussi en question *la légitimité politique* de l'expression de ces besoins nouveaux, quand elle émane de mouvements dont la représentativité sociale n'est pas toujours démontrée. D'où, encore une fois, *le caractère profondément politique* – qu'il serait irréaliste de nier – du mouvement associatif, et plus encore des ONG de développement ou d'environnement qui s'y rattachent.

Mais l'analyse politique ne suffit pas, et il faut la préciser par une analyse des conditions *économiques* de la mise en œuvre de telles valeurs et objectifs, dont l'importance pratique n'est cependant pas moins déterminante. Cette exigence d'analyse des conditions économiques est souvent encore plus mal comprise que ses exigences politiques, et je crois donc nécessaire d'y insister en relevant au moins deux de ses composantes.

Au niveau *macroéconomique*, d'abord : par définition, les questions macroéconomiques et leur prise en charge relèvent de la responsabilité des pouvoirs publics et non du mouvement associatif ; mais ce dernier ne peut négliger de prendre en compte cette dimension, s'il veut apprécier avec un minimum de réalisme les contraintes qui vont être opposées à ses demandes et à ses actions (particulièrement en ce qui concerne les risques de déséquilibres du budget et de la balance des paiements des Etats).

Au niveau de la *gestion des ONG* elles-mêmes, ensuite, et des ressources auxquelles elles font appel : ce n'est pas parce que ces organisations ne poursuivent pas des objectifs de rentabilité marchande comme les entreprises sur le marché qu'elles ne sont pas soumises à des exigences de rationalité économique dans leur gestion, et encore plus à des exigences d'économie générale des moyens dans les ressources publiques qu'elles tentent de mobiliser. Mais l'un des pièges qui résultent justement de la domination omniprésente des règles du marché est la faiblesse des méthodes et des indicateurs disponibles, lorsqu'il s'agit de respecter les règles de l'économicité dissociée de la rentabilité. Difficulté accrue, bien entendu, pour des mouvements dont la raison d'être procède, justement, d'une protestation fondamentale contre l'économie...

20

• • •

Je voudrais d'ailleurs aller plus loin dans cette insistance sur les exigences d'économicité, parce qu'elle résulte précisément de ce que j'essaie de montrer depuis le début de ce texte, la nécessité de replacer ce mouvement dans le cadre du fonctionnement du système économique global. Resituons-nous donc dans le cadre d'échanges qui est celui de ce système global en expansion, et qui n'est pas, je le souligne, le propre de la seule économie de marché : quelle est la règle de base de cet échange ? Un acteur quelconque (un individu, une entreprise, un groupe social) s'insère dans l'échange à la fois en produisant un bien ou un service et en mobilisant

des ressources – le salaire qu’il réclame, ou le prix de vente de son produit, ou la subvention qu’il reçoit – *au nom d’une certaine utilité sociale*. Son activité n’acquiesce sa légitimité que s’il prouve que les consommateurs, ou d’autres entreprises, ont besoin du produit de cette activité, ou encore si la société dans son ensemble juge que son existence et son activité sont utiles et doivent être défendues. Il en va de même pour une association ou une ONG: il peut être légitime qu’elle reçoive des ressources collectives sous forme de cotisations ou même de subventions publiques (pour payer le salaire de ses animateurs et ses autres coûts de fonctionnement), même en dehors de la rentabilité marchande, mais à condition que ces ressources soient la contrepartie d’une utilité sociale reconnue. Et qu’elles ne lèsent pas non plus les revendications légitimes de ceux qui apportent ces ressources, individus ou collectivités (comme c’est parfois le cas dans certains appels abusifs au «bénévolat» par exemple). Pour dire les choses brutalement: si une ONG ne sert à rien d’autre qu’à nourrir son propre personnel, en termes physiques ou en termes de prestige social, indépendamment de la production de tout autre service reconnu comme socialement utile, au nom de quoi peut-elle demander des ressources à la collectivité qui l’entoure?

La réalité: un espoir déçu?

Face à ces conditions politiques et économiques exigeantes, la réalité peut sembler décourageante.

Au niveau des valeurs et des objectifs, les déclarations d’intention, on l’a vu, paraissent vérifier l’hypothèse proposée. Beaucoup d’entre elles se situent aux antipodes des caractéristiques du système dominant; elles s’opposent notamment à la place démesurée que ce système dominant accorde aux critères de l’économie et de l’économie marchande dans l’organisation sociale, au mépris de toute autre considération, ou plus exactement en y subordonnant systématiquement toutes les autres valeurs et tous les autres objectifs. D’où le foisonnement infini d’associations de toutes dimensions axées sur les droits de l’homme, sur la justice sociale, sur l’environnement, sur la défense des minorités et des groupes exploités, sur la défense d’intérêts corporatifs ou catégoriels mal reconnus par les circuits «officiels» de l’économie; et aussi sur la correction de conséquences plus directes du fonctionnement du modèle dominant, en matière d’emploi, de termes de l’échange dans le commerce international, d’endettement international, de protection des ressources naturelles, etc.

La multiplicité, et même la légitimité de principe de ces intérêts infiniment multiples n’est pas en cause: mais, outre le problème de définition et de frontières ainsi soulevé (qui brouille parfois la différence entre une ONG, une secte et un mouvement politique), l’immensité du champ ouvert n’est en soi une garantie, ni du sérieux, ni de l’honnêteté, ni de la représentativité de toutes les associations qui y participent²². Ainsi a-t-on pu évoquer, récemment, l’existence de «pseudo-ONG»

²² Laure Bonnevie (*op. cit.*) parle également de «glissement entre les intentions de départ et les pratiques d’aujourd’hui».

directement liées aux réseaux terroristes; on pourrait y ajouter toutes celles qui n'ont de «non gouvernementales» que la dénomination, parce qu'elles sont la création directe mais occulte de certains pouvoirs publics, ou parce qu'elles sont financées exclusivement par certains pouvoirs publics pour leur servir d'instruments inavoués. Ou encore, quelle légitimité faut-il reconnaître aux multiples ONG créées pour la seule raison qu'elles constituent un mécanisme apparemment honorable de collecte de ressources, mais qui n'ont en réalité ni d'autre justification ni même d'autre intention d'activité que de procurer un revenu à ceux qui y travaillent, notamment lorsque ceux-ci viennent de perdre un emploi plus officiel?

Dernière critique d'ordre politique, enfin: dans un contexte international marqué par de très profondes inégalités de pouvoir, les *rappports de force* ne sont pas plus absents du monde des associations que de celui des entreprises ou de celui des Etats: d'où les reproches parfois adressés à l'intervention de certaines ONG du Nord qui viennent se substituer à des expressions de demande plus authentiques et plus représentatives, alors même qu'elles ont éventuellement transité par des pouvoirs publics²³. Mais on découvre ainsi le simplisme de certaines affirmations assimilant toute espèce de recul du rôle de l'Etat à un progrès social²⁴.

Que l'on me comprenne bien: cette confusion est sans doute inévitable dans une phase préliminaire relativement peu réglementée – et comment réglementer ce qui, par définition, procède des abus ou des insuffisances d'un système de réglementation? Elle n'autorise nullement la condamnation globale d'un immense ensemble d'intentions parfaitement légitimes et même hautement souhaitables. Mais elle jette le doute sur l'approbation de principe, sans différenciation, que certains porte-parole de cet ensemble paraissent parfois réclamer: les ONG n'ont pas toujours nécessairement raison quand elles s'opposent aux autres acteurs, publics ou privés, et les ONG étrangères ne sont pas nécessairement plus dignes de confiance que les ONG nationales. La confusion existante souligne ainsi l'extrême difficulté de séparer le bon grain de l'ivraie, à supposer même que les responsables publics de la réglementation soient parfaitement au clair quant à ce qu'ils souhaitent admettre ou rejeter, au nom de la société, dans ces intentions de réponse aux insuffisances du modèle dominant.

Ce que l'on a appelé la «nébuleuse des mouvements antimondialisation», de Seattle à Porto Alegre en passant par Gênes, Davos et autres lieux, constitue d'ailleurs – malgré les mérites exceptionnels que l'Histoire lui reconnaîtra un jour – un exemple révélateur de cette confusion et de ces ambiguïtés. D'abord parce que cette appellation générique est des plus imprécises: la plupart de ses

²³ Un exemple particulièrement éloquent a été proposé récemment par un texte de André Marcel d'ANS: *Honduras: Nouveaux mouvements sociaux, défense des droits de l'homme, ONG et pouvoirs publics: tensions et complémentarités*, présenté au colloque international du Forum de Delphes, Delphes, octobre 2001, à paraître.

²⁴ Diagnostic formulé très clairement par Hubert Védrine dans l'interview déjà cité précédemment: «Beaucoup raisonnent en termes de vases communicants: développement de la société civile = recul des Etats = progrès (...). Le développement de cette société civile est un fait. Il faut en favoriser les interventions les plus utiles et la responsabiliser, sans que les Etats abdiquent».

acteurs envisagent beaucoup moins de combattre la mondialisation elle-même que la logique néolibérale de la mondialisation actuelle, en montrant que celle-ci n'est pas la seule possible; le mouvement n'est-il d'ailleurs pas lui-même un produit irrécusable d'un certain processus de mondialisation? D'où l'hétérogénéité des revendications qu'il recouvre et que les organisateurs de la dernière rencontre de Porto Alegre ont d'ailleurs fort honnêtement reconnue en refusant systématiquement de centraliser leur mouvement. Reste que la menace de dérapages en raison de groupuscules incontrôlés demeure présente dans chacune de ces rencontres; reste surtout l'obligation de poursuivre la réflexion et l'action bien au-delà de ces rencontres hautement symboliques, si l'on veut donner un contenu à l'ambition déclarée des organisateurs de s'attacher à l'émergence d'alternatives concrètes de développement.

Au niveau des moyens, les lacunes de l'organisation de multiples associations sont souvent évidentes, mais rarement analysées dans le cadre global qu'elles réclament. Les exemples, hélas, ne sont pas rares.

Il faut citer, en premier lieu, certaines revendications tellement spécifiques et tellement ignorantes des contraintes de l'environnement *macropolitique ou macroéconomique* qu'elles en deviennent totalement irréalistes. Je me borne ici à deux exemples: celui qui est malheureusement le plus douloureux et le plus difficile à faire accepter est probablement celui d'une «annulation générale de la dette du tiers-monde» (constamment revendiquée dans les grandes manifestations internationales), dans la mesure où cette revendication se veut générale, et surtout dans la mesure où elle n'est associée à aucune action préventive contre la recréation permanente de la dette et contre le processus, fait à la fois de mimétisme et d'impérialisme, qui est aux origines de celle-ci. L'autre exemple «macro», qui est réclamé à la fois par beaucoup d'acteurs du monde associatif et – au moins du bout des lèvres – par certains responsables politiques quand ils sont sûrs de ne pas être entendus, est celui de l'augmentation de l'aide publique au développement dans la perspective proposée depuis longtemps par les Nations unies, jusqu'à concurrence des 0,7% du PIB des pays donateurs. Mais cet accroissement est conçu de manière purement mécanique (ce qui permet, et a permis, toutes les manipulations) et surtout, sans aucun rapport avec les critiques multiples avancées contre les pratiques de l'aide: car l'importance de cette aide paraît désormais moins cruciale, pour le développement réel de nombreux pays, que les règles de l'ordre international lui-même, en matière commerciale et financière notamment; mais on n'envisage guère de modifier ces règles en faveur des pays les moins puissants, et l'on préfère conserver à ceux-ci un statut d'assistés.

Cependant, les insuffisances de l'organisation du monde associatif concernent aussi les moyens spécifiques de chacun des acteurs concernés, du point de vue de leur gestion *microéconomique*. Elles se traduisent, par exemple, par diverses formes d'amateurisme ou de désinvolture dans la gestion des ressources, qu'il s'agisse de personnel, de finances, de réseaux de relations, de confiance du public, ou simplement du temps de travail; par des manifestations d'inconscience quant aux

responsabilités sociales de chacun en matière de recours aux ressources collectives; ou encore par de mauvais choix des méthodes d'action extérieure vis-à-vis de l'opinion ou des pouvoirs publics... On peut ajouter, enfin, qu'en raison même de la nature de ces associations, l'idée d'une simple généralisation des méthodes de gestion de l'entreprise privée aux réseaux associatifs – à l'instar de ce que l'on a cru pouvoir imposer dans les administrations publiques avec les méthodes *du new public management* – ne constitue certainement pas une solution adéquate.

Conclusion : une mise en perspective

Il est temps de conclure. Conclusion nécessairement provisoire, car il serait ridicule de vouloir déboucher immédiatement sur des propositions de changements qui seraient adaptées de manière uniforme à une réalité aussi hétérogène.

Mais si l'on admet une part au moins des réflexions volontairement provocatrices qui ont été proposées ci-dessus, cette conclusion provisoire doit insister sur *l'importance et l'urgence d'un débat collectif* à propos du rôle des associations dans l'avenir de notre système économique et social. A titre d'introduction à un tel débat, deux points au moins me paraissent pouvoir être affirmés sans équivoque.

En premier lieu, le rôle des associations dans notre système économique et social, et plus particulièrement celui des «organisations non gouvernementales» préoccupées de développement, d'environnement et de promotion des droits de l'homme dans l'ordre international, constitue *un enjeu d'importance cruciale*: Sauf à admettre que le modèle de développement dominant a atteint aujourd'hui une perfection insurpassable, ce qui paraît bien difficile à soutenir dans le monde profondément injuste, aliéné et lourd de menaces qui est le nôtre, et où l'idée même de développement doit être profondément remise en question on peut considérer que *l'émergence de solutions de type «associatif», qui échappent à la fois à la logique du marché et à celle de la contrainte étatique, constitue une réponse partielle, mais essentielle, pour l'organisation de l'avenir de nos sociétés*. Cette importance se trouve considérablement accrue dans le cadre de la globalisation, justement parce que celle-ci accroît considérablement les pressions du système dominant, axé sur la logique de l'économie marchande, par rapport à la vie quotidienne de la majorité des habitants de la planète.

En second lieu, cependant, le foisonnement actuel de ces organisations est trop hétérogène pour en permettre un diagnostic et surtout un traitement d'ensemble – auquel il est d'ailleurs congénitalement opposé – car *il recouvre à la fois le meilleur et le pire, tant au niveau des valeurs et des objectifs poursuivis qu'à celui de l'organisation des moyens*. Il est donc indispensable de promouvoir une réflexion rigoureuse et de développer un débat collectif, tant au niveau décentralisé de chacune de ces associations, ou de chacun des réseaux d'associations, qu'à celui des collectivités nationales et même de la «communauté internationale», pour

améliorer *le rôle social, la légitimité et l'efficacité* de ce mouvement essentiel au développement de notre monde.

Les questions d'avenir les plus cruciales qui devraient faire l'objet d'une telle réflexion sont notamment les suivantes:

(a) Quel sera, et quel peut être le *rôle du monde associatif dans la promotion de nouvelles «alternatives de développement»*, si l'on entend ce terme dans son sens premier de «nouveaux choix en matière de progrès social»? Le monde associatif dans son ensemble jouera-t-il un rôle conservateur ou progressiste?

(b) Quelles conditions faut-il prévoir pour donner à ce monde associatif *une légitimité et une représentativité* plus grande par rapport à la diversité des cultures et des sociétés concernées, si on veut leur permettre de jouer ce rôle de progrès social?

(c) Comment aménager – au niveau mondial, mais aussi aux niveaux national, régional et local – la *répartition institutionnelle des pouvoirs* entre ces acteurs nouveaux du monde associatif et les autres composantes de la société civile d'une part, les firmes privées, les pouvoirs publics et les grandes organisations internationales d'autre part?