

Pour un développement « humanitaire » ?

Les ONG à l'épreuve
de la critique

Marc-Antoine PÉROUSE DE MONTCLOS

Pour un développement « humanitaire » ?

Les ONG à l'épreuve de la critique

Objectifs Suds

Les défis du développement

Collection généraliste consacrée aux grandes questions contemporaines relatives au développement et à l'environnement. À travers des synthèses ou des éclairages originaux, elle rend compte des recherches pluri-disciplinaires menées par l'IRD en partenariat avec les pays du Sud pour répondre aux défis de la mondialisation et mettre en œuvre les conditions du co-développement.

L'IRD souhaite ainsi répondre aux attentes d'un large public en lui présentant les réflexions des chercheurs et en l'informant de manière rigoureuse sur les grands enjeux de développement contemporains.

Directeur de collection : Benoît Antheaume
benoit.antheaume@ird.fr

Derniers volumes parus :

Le pouvoir de la biodiversité

Néolibéralisation de la nature dans les pays émergents

F. THOMAS, V. BOISVERT (ÉD.)

Le monde des transports sénégalais

Ancrage local et développement international

J. LOMBARD

Sous le développement, le genre

C. VERSCHUUR, I. GUÉRIN, H. GUÉTAT-BERNARD (ÉD.)

Géopolitique et environnement

Les leçons de l'expérience malgache

H. RAKOTO RAMIARANTSOA, C. BLANC-PAMARD, F. PINTON (ÉD.)

Sociétés, environnements, santé

N. VERNAZZA-LICHT, M.-É. GRUÉNAIS, D. BLEY (ÉD.)

Les Suds face au sida

Quand la société civile se mobilise

F. EBOKO, F. BOURDIER, C. BROQUA (ÉD.)

Aires protégées, espaces durables ?

C. AUBERTIN, E. RODARY (ÉD.)

Les marchés de la biodiversité

C. AUBERTIN, F. PINTON, V. BOISVERT (ÉD.)

Le monde peut-il nourrir tout le monde ?

Sécuriser l'alimentation de la planète

B. HUBERT, O. CLÉMENT (ÉD.)

Pour un développement « humanitaire » ?

Les ONG à l'épreuve
de la critique

Marc-Antoine PÉROUSE DE MONTCLOS

IRD Éditions

INSTITUT DE RECHERCHE
POUR LE DÉVELOPPEMENT

Collection Objectifs Suds

Marseille, 2015

Préparation éditoriale
Marie-Laure Portal (11)

Mise en page
Desk (53)

Correction
Sylvie Hart

Coordination, fabrication
Catherine Plasse
Corinne Lavagne

Maquette de couverture
maquette intérieure
Aline Lugand/Gris Souris (30)

La loi du 1^{er} juillet 1992 (code de la propriété intellectuelle, première partie) n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article L. 122-5, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans le but d'exemple ou d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite » (alinéa 1^{er} de l'article L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon passible des peines prévues au titre III de la loi précitée.

© IRD, 2015

ISBN : 978-2-7099-2164-0

ISSN : 1958-0975

Sommaire

Introduction

Les ONG, nouvelle puissance mondiale ?	7
--	---

Chapitre I

Entre développement et action humanitaire. Problèmes de définition	13
---	----

Chapitre II

Les associations de solidarité internationale (ASI) et les pouvoirs publics.....	43
---	----

Chapitre III

L'impact politique des ONG sur les États du Sud.....	75
--	----

Chapitre IV

La critique du Sud et du Nord contre les ASI.....	97
---	----

Chapitre V

Le bilan impossible. Limites de l'évaluation et du contrôle.....	123
---	-----

Conclusion

Les ONG du XXI ^e siècle, renouveau ou décadence ?	149
--	-----

Références bibliographiques	153
-----------------------------------	-----

Sigles et acronymes	179
---------------------------	-----

Table des matières.....	182
-------------------------	-----

Introduction

Les ONG, nouvelle puissance mondiale ?

Les ONG, pouvoir ou contre-pouvoir ? Puissances occultes ou chantres de la transparence ? Mouvements sociaux ou institutions ? Entreprises ou associations à but non lucratif ? Le sigle un peu désuet d'ONG cache une myriade d'organisations fort diverses. Certaines, minuscules, restent très locales et n'ont ni adhérents ni argent. D'autres, comme Oxfam, Care (Cooperative for Assistance and Relief Everywhere), Médecins sans frontières ou World Vision, disposent au contraire de budgets et de ressources humaines dignes des plus grandes multinationales, avec des dizaines de milliers d'employés et des financements supérieurs au milliard d'euros. Les associations de solidarité internationale (ASI) qu'analyse ce livre retiennent ainsi l'attention car elles interviennent à une échelle globale et sont parfois assimilées à une sorte de puissance « mondiale » en devenir¹.

Officialisé par les Nations unies en 1945, le phénomène des ONG n'est sûrement pas nouveau. Au moment de la décolonisation des années 1950 et 1960, il s'est d'abord déployé en Asie et en Afrique, sans même parler de l'Amérique latine, indépendante depuis plus d'un siècle. Soutenues par la croissance des Trente Glorieuses, les ASI de l'époque devaient consacrer le modèle classique de l'ONG du Nord implantée au Sud. Mais la fin de la guerre froide a aussi contribué au foisonnement d'associations à vocation sociale dans les pays riches comme pauvres, accompagnant le démantèlement des services publics

¹ Les termes d'ASI ou d'ONGI sont alternativement utilisés dans cet ouvrage pour désigner des organisations internationales qui ont leur siège dans un pays et travaillent dans un autre. Les sigles et acronymes employés sont développés dans une liste alphabétique fournie en fin d'ouvrage. L'écriture des acronymes suit les règles typographiques usuelles, et non les usages courants des organisations concernées.

de base, de pair avec le recul de l'État et le triomphe du modèle néolibéral. À l'ère de la globalisation, on a alors vu émerger des ASI basées dans les régions en développement, et plus seulement en Occident.

Il est sans doute trop tôt pour en tirer des conclusions définitives sur un éventuel basculement des rapports de force entre le Nord et le Sud. Aujourd'hui, le « marché de l'humanitaire » reste dominé par les Anglo-Saxons : 45 % des ASI sont américaines ; 11 %, britanniques ; et seulement 5 %, françaises (TAYLOR *et al.*, 2012 : 29). Malgré quelques tentatives qataries dans la banlieue parisienne, le temps n'est pas encore venu où l'on verra les volontaires d'une ONG africaine distribuer des vivres aux enfants malnutris des quartiers déshérités des grandes villes d'Europe. La multiplication des liens de coopération Sud-Sud n'en est pas moins avérée. Plusieurs cas de figure méritent d'être signalés à cet égard. Le plus connu est sans doute celui du Brac (Bangladesh Rural Advancement Committee), une association bangladaise fondée en 1970 et qui emploie plus de 120 000 personnes aujourd'hui : il s'agit d'une des plus grosses ONG du monde en termes d'effectifs, avec la Caritas allemande. On peut également mentionner l'expérience d'Action Aid, une structure britannique qui a décidé de transférer son siège administratif en Afrique du Sud. Enfin, il convient de noter la poussée des œuvres caritatives musulmanes qui, à l'instar de l'Iiro (International Islamic Relief Organisation) en Arabie saoudite, ont pris le parti de s'institutionnaliser sous la forme d'ONG pour répondre aux défis de la modernité occidentale, près d'un siècle après la décision de l'Église catholique de constituer son réseau d'associations sous la coupe de la Caritas Internationalis en 1924.

Dans un monde multipolaire, la prolifération et l'hétérogénéité des acteurs de la solidarité internationale ne facilitent ainsi pas la tâche de l'analyste. Pour autant, il paraît possible de dégager quelques lignes de force. Un premier constat tient à la montée en visibilité des ONG. La médiatisation de la solidarité internationale, en l'occurrence, ne rime pas forcément avec un surcroît de politisation, quoiqu'en dise une certaine vulgate sur les manipulations stratégiques de l'aide dans le cadre de la lutte contre le terrorisme depuis les attentats du World Trade Center en 2001. De nombreuses études historiques montrent par exemple que, prises individuellement, les organisations de secours ont toujours été susceptibles d'être instrumentalisées sur les terrains de crise,

que ce soit en Afghanistan en 2014, en Irak en 2003, en Bosnie en 1995, en Éthiopie en 1984, au Vietnam en 1973, au Biafra en 1968, en Allemagne en 1945, en Russie en 1922... ou en France en 1870 (PÉROUSE DE MONTCLOS, 2013).

En revanche, la multiplication des ONG a certainement contribué à amplifier la médiatisation de la solidarité internationale depuis la fin de la guerre froide. Les « humanitaires » d'autrefois n'ont jamais répugné à communiquer sur leurs causes. À l'occasion, leur voix a d'ailleurs pu porter très loin, à l'instar de Henry Dunant ou Florence Nightingale au XIX^e siècle. Mais les humanitaires de l'époque étaient beaucoup moins nombreux. Ils saturaient donc moins l'espace médiatique. De plus, ils coexistaient avec d'autres modèles de solidarité internationale dont la manifestation ne passait pas nécessairement par une institutionnalisation sous la forme d'ONG. Pour se développer, par exemple, partis et syndicats s'appuyaient moins sur les réseaux associatifs. Par contraste, les groupements politiques d'aujourd'hui cherchent davantage à communiquer par le biais d'ONG ; même les mouvements de guérillas se dotent désormais de branches « humanitaires » qui leur tiennent lieu d'ambassades à l'étranger.

Dans un tel contexte, la montée en visibilité des ASI est assez naturellement allée de pair avec une recrudescence des critiques à leur encontre. Bien souvent, celles-ci ont trait aux échecs de l'aide dans les pays en développement. Elles sont donc assez anciennes lorsqu'il s'agit d'accuser les ONG d'entretenir des logiques de dépendance, d'exacerber les conflits sociaux, de soutenir des dictatures, de nourrir la corruption ou d'alimenter les économies de guerre. Dans un registre tout aussi classique, quoique renouvelé par les bouleversements d'un monde devenu multipolaire, les ASI sont régulièrement soupçonnées de faire le jeu des puissances occidentales. Bénéficiant d'une grande impunité, elles rendent en effet des comptes aux gouvernements qui les financent, bien plus qu'aux destinataires de leur aide. Enfin, elles sont critiquées pour leur marchandisation, leur obsession de croissance, leur désir de respectabilité, leur appât du gain et leur transformation en entreprise de sous-traitance sous prétexte de professionnaliser les pratiques de la solidarité internationale pour répondre aux exigences de performance du modèle néolibéral.

Qu'en est-il donc exactement ? Au vu de la diversité des mouvements associatifs qui se projettent à l'international, il serait

hasardeux de fournir des réponses hâtives et de se risquer à des généralisations abusives. L'ambition de ce livre consiste précisément à éviter de procéder par amalgames. Pour approfondir le débat, il convient plutôt de se recentrer tout à la fois sur l'impact de l'aide, d'une part, et sur le fonctionnement interne de ses principaux opérateurs, à savoir les ONG, d'autre part. Dans le champ des études académiques, les deux sont souvent dissociés. Il importe en conséquence de les combiner et de s'intéresser plus en détail au fonctionnement des opérateurs de l'aide à partir des monographies réunies dans la base de données de l'Observatoire de l'action humanitaire².

À un deuxième niveau, l'étude qui suit illustre une approche critique de l'institutionnalisation et de la marchandisation des ONG. En effet, les ASI du Nord font désormais figure de pouvoirs parallèles, et non plus de contre-pouvoirs associatifs. Dans bien des sociétés en développement, elles sont même perçues comme les instruments de domination des pays riches, courroies de transmission et rouages administratifs d'une sorte de gouvernement à distance qui dirigerait la vie des gens depuis de lointains bureaux situés à l'étranger. Or cette critique populaire n'est pas toujours reprise dans les travaux académiques ou les médias occidentaux car elle s'exprime sous des formes variées et rarement livresques.

Sur les murs de Port-au-Prince après le tremblement de terre de 2010, par exemple, c'est au moyen de graffitis en créole contre « les ONG voleuses » : (« *Aba ONG volè* ») ! En Somalie après la grande famine de Baidoa en 1992, c'est par le biais d'invectives religieuses accusant les humanitaires occidentaux d'être venus adopter, dévoyer et convertir des enfants musulmans. Au Malawi après le transfert de suspects vers les geôles de Guantanamo en 2003, c'est sous la forme d'une émeute contre la section américaine de l'ONG Save the Children. En Afghanistan en 2006, c'est en pillant les bureaux des ASI pour protester contre les abus des militaires américains à la suite d'un simple accident de voiture. Au Sri Lanka lors de l'écrasement de la rébellion tamoule en 2009, c'est à travers un nationalisme exacerbé contre les ONG soupçonnées d'espionner pour le compte des insurgés. Au Congo au moment de la guerre civile de 1998, encore, c'est par la voix de

| ² <http://www.observatoire-humanitaire.org>

rumeurs suspectant les ASI de servir les intérêts cachés des multinationales pour mettre la main sur les ressources du pays.

Ce livre n'est donc pas seulement une analyse critique des ONG, mais aussi et surtout une analyse de la critique contre les ONG. Dans un premier temps sont rappelés les éléments de définition qui, en principe, délimitent le champ d'action des associations de solidarité internationale. En effet, beaucoup de controverses à propos des ONG proviennent de désaccords sur le mandat et les objectifs de l'aide aux pays pauvres. Suivant les définitions retenues, les observateurs attendent des résultats différents de la part des associations de solidarité internationale. Partant, leurs déceptions alimentent la critique et révèlent parfois des exigences contradictoires en matière d'altruisme, de désintéressement, d'impartialité ou de témoignage. À l'échelle mondiale, l'absence de consensus est d'autant plus flagrante que les notions d'organisation non gouvernementale ou d'intérêt supérieur de l'humanité sont souvent difficiles à traduire dans les langues vernaculaires des pays en développement.

À partir d'une grille d'analyse qui pointe les différents enjeux stratégiques des ONG, il convient donc de confronter les revendications d'indépendance des ASI du Nord avec la réalité de leur enchaînement dans des logiques politiques locales et globales. Qu'on les aborde par le prisme du financement, de la récupération militaire ou de l'utilisation diplomatique de l'aide, les risques d'instrumentalisation par les pouvoirs en place s'échelonnent tout au long du chemin qui conduit des pays de sièges jusqu'aux terrains d'interventions. Il importe à cet égard de relativiser l'idée d'une politisation des ASI et de leurs idéaux humanitaires. En réalité, les ONG n'ont jamais réussi à s'affranchir complètement de leur environnement politique, que ce soit dans des systèmes démocratiques au Nord ou des régimes autoritaires au Sud. Le fait que les ASI soient de plus en plus nombreuses et visibles dans le paysage médiatique ne signifie pas qu'elles soient davantage susceptibles d'être manipulées individuellement par les institutions gouvernementales.

Pour autant, la réflexion doit aussi porter de manière plus générale sur l'impact politique des ONG dans les pays en développement. Là encore, le débat est vif et fait l'objet de controverses analysées dans le troisième chapitre. Pour les théoriciens de la substitution, qui sont souvent issus des courants de pensée tiers-mondistes et anti-impérialistes, les ASI ont affaibli et délégitimé des États fragiles en les

concurrent et en contribuant à privatiser leurs services publics. Pour d'autres, au contraire, elles ont joué un rôle complémentaire et permis de renforcer des pouvoirs en difficulté en remplissant les fonctions sociales que ceux-ci n'étaient plus capables d'assumer. Suivant une troisième école de pensée, enfin, les ONG n'ont tout simplement pas eu l'influence qu'on veut bien leur prêter : en effet, les changements politiques à l'œuvre dans des sociétés en plein bouleversement obéissent d'abord à des logiques endogènes, ce qui n'est d'ailleurs pas exclusif d'une insertion dans un monde globalisé.

Les critiques à l'encontre des ASI sont ainsi fort nombreuses, quoi qu'il en soit des controverses quant à leur impact positif ou négatif sur le développement et le mode de gouvernance des pays du Sud. Mais, évidemment, les registres d'expression de ces critiques dépendent beaucoup des points de vue analysés dans le quatrième chapitre. Au Sud, ils font souvent appel à une rhétorique nationaliste et souverainiste contre l'impérialisme occidental des anciennes puissances coloniales. Ou alors ils se saisissent d'un étendard religieux, notamment islamique, pour stigmatiser la propagande laïque des mécréants ou, au contraire, les tentatives de conversion des nouveaux « croisés » évangéliques. Les théories du complot connaissent également un grand succès : bien souvent, les ONG sont récusées comme des agences d'espionnage, des entreprises masquées, des usines à fraude ou des sous-marins d'officines politiques. Au Nord, en revanche, la critique contre les ASI porte davantage sur leur performance.

Le paradoxe est finalement que les ONG sont en quelque sorte victimes de leur succès. De fait, on leur reproche tout à la fois leur faiblesse et leur superpuissance, leurs velléités de substitution aux États et leur incapacité à avoir un réel impact sur le développement et la démocratisation des pays du Sud. Or le problème évoqué dans le cinquième chapitre est qu'en réalité, on serait bien en peine de tirer un bilan général de l'action des ASI. La difficulté ne tient pas seulement aux limites d'une évaluation dont les outils restent imparfaits et contestés. Plus généralement, elle tient aussi à l'opacité d'ONG qui dénoncent des atteintes à la liberté d'association dès lors que les pouvoirs publics tentent d'examiner et de réguler leur fonctionnement. Là se situe sans doute la contradiction majeure d'un entrepreneuriat associatif qui, d'un côté, vante les mérites de la transparence et de l'initiative citoyenne, mais qui, de l'autre, essaie de se soustraire à ses obligations de moyens et de résultats.

Entre développement et action humanitaire

Problèmes de définition

Parler d'ONG de développement soulève immédiatement un problème sémantique. En effet, les associations de solidarité internationale sont très imparfaitement définies par leur but non lucratif, leur mission sociale, le désintéressement de leurs volontaires et le déploiement de leurs activités à l'étranger, qui suppose la plupart du temps l'existence d'un siège administratif dans un pays du Nord. Outre la diversité des cadres législatifs d'un pays à l'autre, leurs statuts de droit privé et leur caractère non gouvernemental ne sont pas non plus probants si l'on en juge par l'étroitesse des relations que certaines ONG entretiennent avec les pouvoirs publics qui les financent. La remarque vaut bien entendu pour leurs « partenaires » du Sud. Dès 1968, par exemple, les compilateurs d'un répertoire d'ONG africaines laissaient ainsi le soin au lecteur d'apprécier le statut d'entités dont il était parfaitement admis qu'elles puissent être gouvernementales (CONSEIL INTERNATIONAL DES AGENCES BÉNÉVOLES, 1968 : 10).

Or ces problèmes de définition délimitent le cadre de la critique contre des ONG à qui l'on reproche tantôt d'être trop liées aux États, tantôt d'être trop indépendantes, voire rétives à toute perspective de coopération avec les pouvoirs publics. Les appréciations en la matière font alors apparaître une grande variété de points de vue suivant que l'on considère que les employés des ONG à vocation sociale doivent être bien ou mal rémunérés, salariés ou bénévoles, silencieux ou vindicatifs, neutres ou partisans,

modestes ou ambitieux, réalistes ou idéalistes, professionnels ou amateurs, altruistes ou intéressés, réservés ou engagés dans la promotion des droits de l'homme, etc.

Des associations ou des institutions ?

Les problèmes de définition du secteur associatif tiennent d'abord à la polysémie du mot ONG. Les contextes culturels jouent beaucoup à cet égard. Dans les pays en développement, le terme d'ONG est souvent difficile à traduire car il renvoie à des notions d'organisation et de gouvernement qui ne trouvent pas forcément leur équivalent dans les langues vernaculaires. Dans bien des cas, les populations recourent plutôt à l'argument de l'origine étrangère, de la taille et des ressources financières pour distinguer les ONG internationales des associations au niveau du quartier ou du village (PÉROUSE DE MONTCLOS, 2012). Autrement dit, les différenciations se jouent sur des questions de proximité, de rayonnement, de visibilité et de montage institutionnel, sans d'ailleurs préjuger du professionnalisme ou de l'amateurisme des uns et des autres. Dans de nombreux pays du Sud, on distingue ainsi les groupes d'entraide locaux des agences de coopération multilatérales ou bilatérales, des fondations privées et des associations de solidarité internationale qui, chacune à leur manière, essaient aussi de lutter contre la pauvreté.

Le mot « institution » n'est pas anodin à cet égard. Habituellement, il désigne des personnes morales de droit privé ou public et, par extension selon le dictionnaire du Petit Robert, « l'ensemble des formes ou structures sociales telles qu'elles sont établies par la loi ou la coutume ». Concernant les ONG, le terme renvoie alors à deux aspects importants. Le premier a trait à un phénomène contemporain, à savoir l'institutionnalisation des associations de solidarité internationale et, partant, l'ambiguïté des relations que celles-ci entretiennent avec les États. Le second, lui, renvoie plus spécifiquement à un point de référence historique du mouvement humanitaire, à savoir le CICR (Comité international de la Croix-Rouge). Gardienne des conventions de Genève qui

encadrent le droit de la guerre, l'organisation créée en 1863 par Henry Dunant se définit elle-même comme une « institution », et non comme une ONG ou une agence intergouvernementale. De plus, le CICR est organiquement lié à des structures hybrides dont les statuts résument bien toute l'ambivalence des opérateurs de l'aide. En effet, les conventions de Genève font obligation aux États de se doter de sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge. Celles-ci sont donc considérées comme des auxiliaires des pouvoirs publics. Suivant les circonstances et les époques, cependant, il leur arrive souvent de se présenter comme de simples associations de droit privé.

Une telle confusion, en l'occurrence, n'est pas seulement symptomatique de l'ambiguïté des relations entre les ONG et les États, mais aussi des querelles doctrinales qui ont pu opposer les « développementalistes » *tiers-mondistes* aux urgentistes *humanitaires*. Aujourd'hui, par exemple, de nombreuses sociétés nationales de la Croix-Rouge refusent de se contenter de secourir des populations en détresse et prétendent faire du développement parce qu'elles se préoccupent de santé publique ou de prévention des catastrophes sur le long terme (MATTEI, 2005). Toutefois, il n'en a pas toujours été ainsi et le débat a pu prendre un tour très politique dans le contexte des tensions Est-Ouest de la guerre froide. À l'époque, les tiers-mondistes se disaient progressistes et accusaient les humanitaires de perpétuer une vision réactionnaire de la charité en entretenant des logiques d'assistance et de dépendance qui allaient empêcher les populations nécessiteuses de se prendre en charge. Héritiers des idéaux de neutralité défendus par la Croix-Rouge de Henry Dunant, les humanitaires « sans-frontéristes » reprochaient quant à eux aux tiers-mondistes de prendre parti et de vouloir imposer leur modèle de société. Les critiques des urgentistes ont notamment porté sur le développement imposé comme horizon indépassable de l'humanité, un débat relayé par Gilbert RIST (2007) en Europe ou Axelle KABOU (1991) en Afrique.

L'épreuve du terrain a certes atténué les divergences idéologiques entre les deux types d'acteurs. D'abord, le maître mot de Henry Dunant n'était pas tant la « neutralité » que la « fraternité » des hommes dans le malheur, avec un cri de détresse – *tutti fratelli* – qui renvoyait également à l'idée de solidarité chère aux

tiers-mondistes. De plus, les besoins des populations en danger se sont avérés être sans limites et ont naturellement poussé à penser le développement. Hugo Slim souligne ainsi combien il est absurde de vouloir à tout prix séparer les différents types d'aide en fonction de leur temporalité. En réalité, écrit-il, tant « les acteurs de l'humanitaire que du développement visent à sauver des vies sur le court et le long terme, et tous deux sont éminemment politiques en ce sens qu'ils veulent réduire, voire mettre un terme aux abus dont est victime l'humanité souffrante » (SLIM, 2000 : 492). La polémique des tiers-mondistes a été très franco-française à cet égard. Aujourd'hui, les plus grosses ONG du monde sont anglo-saxonnes et ne s'encombrent guère des précautions des « puristes » qui déplorent la confusion des genres.

Ainsi, les « Big Five », que constituent Catholic Relief Services, Oxfam, Save the Children, World Vision et Care, se décrivent tout simplement comme des ONG humanitaires engagées dans des actions de développement. On se demande d'ailleurs comment il pourrait en être autrement. Concrètement, il arrive souvent que des ONG dites « de développement » doivent envoyer des secours en cas d'urgence. D'un autre côté, les situations de crise tendent généralement à se pérenniser. Des « urgentistes » se retrouvent alors à assister les mêmes réfugiés pendant plusieurs décennies, à l'instar des Palestiniens au Liban depuis 1948 ou des Somaliens au Kenya depuis 1991. Parfois, l'ouverture au développement est également délibérée, par exemple quand MSF (Médecins sans frontières) entreprend de s'attaquer à des questions de santé publique sur le long terme en luttant contre le sida ou en militant pour l'accès à des médicaments génériques.

Dans tous les cas, la fin de la guerre froide a considérablement affaibli le clivage Est-Ouest qui avait exacerbé les tensions opposant les tiers-mondistes aux humanitaires. Devenue le principal bailleur de fonds de l'aide au développement et de l'assistance aux victimes de crises, l'Union européenne a réconcilié les deux types d'acteurs autour des notions de *continuum* et de *contiguum*, qui envisagent une nécessaire continuité temporelle et spatiale entre la gestion des urgences, la réhabilitation des foyers sinistrés, la reconstruction de régions entières et, *in fine*, le développement. Sur le plan conceptuel, les Nations unies n'ont pas non plus été en reste. Porté par les débats de chercheurs canadiens au sortir de

la guerre froide, le Pnud (Programme des Nations unies pour le développement) a ainsi introduit la notion de « sécurité humaine » pour rassembler les différents opérateurs de l'aide autour de la nécessité de réfléchir à des réponses cohérentes et coordonnées aux situations de crise, quitte à leur donner un prolongement militaire en cas de guerre, dans le cadre des efforts de médiation et de pacification de l'ONU. L'idée, en l'occurrence, était qu'on ne pouvait pas penser le développement sans un minimum de sécurité, et inversement. Aussi convenait-il d'intégrer les questions de prévention et de gestion des crises dans les programmes de coopération de la communauté internationale, tandis que les réponses à des urgences devaient impérativement déboucher sur des actions en matière de reconstruction et de développement.

Il est alors apparu que, tout comme les « développementalistes », les organisations de secours contribuaient elles aussi à propager des modèles de société, leur impact allant bien au-delà de l'urgence, en particulier lorsqu'il s'agissait de réguler des flux migratoires ou de participer à des opérations de paix. De fait, le phénomène que Steven PINKER (2011) appelle « la révolution humanitaire » renvoie à un véritable processus de civilisation et de démocratisation. À l'évidence, le projet social des spécialistes du développement est plus englobant et holistique que celui des urgentistes, qui est découpé en diverses « tranches », médicale, nutritionnelle, éducative, juridique, etc. En privilégiant les femmes, les enfants ou certains types de médicaments et d'aliments, les humanitaires n'en sont pas moins porteurs de normes qui, *in fine*, visent à réformer les lois et, partant, les priorités d'un État. MSF, par exemple, a beaucoup bataillé avec les gouvernements des pays en développement à propos de la question de la gratuité plutôt que du recouvrement du coût des soins de santé ; en France, l'association a également œuvré à l'adoption de la couverture médicale universelle en 1999.

D'une manière générale, les humanitaires concourent à diffuser des normes à propos des droits humains, de l'accès à l'eau, des rapports de genres, du respect des minorités... ou des protocoles de médicaments. Un pareil dispositif, en l'occurrence, doit autant aux appareillages techniques des praticiens qu'à des choix délibérés, par exemple quand les ONG allouent des microcrédits pour financer des projets « productifs », mais pas des cérémonies

religieuses ou des mariages. Le contexte de pays en ruine, il est vrai, s'y prête particulièrement bien car il s'agit alors de reconstruire des territoires ravagés par des conflits armés ou des catastrophes naturelles. À propos de l'Afrique, Mahmood MAMDANI (2011) note ainsi qu'en cherchant à assister des populations vulnérables, les humanitaires déresponsabilisent les citoyens, dépolitisent les problèmes et contribuent à mettre des régions entières sous la tutelle de la communauté internationale, à l'instar des mandats autrefois confiés par la Société des Nations aux puissances coloniales pour gouverner le Rwanda ou la Namibie.

Les critiques, à cet égard, ne proviennent pas uniquement des théoriciens néomarxistes, anti-impérialistes ou nationalistes. Anthropologue spécialiste des réfugiés soudanais en Ouganda, Barbara HARRELL-BOND (1986) a par exemple été l'une des premières à analyser en profondeur les travers d'une aide imposée à des populations qui n'étaient guère en mesure de la refuser. Devenue directrice d'un centre spécialisé à Oxford, le plus gros d'Europe concernant les recherches sur les migrations forcées, elle a beaucoup influencé les travaux des juristes et les enquêtes de terrain des sociologues. D'une certaine manière, sa critique rejoignait d'ailleurs l'analyse des anthropologues qui, à l'instar de Mark HOBART (1993), Jonathan CRUSH (1995) ou Arturo ESCOBAR (1995) reprochaient aux acteurs de l'aide de propager leurs valeurs dominantes en ignorant les coutumes et les savoirs locaux. Mais le problème a également alimenté les réflexions de praticiens comme Fiona TERRY (2002), une ancienne collaboratrice de Médecins sans frontières. Depuis lors, de nombreux évaluateurs ont souligné l'inadéquation de projets que la population ne s'appropriait pas (BARBER et BOWIE, 2008). Désormais, le problème est régulièrement évoqué par les spécialistes des crises, y compris dans des pays relativement développés comme la Thaïlande, où les agences humanitaires ont profité du tsunami de 2004 pour essayer de scolariser et sédentariser des pêcheurs nomades...³

³ Maxime BOUTRY *et al.* (2009 et 2010) relèvent par exemple que la région des Moklen a été surinvestie par les ONG et a fait office de laboratoire de développement avec le soutien actif du gouvernement de Bangkok, qui voulait depuis longtemps contrôler ces populations « attardées », qualifiées péjorativement de « gitans des mers ». En conséquence de quoi les premiers concernés par l'aide internationale n'ont guère été consultés. Au contraire, les Thaïs ont poussé les habitants moklen de villages comme Tung Dap à demander de gros bateaux

Altruisme, volontariat et solidarité

Ainsi, au-delà des aspects pratiques et opérationnels de la gestion des urgences, l'inscription du travail des ONG dans des temps courts ou longs ne permet guère de distinguer la nature d'acteurs qui, pour certains, font du développement et promeuvent le changement social sans le savoir, ou sans l'avouer ouvertement. D'autres caractéristiques permettent cependant de mieux cerner le milieu des associations de solidarité internationale qui se revendiquent ou pas comme « humanitaires ». En premier lieu, il convient de mentionner l'engagement de leurs volontaires auprès d'individus qu'ils ne connaissent pas *a priori*. Bien que des liens personnels puissent ultérieurement se tisser sur le terrain, une pareille démarche vise à œuvrer en faveur de l'intérêt général et tranche avec la philosophie caritative des musulmans ou des chrétiens d'autrefois, qui privilégiaient leurs coreligionnaires ou qui utilisaient les secours afin de convertir les âmes perdues.

De fait, l'aide internationale « moderne » prétend être altruiste et universelle. Elle se distingue des schémas classiques de l'entraide familiale ou clanique, qui servent uniquement les membres de la parentèle ou du voisinage dans le cadre de relations de proximité. Historiquement, l'aide moderne puise ainsi ses racines dans les idéaux humanistes du temps des Lumières, à mesure qu'émerge le sentiment d'appartenance à une humanité transcendant les frontières communautaires traditionnelles. Erica BORNSTEIN et Peter REDFIELD (2011) en perçoivent par exemple les prémices dans les essais de Bartolomé de las Casas sur les Indiens en 1552 ou de Michel de Montaigne sur les Cannibales en 1580, selon qui les habitants du Nouveau Monde ont eux aussi une âme et doivent être traités avec humanité. Pour autant, le caractère altruiste de l'élan compassionnel des humanistes d'antan n'est pas complètement dénué d'ambiguïté et le désintéressement des ONG

qui ne permettaient pas de pêcher dans la mangrove. Faute d'être autorisés à revendre les embarcations qui leur avaient été données, les « bénéficiaires » ont alors été contraints de s'endetter pour racheter des pirogues et continuer leurs activités traditionnelles.

d'aujourd'hui est contesté par de nombreux auteurs (PADIS et PECH, 2004 ; SOGGE, 1996 ; COOLEY et RON, 2002 ; PANDOLFI, 2008).

En effet, l'industrie de l'aide constitue un important enjeu économique. La concurrence y est forte entre les prestataires qui se disputent les parts d'un marché captif et destiné à des populations en détresse en guise de consommateurs. Au niveau international, l'industrie de l'aide évoque à cet égard un oligopsone où l'offre l'emporte très largement sur la demande. Ainsi, des milliers d'ASI convoitent les contrats et les subventions d'une demi-douzaine d'organisations intergouvernementales multilatérales ou régionales, essentiellement onusiennes et européennes. Au niveau national, le marché de l'aide se réduit même à un monopsonne où les ONG cherchent les faveurs de l'unique agence de coopération de leur pays de siège. Dans un tel contexte, on imagine bien l'intensité de la compétition lorsqu'il s'agit de répondre à des appels d'offres dont les clauses et les échéances n'offrent pas vraiment de marge de manœuvre pour en négocier les termes financiers.

La logique de professionnalisation des ONG en témoigne à sa manière. Sous prétexte de se moderniser, les associations de solidarité internationale ont en effet été amenées à adopter les techniques de gestion du monde de l'entreprise (MOORE et STEWART, 1998 ; DAR et COOKE, 2008). D'après Anne VESTERGAARD (2008), on a en l'occurrence assisté à un double mouvement. D'un côté, les entreprises se sont davantage préoccupées d'éthique et de responsabilité sociale ; de l'autre, les organisations à vocation humanitaire ont eu tendance à se commercialiser, quoi qu'il en soit par ailleurs de leur but non lucratif. Aujourd'hui, associations et entreprises entrent régulièrement en compétition pour mettre en œuvre l'assistance des États du Nord à des populations démunies dans les pays du Sud : la procédure concerne jusqu'à un tiers des contrats passés par l'agence de coopération britannique, par exemple (WERKER et AHMED, 2008 : 77). Reprenant une expression des économistes, Gani ALDASHEV (2009) préfère ainsi parler d'« altruistes impures » à propos des ONG qui aident des personnes en difficulté tout en cherchant à maximiser leur budget, leur puissance et leur développement institutionnel, quitte à refuser de se laisser coordonner pour ne pas perdre des parts de marché.

De fait, le milieu des volontaires des associations de solidarité internationale ne se limite pas au bénévolat et son fonctionnement cooptatif évoque parfois celui d'une « corporation ». Il n'est certes pas question ici d'analyser la motivation intérieure d'individus qui cherchent à se réaliser dans l'engagement humanitaire par goût de l'aventure, par opportunisme carriériste ou pour toute autre raison qui échapperait au cadre de cette étude⁴. Le propos n'est pas non plus de reprendre l'argument de l'anthropologue Mary DOUGLAS (2004 : 202), pour qui le don désintéressé serait une « fiction », ou la maxime de l'écrivain François de LA ROCHE-FOUCAULD (2005), selon qui « la générosité n'est souvent qu'une ambition déguisée qui méprise de petits intérêts pour aller à de plus grands ». En revanche, il convient de noter que l'absence de liens personnels entre le volontaire et le destinataire de son aide ne suffit pas à définir le caractère altruiste du premier. Une pareille démarche peut d'ailleurs poser des problèmes quand les humanitaires veulent promouvoir leurs propres valeurs en prétendant savoir ce qui est « bon » pour les autres (SILK, 2004 ; PUPAVAC, 2004). En effet, leur aide ne répond pas à des besoins tels qu'ils sont exprimés par les supposés « bénéficiaires », mais tels qu'ils sont formulés et traduits en langage technique par des spécialistes. Le traitement des réfugiés relégués dans des camps est particulièrement significatif. Masses anonymes et plus ou moins muettes, les victimes de guerres ou de catastrophes naturelles représentent autant de bouches à nourrir : une « charge » appelée *caseload* en anglais et quantifiée en tonnes de vivres par les nutritionnistes et les logisticiens humanitaires. Résultat, observe Liisa MALKKI (1996), les réfugiés ne connaissent pas personnellement leurs bienfaiteurs et sont d'autorité disqualifiés par des experts et des techniciens qui savent « mieux » qu'eux.

⁴ Les récits biographiques des acteurs de l'aide sont parfois d'une franchise déconcertante à cet égard. L'ancien directeur de MDM (Médecins du monde), Michel Brugière, explique par exemple comment il s'est engagé dans l'humanitaire parce que son couple avait imposé et qu'il s'ennuyait comme médecin de province dans le Cantal. « Je veux vivre une mission humanitaire, écrit-il. Juste une, pour moi ». Voir BRUGIÈRE (2010 : 22). Pour une analyse anthropologique qui questionne l'altruisme des volontaires du développement, en l'occurrence au Honduras, voir aussi JACKSON (2005).

Malgré le discours des dirigeants des ONG, qui affirment être proches des populations dans le besoin, une telle distance constitue une caractéristique essentielle de l'humanitaire moderne à l'international. Elle est fondamentale car elle va de pair avec l'idée selon laquelle l'aide ne doit pas être discriminante et s'adresse à « toutes » les victimes, quels que soient leur engagement politique, leur confession, leur nationalité, leur appartenance communautaire ou leur orientation sexuelle. Mais une pareille altérité se situe aux antipodes des sociétés traditionnelles qu'étudie Marcel MAUSS (2007) dans son fameux essai sur le don. Là, le bienfaiteur et son bénéficiaire se connaissent personnellement car ils font partie de la même communauté. Bien qu'il n'ait pas de fonction utilitariste, le don crée des obligations et répond à des procédures d'échange qui, dans une économie monétaire, équivaldraient peut-être aujourd'hui à une forme de retour sur investissement ! Le potlatch, en particulier, permet au bienfaiteur d'affirmer son prestige social en démontrant son désintéressement vis-à-vis des biens matériels.

Dans le monde moderne, il convient alors de s'interroger sur les ressorts plus ou moins assumés d'une aide qui vise à prolonger l'action extérieure d'un pays ou d'un groupe. Plus évidente à partir du moment où les États-nations affirment leur emprise sur l'ensemble de l'espace mondial au XIX^e siècle, cette dimension politique n'est pas nouvelle et ne se limite certainement pas aux régions de l'hémisphère Sud (POULIGNY, 2001). Pendant la guerre franco-prussienne de 1870, comme le relate par exemple Bertrand TAITHE (1998 : 30), les secouristes étrangers qui interviennent sur les champs de bataille ne sont pas sans arrière-pensées, quoi qu'il en soit par ailleurs de leurs motivations individuelles. Les ambulanciers irlandais veulent en l'occurrence affirmer leur identité nationale ; les italiens, observer le fonctionnement des trains sanitaires ; les médecins militaires russes ou anglais, se renseigner sur les nouvelles armes employées au cours du conflit, etc.⁵ Dans le même ordre d'idées, l'œuvre caritative des missionnaires de l'époque contribue à justifier la mission civilisatrice et

⁵ De ce point de vue, ajoute Rebecca GILL (2013), il ne faut pas se leurrer sur l'apparente neutralité de la Croix-Rouge britannique, qui envoie des secouristes dans les deux camps pour la simple raison que Londres ne souhaite pas prendre parti dans le conflit.

humanitaire de la conquête coloniale. En Algérie, l'aide aux victimes de la famine de 1866 est ainsi l'occasion d'évangéliser et de former des orphelins destinés à constituer l'avant-garde de la colonisation (TAITHE, 2009).

De nombreux auteurs considèrent en conséquence que la coopération pour le développement et l'assistance humanitaire sont en réalité une forme de contrôle social, qu'il s'agisse d'accompagner une occupation militaire, de prévenir les révoltes, de contenir les « classes dangereuses » ou, à présent, d'enfermer dans des camps les réfugiés susceptibles de franchir les océans en vue d'aller demander l'asile dans les pays développés. Selon Michel FOUCAULT (1975), par exemple, les philanthropes favorables à la réforme des prisons au XIX^e siècle ne cherchaient pas à punir « moins », mais « mieux ». Aujourd'hui, les marxistes continuent quant à eux de voir dans les ONG un instrument du grand capital pour acheter la paix sociale (PETRAS et VELTMAYER, 2002). Ils ne sont d'ailleurs pas les seuls à considérer que des motivations stratégiques se cachent toujours derrière les interventions des « développementalistes » ou des secouristes. Les partisans de la *realpolitik* et les milieux conservateurs ne croient pas non plus à un altruisme déconnecté de l'intérêt national. Les deux courants de pensée se retrouvent pour souligner la dimension politique et économique de l'aide⁶. À les croire, le désintéressement n'existe tout simplement pas. Ainsi, la morale bourgeoise n'est jamais qu'une façon de tromper la classe ouvrière pour le marxiste Léon TROTSKI (1966) ; et les relations interétatiques sont forcément amORAles pour le libéral Hans MORGENTHAU (2006).

Il serait cependant exagéré d'évacuer toute forme d'altruisme dans la démarche humanitaire au sens large du terme (MARGOLIS, 1982). Parce qu'elle a beaucoup fait couler de sang et d'encre, la lutte contre la traite des esclaves est assez exemplaire à cet égard. Certes, elle a servi de prétexte pour coloniser le continent noir (VERGÈS, 2001). Mais les mêmes arguments humanitaires ont ensuite été utilisés pour demander l'indépendance (CRAWFORD,

⁶ Pour le point de vue d'un auteur de droite, voir par exemple le livre de Bernard LUGAN (1995 : 348), qui dénonce avec virulence l'amateurisme des « petits Blancs venus chercher en Afrique une solution à leurs divers problèmes », en particulier en milieu rural, où « l'exclusion est moins pénible au soleil que devant les guichets de l'ANPE » !

2002). De plus, on peut se demander pourquoi les abolitionnistes auraient cherché à interdire la traite en allant à l'encontre de leurs intérêts de classe ; dans les Antilles, par exemple, l'affranchissement des esclaves a provoqué un effondrement de la production de canne à sucre (TEMPERLEY, 1977 : 97). À l'évidence, des motivations religieuses ont joué un rôle important, sur la base de normes éthiques et culturelles (BRINTON, 1959 : 435-436). Des causes d'ordre structurel ont également précipité le mouvement. Selon Thomas HASKELL (1985), la poussée abolitionniste du XIX^e siècle n'a pas résulté de la volonté de la bourgeoisie de perpétuer et rationaliser sa domination, mais de la montée en puissance d'une économie de marché dont l'expansion a obligé à codifier les relations contractuelles et à développer un état de droit afin de mieux réguler les transactions, quitte à inculquer des principes moraux et religieux sur le sens des responsabilités et la nécessité de respecter l'étranger, même à distance⁷.

La fonction controversée du « plaidoyer »

À sa manière, la lutte contre la traite des esclaves révèle d'ailleurs un autre aspect fondamental de l'action des ONG contemporaines, à savoir le « témoignage » des Quakers autrefois ou des Médecins sans frontières (MSF) à présent : une fonction que, de manière générique, on désigne maintenant sous le nom de « plaidoyer ». De fait, l'usage des médias a toujours été important. Avant que la télévision, la radio ou Internet prennent le relais, Henry Dunant avait ainsi incité les décideurs politiques à limiter les souffrances de la guerre et à soutenir l'œuvre de la Croix-Rouge grâce au succès de son livre de souvenirs sur la bataille de Solferino en 1859. À la suite d'une famine en Algérie en 1869, l'évêque d'Alger et fondateur des pères blancs, Charles Lavigerie, avait quant à lui

⁷ Pour une critique de Thomas Haskell, lire ASHWORTH (1987). Dans tous les cas, les engagements personnels contre l'esclavage dans les colonies n'ont pas empêché de prendre des positions extrêmement conservatrices sur le front intérieur, à l'instar de William Wilberforce, un protectionniste qui a soutenu des lois répressives contre, tout à la fois, les syndicats, le droit de manifester et les opposants de gauche en Grande-Bretagne (PUPAVAC, 2010 : 131).

été le premier à utiliser des photographies et à mettre en place des programmes de parrainage d'orphelins pour assister les pauvres, une technique de collecte de fonds aujourd'hui bien éprouvée (TAITHE, 2006). Lors de la guerre franco-prussienne de 1870, encore, les secouristes devaient travailler main dans la main avec les journalistes – le correspondant britannique du *Daily Telegraph* à Paris, par exemple, avait monté sa propre agence d'aide (GILL, 2013 : 9). Au moment de sa création en 1919, enfin, Save the Children s'est fait connaître en distribuant des tracts illustrés de photos choquantes d'enfants malnutris ou morts de faim.

La capacité des ONG de « plaider » à monter des coalitions transnationales pour médiatiser leur cause n'est pas non plus récente, quoi qu'il en soit du rôle précipitant de la globalisation au sortir de la guerre froide. L'histoire commence au moins au XIX^e siècle, quand les responsables d'œuvres caritatives cherchent à discuter de leurs problèmes communs au cours de congrès qui, après deux premiers essais à Bruxelles en 1856 puis à Francfort en 1857, donnent lieu à l'établissement d'un secrétariat international permanent à Paris en 1907 (LYONS, 1963 : 264). À l'époque, relèvent David LAMBERT et Alan LESTER (2004), les associations de lutte contre la traite des esclaves en Grande-Bretagne et en France se concertent déjà entre elles, disposent d'un réseau d'informateurs à travers le monde, préparent des missions d'étude à l'étranger et s'organisent pour mobiliser leurs sympathisants et influencer les parlementaires ou les gouvernements⁸. Les secouristes, quant à eux, savent parfaitement utiliser les médias pour lever des fonds et alerter l'opinion publique. Toutes proportions gardées, explique Andrew THOMPSON (2002), la générosité du public en faveur des victimes britanniques de la guerre des Boers en Afrique du Sud en 1901 atteint ainsi des sommes comparables aux montants recueillis lors du fameux spectacle du *Live Aid Band* au moment de la famine éthiopienne de 1985⁹.

⁸ Pour l'analyse d'une période plus récente, en l'occurrence à propos de la lutte contre l'apartheid, voir aussi SKINNER (2010).

⁹ Organisé par le chanteur irlandais des Boomtown Rats, Bob Geldof, le concert a, rappelons-le, réuni les grands noms du show-biz, à commencer par Paul McCartney, Mick Jagger, Bob Dylan, Elton John, Phil Collins et Crosby, Still, Nash & Young. Sa médiatisation allait permettre de collecter près d'une centaine de millions d'euros pour secourir les victimes de la famine en Éthiopie en juillet 1985 – un record bientôt battu par le tsunami asiatique de décembre 2004.

De ce point de vue, il convient de ne pas exagérer l'importance de la « globalisation », entendue ici comme l'augmentation du volume et de la vitesse de circulation des flux d'informations, d'idées, de personnes, de biens et de capitaux qui relient les acteurs de plusieurs pays (TARROW, 2005 : 5). Souvent présentés comme les alliés naturels des ONG de « plaidoyer », les médias occidentaux, d'abord, ont sans doute gagné en rapidité ce qu'ils perdaient en temps dévolu à l'investigation. La presse écrite connaît une crise profonde et la part qu'elle consacre aux affaires internationales ne cesse de diminuer depuis une trentaine d'années. Des spécialistes contestent en conséquence la fonction d'alerte des médias pour mobiliser les décideurs, aider les pauvres et intervenir dans les crises humanitaires. Concernant le secteur audiovisuel, les études de Jon WESTERN (2002) ou Steven LIVINGSTON et Todd EACHUS (1995, 1999) montrent en l'occurrence que « l'effet CNN »¹⁰ n'a pas été aussi puissant qu'on a bien voulu le croire au moment de la famine somalienne de 1992 ou du génocide rwandais de 1994. De plus, les corrélations observées entre la couverture médiatique d'une crise et l'engagement des agences d'aide ne témoignent pas forcément d'une relation de cause à effet. Chronologiquement, il s'avère que les journalistes se contentent souvent de suivre les événements à partir du moment où les Occidentaux y déploient des troupes ou des secours. Enfin, les médias peuvent également jouer en faveur d'un désengagement¹¹. Dans le cas de l'opération de paix en Somalie, remarque Warren STROBEL (1997 : 131), « l'effet CNN » a par exemple fini par jouer à rebours après la mort de plusieurs soldats américains en 1993-1994. Dans le même ordre d'idées, ajoute Jean-Marie CROUZATIER (2008 : 25), l'accumulation *ad nauseam* des images de victimes risque de provoquer une accoutumance, de la lassitude ou de l'indifférence. Les spécialistes de la collecte de fonds et de la communication humanitaire parlent à ce propos de « fatigue du donateur ».

¹⁰ Au sortir de la guerre froide, l'impact des médias audiovisuels sur le comportement des gouvernements a été appelé « effet CNN », en référence à la fameuse chaîne de télévision américaine Cable News Network, pionnier de l'information en continu.

¹¹ Pour un point de vue inverse, selon qui la couverture médiatique des crises resterait un déterminant essentiel de l'aide, voir les travaux de VAN BELLE *et al.* (2000, 2003, 2004).

Le rôle des nouvelles technologies de l'information et de la communication mérite pareillement d'être discuté. Fondamentalement, ce sont les conditions politiques des luttes sociales qui continuent de déterminer les motifs de protestation et de mobilisation des contestataires. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication ont ainsi pu faciliter les révolutions arabes de 2011, mais pas les créer de toutes pièces puisque les manifestations tunisiennes ou égyptiennes n'auraient pas eu lieu sans un Zine el-Abidine Ben Ali ou un Hosni Moubarak. Dans le cas de la Libye, c'est d'ailleurs la force militaire qui a finalement eu raison de Mouammar Kadhafi. En tant que mode de conscientisation des contestataires, l'accès à Internet ne suffit évidemment pas pour renverser un régime. La Chine le montre bien. Et inversement, des révolutions peuvent parfaitement se produire sans que les médias électroniques y jouent un rôle aussi important que dans le monde arabe en 2011, à l'instar de la Géorgie en 2003 ou du Kirghizistan en 2005. Or il en va des ONG comme des luttes sociales : les nouvelles technologies de l'information et de la communication permettent certainement d'accélérer la diffusion des revendications normatives du monde associatif, sans parler de ses collectes de fonds. Mais elles ne disent rien de l'efficacité des « plaidoyers » « électroniques ».

Le bilan du lobbying politique et diplomatique des ONG est assez contrasté à cet égard. Avant la fin de la guerre froide, les associations de solidarité internationale n'avaient pas réussi à trouver de relais auprès de la population et des décideurs du Nord et du Sud pour influencer les négociations de l'Uruguay Round à propos d'un accord de commerce général à la fin des années 1980 (WILKINSON, 1996). Depuis lors, elles ont en revanche joué un rôle majeur dans l'établissement d'une cour pénale internationale en 1998 ou le bannissement des mines antipersonnel en 1997 (RYFMAN, 2010). Pour Peter WILLETTTS (2010 : 5), elles exercent désormais une influence suffisante pour contribuer substantiellement à définir le cadre des politiques publiques. De fait, leurs campagnes de communication sont aujourd'hui très centralisées et sophistiquées (KECK et SIKKINK, 1998 ; NEWELL, 2000). Mais elles ne reposent pas forcément sur une large base sociale ou un réseau d'acteurs « transnationalisés » (OLLITRAULT, 2005 : 94). À la différence des syndicats, les ONG ne sont nullement élues par ceux dont elles disent défendre les intérêts ; leur lobbying

peut donc poser des problèmes de légitimité. De surcroît, leur surface médiatique, qui va effectivement grandissant, ne dit rien de leur impact réel sur la production de normes ou l'évolution des pratiques gouvernementales.

En comparaison avec les États, Kelly GREENHILL (2010) argue ainsi que les associations humanitaires n'ont guère réussi à faire plier les décideurs politiques en vue d'assouplir leur gestion des flux de réfugiés. À partir de l'exemple des lobbies environnementaux, Bas ARTS (1998) estime pour sa part que les ONG de « plaidoyer » n'ont pas bouleversé l'agenda des gouvernements. Au mieux, elles se sont immiscées dans des négociations diplomatiques et ont pu, à l'occasion, altérer le texte final de conventions internationales. À en croire ce chercheur, qui est un des seuls à avoir essayé de théoriser et mesurer l'impact des organisations de « plaidoyer », le bilan est finalement assez nuancé pour peu que l'on définisse l'influence politique comme un moyen de persuader ou de forcer quelqu'un à faire quelque chose qu'il n'aurait sinon pas fait. Dans bien des cas, les études statistiques à ce sujet ne sont d'ailleurs pas concluantes, notamment en matière de sécurité humaine. D'un côté, Matthew KRAIN (2012) estime en l'occurrence que les pressions des organisations de « plaidoyer » ont effectivement contribué à réduire l'intensité des violences d'État et des crimes de masse. De l'autre, Émilie HAFNER-BURTON (2008) montre que les stratégies de dénonciation des ONG à l'œuvre dans 145 pays étudiés entre 1975 et 2000 ont pu être contre-productives car les régimes concernés ont alors mis en œuvre des réformes cosmétiques pour donner le change tout en prenant soin de rendre moins visibles leurs violations des droits de l'homme.

Rétrospectivement, il s'avère en outre que les associations de « plaidoyer » exercent depuis fort longtemps des formes diverses de lobbying en vue de réformer les lois, de faire adopter des traités, d'inculper des criminels de guerre, d'assouplir le droit d'asile, de dénoncer des exactions, etc. Il n'est donc pas évident que l'on puisse parler à cet égard d'une véritable extension de leur domaine d'action à des questions politiques et internationales attestant de la globalisation des enjeux planétaires. Au XIX^e siècle, rappelle Katherine DAVIES (2012 : 2), les valeurs universelles que défendaient les philanthropes de l'époque mettaient déjà en évidence les interdépendances d'un monde complexe qui obligeait à se soucier du bien-être de l'humanité en général, et pas seulement d'une

communauté nationale ou régionale. En témoigne par exemple la Ligue humanitaire montée en 1891 par le socialiste britannique Henry Stephens Salt, qui appelait à combattre les cruautés infligées aux hommes en invoquant la légalité constitutionnelle, le droit des gens et l'intérêt supérieur de l'humanité¹². Dès leur fondation, respectivement en 1919 et 1942, des organisations comme SCF (Save the Children Fund) et Oxfam ont, pour leur part, mené des actions qui relevaient bien du lobbying et qui les distinguaient du quiétisme de leurs prédécesseurs quakers.

Au sortir de la Première Guerre mondiale, SCF a ainsi publié et distribué des pamphlets pour demander la levée du blocus maintenu par les Alliés contre l'Allemagne après la victoire de 1918. Oxfam, pour sa part, a précisément été créé afin de faire pression sur le gouvernement de Winston Churchill pour l'inciter à assouplir un blocus naval qui avait provoqué une terrible famine dans la Grèce occupée par les Nazis. Depuis lors, les ONG humanitaires britanniques ont simplement affiné leur politique de communication. D'après Clare SAUNDERS (2009), elles ont élargi leur mandat de l'urgence vers le développement puis le « plaidoyer » à mesure qu'elles adoptaient des tactiques de marketing, qu'elles s'affranchissaient des tutelles gouvernementales, qu'elles développaient leur capacité de recherche et que l'Office chargé de réguler le secteur, la Charity Commission, ne tentait plus de les confiner dans des activités strictement caritatives en leur interdisant de prendre des positions politiques. Si l'on en croit les résultats d'un sondage du National Council for Voluntary Organisations en 1990, les trois quarts des ONG britanniques disent désormais exercer des activités de « plaidoyer » à l'international ou à l'intérieur de leur pays.

Impartialité et droits de l'homme

Concernant les problèmes de définition qui nous intéressent, la fonction de lobbying que certains assignent à l'action humanitaire peut alors revenir à assimiler les secouristes à des défen-

¹² Pour une analyse qui assimile la geste humanitaire aux idéaux des socialistes en faveur de l'humanité souffrante, voir par exemple CARLTON (1906).

seurs des droits de l'homme (LEGROS et LIBERT, 2000). Richard BRENNAN et Gerald MARTONE (2007) estiment ainsi que les opérateurs de l'aide sont de toute façon amenés à fournir aux victimes une assistance et une protection juridiques. Et inversement. Pour Laurie WISEBERG (1989), par exemple, les ONG de défense des droits de l'homme relèvent bien de l'action humanitaire car elles ont pour mission de fournir une assistance juridique et de protéger les victimes, et pas seulement de promouvoir des normes, de créer des liens de solidarité avec les opprimés, de sensibiliser la population, de veiller au respect de l'état de droit, de favoriser la démocratisation des systèmes politiques, de faire pression sur les décideurs, d'alerter la communauté internationale et, d'une manière générale, de recueillir et publier des informations sur les exactions commises. De son côté, Claude WELCH (2003) est également d'avis que le mandat des défenseurs des droits de l'homme inclut la protection juridique des victimes et s'étend à la création de standards internationaux, et pas seulement à la dissémination d'informations.

Historiquement, pourtant, les deux registres de normes se sont développés indépendamment (SCHINDLER, 1982). Les droits de l'homme relevaient classiquement du droit constitutionnel et des lois nationales en temps de paix. Issu de la première convention de Genève, signée en 1864, le droit international humanitaire liait quant à lui des États en vue de réguler la conduite de leurs conflits armés. Si les deux registres de normes touchaient au droit à la vie, il était entendu que les droits civiques et les libertés fondamentales étaient inapplicables à l'ennemi en temps de guerre. Terme apparu au sortir de la Seconde Guerre mondiale, le droit international humanitaire se contentait de protéger certaines catégories de victimes et il n'avait pas vocation à s'étendre à tous les citoyens en général. Les convergences sont apparues par la suite.

À mesure qu'ils se développaient, les droits de l'homme ont en effet fini par lier les États, couvrir les situations de conflits armés et influencer le droit international humanitaire. Ainsi, les quatre conventions de Genève de 1949 ont partiellement repris la terminologie juridique de la convention universelle des droits de l'homme de 1948, protégeant les victimes plutôt que les États et les parties contractantes. Dans le même ordre d'idées, leurs protocoles additionnels de 1977 ont explicitement fait référence aux

droits de l'homme. Aujourd'hui, relève Peter BAEHR (2009 : 82), la complexité des guerres contemporaines empêche de toute façon de séparer nettement les violations du droit humanitaire et/ou des droits de l'homme, par exemple en distinguant le massacre du viol ou de la torture. Concrètement, explique Paul NELSON (2008), on assiste donc à une certaine convergence entre les secouristes et les spécialistes du « plaidoyer ». Pendant que des organisations comme Oxfam et Care démarraient des campagnes publiques en faveur des libertés civiles, Amnesty International commençait ainsi à se préoccuper des droits économiques et sociaux, allant jusqu'à traiter de questions telles que l'accès à l'eau ou au logement (encadré 1).

ENCADRÉ 1.

MSF et le « témoignage »

En France, le mouvement « sans-frontériste » est certainement celui qui s'est le plus rapproché des organisations de défense des droits de l'homme. En effet, MSF et MDM ont fait du « témoignage » une valeur centrale de leur engagement humanitaire. Au risque de se faire expulser des pays où ils intervenaient, les médecins sans frontières n'ont ainsi pas hésité à dénoncer les détournements de l'aide et les abus de la junte militaire au pouvoir en Éthiopie en 1985, des « génocideurs » rwandais dans les camps de réfugiés du Zaïre en 1995 ou de la dictature communiste de Corée du Nord en 1998. En cela, ils se sont profondément distingués du « quiétisme » du CICR, qui a préféré rester silencieux pour, justement, ne pas compromettre son accès aux victimes, quitte à se faire reprocher d'être complice des exactions en cours, notamment dans les camps de concentration nazis pendant la Seconde Guerre mondiale.

Pour autant, le « témoignage » de MSF ou MDM est assez différent des droits de l'homme que promeuvent les organisations spécialisées comme Amnesty International ou Human Rights Watch. D'abord, il est limité sur le plan pratique et spatial. Les humanitaires de MSF ou MDM ne dénoncent que ce qu'ils voient, ce dont ils sont témoins sur le terrain, et non les violations des droits de l'homme qui leur seraient indirectement

rapportées par d'autres. De plus, leurs dénonciations ne couvrent pas tout le champ des droits de l'homme, mais seulement une partie du droit international humanitaire.

MSF, par exemple, se préoccupe surtout d'alerter le public quand son « espace humanitaire » est entravé et menacé par les belligérants. De telles limites sont en partie à l'origine du départ d'un de ses fondateurs, Bernard Kouchner, dont l'obsession du « tapage médiatique » avait fini par irriter. En 1979, celui-ci avait en l'occurrence voulu lancer en mer de Chine un bateau qui visait à réveiller les bonnes consciences, mais qui n'avait à peu près aucune chance de secourir les boat people vietnamiens à la dérive sur des embarcations de fortune. Chassé de MSF, Bernard Kouchner s'en fut alors créer une organisation rivale quoique similaire : MDM.

Un tel constat va sans doute de pair avec une tendance générale à l'élargissement du mandat des ONG (CHANDLER, 2001). Dans la base de données de l'Observatoire de l'action humanitaire, qui reconstitue la genèse historique des associations de solidarité internationale, aucune institution ayant délibérément choisi de réduire l'étendue de sa mission n'a été recensée. Ce sont généralement des contraintes financières qui ont obligé les ONG à se restreindre. Ajoutée à des fonctions de développement ou de secours, la fonction de « plaidoyer » des associations de solidarité internationale ne continue pas moins de faire débat. Certains juristes regrettent en effet la confusion entre droits de l'homme et droit humanitaire. Les premiers sont beaucoup plus controversés. Ils risquent donc de politiser indûment les conventions de Genève relatives à la protection des victimes de conflits armés, au risque d'en amoindrir la portée (MEYROWITZ, 1972).

De plus, les deux registres de normes ne sont pas toujours compatibles. Il est arrivé que le droit international humanitaire contredise la logique des défenseurs des droits de l'homme. Les conventions de Genève ont ainsi protégé les prisonniers de guerre avec des statuts qui ont parfois entravé les investigations judiciaires contre des criminels. Dans un cas bien précis au sortir de la guerre des Malouines, elles ont par exemple contraint la Grande-Bretagne à renvoyer sans autre forme de procès dans son pays un officier

argentin accusé de torture et exempté de poursuites du fait de ses accointances avec la junte au pouvoir à Buenos-Aires. De son côté, le dispositif de défense des droits de l'homme admet des exceptions dans les situations de conflits armés, précisément au moment où les états d'urgence sont susceptibles d'ouvrir la voie à de graves violations du droit des gens. De telles dérogations peuvent gêner le travail des secouristes, en particulier dans les prisons (HAFNER-BURTON *et al.*, 2011).

La fonction de « plaider » des défenseurs des droits de l'homme met par ailleurs en évidence un vieux dilemme de l'action humanitaire. Dénoncer les exactions observées sur le terrain, c'est prendre le risque d'être expulsé et de ne plus être en mesure d'aider les victimes quand les bourreaux veulent se débarrasser des témoins gênants. Se taire, c'est assumer le risque de cautionner, voire légitimer les abus en laissant croire que tout va « bien », quitte à être ensuite accusé de complicité avec les tortionnaires, à l'instar du Comité international de la Croix-Rouge à propos de la Shoah pendant la Seconde Guerre mondiale. « Savoir mais ne rien dire » met ainsi en jeu la probité et la responsabilité sociale des opérateurs de l'aide ; à l'occasion, la rétention d'informations peut même constituer une infraction susceptible d'entraîner des poursuites pénales. À l'inverse, la dénonciation revient à exercer une forme de lobbying politique sur les pouvoirs publics. Elle est donc susceptible de contrecarrer le vœu d'impartialité des organisations « dunantistes » qui se revendiquent de la lignée « neutraliste » de Henry Dunant, le fondateur de la Croix-Rouge. En stigmatisant un camp plus qu'un autre, elle compromet irrémédiablement la capacité d'action des secouristes, notamment en temps de guerre ou de troubles politiques.

Pour les humanitaires attachés aux idéaux originels du mouvement de la Croix-Rouge, la neutralité est en effet censée garantir l'accès à toutes les victimes, quels que soient leur engagement partisan, leur origine sociale, leur confession, leur genre ou leur appartenance à un groupe ethnique. Elle ne relève donc pas d'une simple posture morale, pas plus que d'un attachement purement procédurier au respect des lois, même si elle témoigne parfois du détachement professionnel du corps médical et de son désintérêt pour l'engagement politique des malades (GILL, 2013 : 116). En pratique, le vœu d'impartialité des secouristes a des implications

très concrètes que le droit international humanitaire a codifiées à partir de velléités de neutralité qui avaient d'abord été professées sur le terrain par certains acteurs de la guerre pour négocier des trêves ou continuer à faire du commerce au milieu des combats (NEFF, 2000 : 7). Le problème est que le positionnement des humanitaires « dunantistes » est confronté à la dure réalité de situations où les besoins ne sont jamais complètement équilibrés et équivalents chez toutes les parties à un conflit. Les famines, par exemple, affectent souvent des territoires encerclés et victimes de blocus gouvernementaux. Distribuer des vivres en fonction des besoins revient alors à « privilégier » un des belligérants et est évidemment perçu comme inéquitable par le camp ennemi.

L'humanitaire, soutient ainsi Christiane VOLLAIRE (2007 : 114), n'est ni un simple témoin de la guerre, ni un arbitre, mais bien un acteur à part entière, dont les interventions ont d'indéniables conséquences politiques. En dépit de leurs efforts pour se distinguer des « tiers-mondistes » et des organisations de « solidarité » qui insistent sur la nécessité de s'engager aux côtés des opprimés, les « dunantistes » et les « neutralistes » sont finalement amenés à jouer un rôle stratégique, qu'ils se taisent ou qu'ils parlent ! Au-delà de leur discours institutionnel sur les vertus de l'impartialité, il convient à cet égard de s'interroger sur les relations qu'ils entretiennent avec les forces politiques et militaires des régions où ils interviennent. La remarque vaut pour leurs pays de siège. En effet, certains volontaires peuvent également avoir des engagements partisans au sein des ONG qui se disent d'urgence ou de développement. Les exemples abondent dans la base de données de l'Observatoire de l'action humanitaire. Parmi les cas les plus connus, on relève la proximité d'Oxfam avec les travaillistes britanniques et du Secours populaire français avec les communistes.

Des enquêtes menées par Gregor STANGHERLIN (2005 : 197) en Belgique et Florence PASSY (1998) en Suisse montrent ainsi que les bénévoles des ONG de développement ou de « plaidoyer » se disent majoritairement de gauche. Au vu de la diversité et de l'hétérogénéité du mouvement humanitaire, il serait cependant hasardeux de généraliser indûment. En France, des associations comme le Secours catholique ou Solidarités sont issues de milieux beaucoup plus conservateurs. Aux États-Unis, les évangélistes de World Vision ou les volontaires de Care ne sont pas non plus identifiés à

des prises de position progressistes. À l'intérieur d'un même pays comme la Grande-Bretagne, on trouve en réalité de grands écarts idéologiques entre les différentes ONG, notamment dans la mouvance des associations dites de « plaidoyer ». Fondé en 1965 par le fameux économiste Ernest SCHUMACHER (1973), l'Intermediate Technology Development Group a par exemple été suspecté de sympathies pour le parti conservateur à cause de ses positions en faveur de la petite entreprise. Fort d'une centaine de salariés et de nombreux conseillers universitaires, il a en l'occurrence servi de *think tank* au ministère britannique de la Coopération, qui finançait une bonne moitié de son budget. À l'autre extrême de l'échiquier politique, on a trouvé des plates-formes tiers-mondistes comme le World Development Movement, qui réclamait une augmentation substantielle de l'aide publique au développement et qui s'est opposé avec virulence au gouvernement conservateur de Margaret Thatcher à l'occasion de manifestations réunissant jusqu'à 20 000 personnes devant le Parlement le 22 octobre 1985...

Une grille d'analyse

À la différence des études qui cherchent exclusivement à analyser l'impact de l'aide au développement, il convient ainsi de s'attarder sur le fonctionnement interne des ONG. Sur le plan sociologique, les associations de solidarité internationale connaissent par exemple des tensions récurrentes entre leur siège administratif et les équipes déployées à l'étranger (SUZUKI, 1998). Devenues d'importants employeurs, les plus grosses ONG n'échappent pas non plus aux conflits sociaux et aux problèmes de gestion du personnel. D'aucuns soulignent d'ailleurs les risques d'abus d'associations qui paient moins souvent des heures supplémentaires et qui, statutairement, sont moins encadrées que les entreprises. De fait, la défense d'une « bonne cause » permet de justifier l'emploi gratuit de bénévoles plutôt que la rémunération de volontaires ou le recrutement de salariés permanents. À la différence du stagiaire, le militant donne de son temps dans le cadre d'un engagement personnel : il peut donc se contenter d'un salaire « symbolique » qui lui tient lieu de gratification morale et sociale (FERRAND-BECHMANN, 1992).

Des problèmes existent également avec les volontaires qui touchent des émoluments. En effet, les écarts entre les plus basses et les plus hautes rémunérations peuvent être importants¹³. De plus, certaines ONG ne sont guère pressées de payer des charges patronales pour la retraite, la couverture médicale et les allocations chômage de leurs employés. En France, des parlementaires de gauche se sont d'ailleurs élevés contre des dispositions dérogatoires au droit du travail lors des discussions qui devaient aboutir au vote d'une loi sur le volontariat international en avril 2004. Les « représentants du personnel » se sont quant à eux opposés au lobby des associations de développement, le Clong (Comité de liaison des ONG), qui avait initialement obtenu de porter la durée des contrats de volontariat jusqu'à six ans, au risque de favoriser les abus et la précarisation des employés. Adoptée le 9 mai 2006, la loi sur le volontariat associatif devait finalement établir un contrat d'une durée maximale de deux ans, exclusif de toute activité rémunérée.

Évidemment, les contrastes s'avèrent encore plus saisissants dans les pays en développement où le déploiement de l'armada humanitaire renvoie souvent une impression d'opulence, de luxe et d'ostentation. Des auteurs comme Malcolm MacLACHLAN *et al.* (2010) dénoncent ainsi les rapports d'exploitation et les énormes différences de salaires entre expatriés et employés locaux au sein des ONG occidentales. En réalité, les écarts de niveaux de vie expliquent en partie le souci de ne pas déséquilibrer le marché du travail des pays du Sud. En proposant aux autochtones des rémunérations trop élevées, les associations de solidarité internationale risqueraient en effet d'attirer les meilleurs fonctionnaires et d'anémier des services publics déjà réduits. L'observateur s'étonne en revanche de la multiplication des conflits sociaux : un véritable tabou dans le milieu des ONG. À l'occasion, il arrive même que les organisations humanitaires doivent gérer des grèves du personnel, comme Action contre la faim au Libéria. Parfois, les contentieux se règlent à la kalachnikov : en Somalie, le licenciement d'un employé local peut entraîner des rétorsions physiques, voire des kidnappings d'expatriés ! Sans aller jusque-là, les différentiels de salaires génèrent un ressentiment manifeste dans beaucoup

¹³ En France, ils restent certes limités à 5,5 en 2013, contre 8,4 dans le secteur marchand (VERCAMER, 2014 : 18).

de pays. Selon le Camerounais Jean-Claude SHANDA TONME (2010 : 115-118), par exemple, les ONG occidentales font preuve de clientélisme lorsqu'elles veulent éviter de recruter des locaux et préfèrent employer des expatriés pas toujours compétents pour exécuter des tâches très rudimentaires. L'auteur leur reproche également de ne pas publier leurs grilles salariales, de ne pas chercher à régulariser le statut de leur personnel et de se présenter comme des ONG du Sud en vue de détourner les fonds de la coopération destinés aux associations locales.

Pour autant, les tensions internes que connaissent les associations de solidarité internationale ne se réduisent pas toutes à des conflits sociaux à propos de la gestion de leurs ressources humaines. L'environnement juridique, le contexte politique, le type de mandat exercé et la culture institutionnelle des ONG jouent aussi un rôle en favorisant ou non le débat. Robert WUTHNOW (1991) et Sarah STROUP (2012) mettent ainsi en évidence de nombreuses différences entre les associations américaines et françaises. Souvent dirigées comme des entreprises professionnelles à but non lucratif, les premières, en l'occurrence, entretiennent généralement une relation apaisée avec leur gouvernement. Elles se soucient beaucoup de leurs performances financières, veulent travailler au moindre coût et se préoccupent moins de parler au nom des pauvres que d'améliorer la qualité de leurs services sociaux. Suivant une philosophie toquevillienne, leur objectif n'est pas tant de pallier les lacunes des pouvoirs publics que de promouvoir l'autonomie de la société dite « civile » et de valoriser les initiatives associatives en tant que telles, contrairement par exemple à la France, où l'on continue d'estimer que les ONG ne servent jamais qu'à compenser les défauts d'un État-providence, défaillant mais idéalement tout puissant.

À l'épreuve du terrain des pays en développement, la question centrale est alors de savoir si une organisation de solidarité internationale veut respecter les principes dont elle est porteuse, au risque de devoir les imposer par la persuasion, voire la force, ou si au contraire elle est prête à enfreindre ses propres valeurs pour respecter les us et coutumes locales. Particulièrement flagrant dans des pays musulmans comme l'Afghanistan, où des ONG laïques ont dévoyé leur mandat en acceptant de ne pas aider les femmes du temps du régime des talibans, le dilemme se retrouve

à des degrés divers dans les situations culturellement contrastées, de l'Asie bouddhiste à l'Afrique animiste. De par sa vocation universelle et impartiale, la mission sociale des organisations humanitaires occidentales peut en effet contredire les logiques claniques, communautaires et clientélistes du don, de la charité et de la guerre. Le problème ne concerne pas seulement les stratégies d'action, d'adaptation et de compromission des secouristes qui disent vouloir assister équitablement des personnes en danger de mort. Il souligne également les contradictions d'un principe de liberté associative qui, une fois transcrit dans les droits nationaux, pourrait tout aussi bien autoriser les fondamentalistes américains à utiliser l'aide pour évangéliser les populations dans le besoin, ou les islamistes saoudiens à mélanger armes, corans et médicaments dans leurs convois « humanitaires »...

Parfois, le problème relève même d'injonctions contradictoires, au sens psychologique du terme. Censé s'appliquer aux ONG, le code de conduite du mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge en témoigne à sa manière. Ses deux premiers commandements proclament ainsi un impératif moral d'assistance à des personnes en danger en fonction de leurs seuls besoins, sans discrimination d'aucune sorte. Mais la concentration de l'aide sur des catégories de population bien précises, dites « vulnérables », contrevient à ce vœu en opposant deux logiques : l'efficacité, qui vise à secourir en priorité les victimes les plus démunies, d'une part, et l'impartialité, qui consiste à répartir l'aide sans privilégier qui que ce soit, de façon à paraître neutre, d'autre part. En principe, l'assistance humanitaire ne cherche certes pas à être équitable en fournissant les mêmes services et les mêmes vivres à tous les habitants d'une région en crise. En pratique, cependant, le prisme des besoins et la sélection des victimes « méritantes » introduisent un biais qui renvoie une impression de partialité. À ceci s'ajoutent des problèmes d'accès et de faisabilité qui, eux aussi, contraignent les opérateurs de l'aide à effectuer des choix susceptibles de compromettre leur neutralité, sachant qu'il n'existe pas non plus de véritable consensus à propos d'un indicateur objectif et universellement reconnu pour mesurer l'intensité des besoins.

Les monographies réunies par l'Observatoire de l'action humanitaire, qui nourrissent les réflexions de cet ouvrage, mettent ainsi en évidence des contradictions internes qui sont souvent ignorées

par la critique des souverainistes ou des néomarxistes lorsqu'ils dénoncent l'impérialisme des ONG du Nord. Afin de couvrir les nombreux problèmes auxquels sont confrontés les acteurs de la solidarité internationale, l'investigation a en l'occurrence porté sur des associations qui, à un moment ou un autre de leur histoire, se sont revendiquées comme « humanitaires ». Délibérément très diversifié, l'échantillon a été constitué sur la base d'un corpus de vingt-huit ONG françaises, quatre britanniques, une américaine, deux suisses, deux belges, trois norvégiennes et deux saoudiennes. Chaque association a fait l'objet d'une étude fouillée sur, tout à la fois, son histoire, son évolution, son fonctionnement et ses relations avec les pouvoirs politiques, économiques et militaires suivant la grille d'analyse ci-dessous (tableau 1).

Les données ont été recueillies à partir de sources primaires et secondaires avec, dans la mesure du possible, des bibliographies qui se voulaient exhaustives, l'exploitation des archives ouvertes et des entretiens avec les personnels des ONG, notamment les « vétérans associatifs » les plus disponibles et les mieux à même de transmettre la mémoire institutionnelle de leur organisation. Avant d'être mises en ligne, les analyses ont ensuite été systématiquement confrontées aux commentaires des premiers intéressés. Les réactions ont été très variées : une réponse positive, voire enthousiaste, en particulier aux États-Unis ; de l'indifférence ou aucun retour dans un tiers des cas en France et la totalité en Arabie saoudite ; des manifestations d'hostilité dans un autre tiers des cas en France, pays qui compte peut-être les ONG les moins ouvertes à la critique dans le monde occidental.

Malgré les difficultés dues à un manque de transparence qui est analysé dans le dernier chapitre de ce livre, la grille de lecture proposée a alors permis d'analyser les déterminants stratégiques des associations engagées dans l'aide aux pays en développement (tableau 1). Dans un tel cadre, les ONG sont apparues comme un extraordinaire foyer de tensions internes et externes. Relativement aux valeurs qu'elles professent, leur objectif est en effet de gérer la politique du « moindre pire » : se professionnaliser et lever des fonds sans « trop » dériver vers le modèle marchand de l'entreprise ; aider des populations dans le besoin sans « trop » créer des liens de dépendance qui alimenteraient une mentalité d'assistés ; payer des salaires justes sans « trop » déséquilibrer le

Tableau 1

Une grille d'analyse des ONG de solidarité internationale

Rubrique	Domaine d'investigation
L'évolution du mandat	Les changements statutaires de la mission sociale de l'organisation
Le fonctionnement interne	• Les modes opératoires • Les registres d'action • La gouvernance démocratique ou autoritaire de l'organisation • Le renouvellement de ses dirigeants • Le rôle des assemblées générales, des adhérents et des volontaires relativement aux salariés permanents • Les grilles de rémunération • La syndicalisation du personnel • Les interactions entre les différents services, notamment les départements des opérations, des finances et de la communication
Le fonctionnement en réseau	• Les problèmes de coordination • Les rapports avec les organisations intergouvernementales et les autres ONG • Les modalités de franchise, de contrôle, de mise en tutelle, de certification, d'exclusion et/ou d'autonomie des sections nationales dans un cadre centralisé, fédéral ou confédéral
La communication externe	• La politique de relations publiques • La confidentialité • L'accès aux archives • La transparence • L'impartialité • Le prosélytisme • Le merchandising • Le lobbying • Les rapports avec les médias
Les financements	• L'économie politique de l'institution • La proportion de fonds publics et dédiés • Les stratégies de diversification des ressources • Les implications pour l'action de terrain • Les éventuels scandales de détournement de fonds
Les relations avec les forces politiques	• Les rapports avec les partis et les gouvernements • Les engagements de l'organisation • Le parcours militant de ses responsables
Les relations avec les forces économiques	• Le mécénat d'entreprise • Les campagnes ciblées • Les partenariats avec la Banque mondiale et les établissements financiers • Le recours à des sanctions économiques
Les relations avec les forces militaires	• L'intégration dans des opérations de paix • L'emploi ou non d'escortes armées et de gardes privés • La sécurisation et les modes d'évacuation du personnel • Les rapports avec les forces régulières et les mouvements insurrectionnels
La capacité d'analyse	• La production d'études • L'autocritique • L'emploi et la publication d'évaluations externes • L'apprentissage des échecs • Les conséquences pratiques pour les modalités d'un retrait stratégique

Source : <http://www.observatoire-humanitaire.org>

marché de l'emploi en attirant les éléments les plus qualifiés ou, au contraire, en exploitant les autochtones au profit d'expatriés mieux rémunérés ; alerter l'opinion publique sans « trop » verser dans le misérabilisme et le racolage ; déléguer et appuyer les capacités locales sans « trop » renoncer à suivre le déroulement des opérations pour limiter le détournement des intrants ; se frotter aux dures réalités du pouvoir sans « trop » se laisser corrompre ; négocier un passage au milieu de différentes factions sans « trop » se compromettre, etc.

Dans toute leur diversité, les associations de solidarité internationale sont ainsi des acteurs politiques, sociaux et économiques tout à la fois. Elles n'en revendiquent pas moins une indépendance qui exprime non seulement leur détermination à s'affirmer comme des institutions autonomes, voire des contre-pouvoirs, mais aussi leur vocation à œuvrer pour l'intérêt supérieur de l'humanité, par-delà les contraintes des États. Dans les pays en développement, en particulier, les ASI disent se préoccuper de biens publics mondiaux et défendre des valeurs qui transcendent les contingences nationales. De ce point de vue, elles prétendent aussi suppléer aux carences des bailleurs de fonds gouvernementaux parce qu'elles travaillent à une échelle globale et jouissent d'une plus grande marge de manœuvre pour prendre des initiatives au service des pauvres.

Les associations de solidarité internationale (ASI) et les pouvoirs publics

Les ONG internationales n'ont évidemment pas le monopole du développement. Dans une certaine mesure, les États peuvent mener des actions « humanitaires » du moment que celles-ci vont dans le sens de leur intérêt national. Mais les priorités sont clairement établies. Un État est d'abord chargé de protéger ses ressortissants. Il représente une communauté de citoyens et ne peut se prévaloir de l'altruisme que revendiquent les organisations de solidarité internationale. Autrement dit, ses velléités humanitaires à l'étranger s'arrêtent là où commence son intérêt national, sans même parler des visées purement électoralistes de ses dirigeants¹⁴. Les deux sont compatibles tant qu'ils concordent. S'ils viennent à entrer en contradiction, la défense de l'intérêt national prend naturellement le dessus. Le choix est particulièrement évident en temps de guerre. Dans la plupart des pays, des lois interdisent alors tout commerce avec l'ennemi, y compris lorsqu'il s'agit

¹⁴ Dans le même ordre d'idées, certains auteurs arguent qu'aucune intervention militaire n'est motivée par de véritables raisons humanitaires, quoi qu'il en soit des prétentions à sauver des vies en imposant la paix par la force. À propos de la guerre froide, voir par exemple AREND et BECK (1993 : 137).

d'aller au secours des victimes dans le camp adverse. Pendant les deux guerres mondiales, par exemple, c'est à ce titre que les démocraties occidentales ont entravé l'aide humanitaire à destination des territoires occupés par l'Allemagne. Depuis lors, les armées gouvernementales n'ont jamais complètement renoncé à exercer leur pouvoir de blocage, malgré la signature des conventions de Genève de 1949, qui, précisément, sont censées garantir le libre passage des secours entre les belligérants.

Par contraste, les ONG prétendent être capables de s'affranchir de la tutelle de leurs gouvernements pour défendre des valeurs universelles et susceptibles de contredire les intérêts nationaux. L'indépendance des associations de solidarité internationale est pourtant loin d'être évidente, et elle est souvent remise en cause par les critiques. En effet, les ONG du Nord constituent tout à la fois des agents d'influence sur les opinions publiques occidentales, des relais de politique étrangère pour les États bailleurs et des enjeux stratégiques pour les destinataires de l'aide dans les régions en développement. Désormais parties intégrantes du système onusien, les associations de solidarité internationale entretiennent ainsi des relations étroites avec les pays où elles ont leur siège. À cet égard, leurs interdépendances s'apprécient à deux niveaux principaux. Du point de vue de l'économie politique, d'abord, il convient de s'intéresser aux conditions des financements qu'elles reçoivent des pouvoirs publics. D'un point de vue plus culturel, ensuite, il importe de s'interroger sur la façon dont elles épousent et propagent les valeurs des démocraties occidentales.

De l'économie politique du secteur non lucratif

Sur le plan financier, beaucoup d'ASI s'avèrent en l'occurrence dépendre de dotations ou de contrats gouvernementaux. La situation est suffisamment complexe pour que l'on en dise un mot. En effet, il serait réducteur d'opposer les financements publics des organisations intergouvernementales aux ressources privées d'ONG qui, pour certaines, sont entièrement subventionnées par les États. D'un côté, les agences d'aide des Nations unies ou de

l'Union européenne ne vivent pas toutes uniquement des cotisations des États membres. Une part non négligeable du budget d'organisations onusiennes comme le HCR (Haut-Commissariat pour les réfugiés) ou l'Unicef (United Nations Children's Fund) provient aussi de dons collectés par des associations homonymes et chargées de solliciter la générosité des particuliers, cela sans parler de la vente de services, du mécénat d'entreprises ou du placement des excédents de trésorerie. D'un autre côté, les entités de droit privé qui agissent dans le domaine social sont très souvent soutenues par les autorités, à tel point que certaines sont décriées comme de simples collecteurs de subventions publiques (ALGAN et CAHUC, 2007).

En France, par exemple, les dons des particuliers et le mécénat représentaient moins de 6 % des ressources budgétaires des associations de loi 1901 en 2008, contre 55 % en Grande-Bretagne si l'on en croit les chiffres de la mission d'information parlementaire dirigée par Pierre MORANGE (2008 : 16, 56, 150, 163 et 174). En revanche, les financements publics fournissaient 34 % des revenus du secteur, soit un niveau bien supérieur à ceux de la Grande-Bretagne et, surtout, des États-Unis, qui étaient respectivement de 22 % et 9 %. Les dernières estimations, qui datent de 2010, tablent même sur un taux de 49 %. La tendance est d'autant plus marquée que la crise financière de 2009 a accéléré le désengagement de l'État et que les subventions d'autrefois ont souvent cédé la place à des appels d'offres et des commandes publiques qui, pour reprendre le mot d'Édith ARCHAMBAULT et Viviane TCHERNONOG (2012 : 7), ont asséché l'initiative associative et mis les ONG en concurrence « au détriment de l'innovation sociale ». Même sur le marché des dons privés, la compétition est désormais telle que les ONG bénéficiant déjà d'exemptions fiscales ou de financements publics s'insurgent lorsque l'État entreprend à son tour de solliciter la générosité des particuliers¹⁵.

Concernant plus précisément les associations de solidarité internationale, on a en fait assisté à un mouvement de balancier. Jusqu'aux années 1980, par exemple, les ASI françaises se sont surtout développées grâce à la collecte de dons auprès des particuliers. Mais sur la période 1985-2001, le taux de croissance de leurs

| ¹⁵ Pour un exemple de cette position, voir VACCARO (2006 : 31).

subventions publiques a été de trois points supérieur à celui des ressources privées (QUEINNEC, 2008 : 85). La part de fonds gouvernementaux dans leur budget est alors passée de 3 % en 1973 à 40 % en 1985 et près de 50 % au début des années 1990 (CHOUAÏD, 1994 : 70). Le constat vaut pour d'autres pays développés où, au sortir de la guerre froide, les efforts de coopération bilatérale pour le développement ont été largement recyclés en aide multilatérale humanitaire. Sur le plan économique, les subventions gouvernementales se sont ainsi substituées aux financements privés et ont parfois dissuadé les ONG de continuer à essayer de solliciter la générosité des particuliers (ANDREONI et PAYNE, 2003). À l'aube du XXI^e siècle, beaucoup d'ASI ont cependant cherché à renverser la tendance à mesure qu'elles se rompaient aux techniques de management de l'entreprise en plaçant leur argent sur des comptes rémunérés ou en investissant leurs excédents de trésorerie dans des activités commerciales. Aujourd'hui, leur croissance budgétaire repose de moins en moins sur l'augmentation des subventions publiques (PÉROUSE DE MONTCLOS, 2013 : 44). Bien que les gouvernements continuent de payer l'essentiel des programmes d'aide, les ONG humanitaires se financent de plus en plus grâce à des contributions privées qui fournissent désormais 57 % de leurs ressources, qu'il s'agisse de donations individuelles, de mécénat d'entreprises ou de placements rémunérés (STOIANOVA, 2012 : 5).

De tels « entrecroisements » d'intérêts brouillent indéniablement les pistes. À l'échelle globale, le taux de financement public des ASI oscille entre 40 % et 50 % depuis la deuxième moitié des années 1990 (PÉROUSE DE MONTCLOS, 2013 : 44). Mais cette moyenne, qui est calculée à partir des comptes publiés dans les rapports d'activité des principales ONG européennes, cache une extraordinaire diversité d'un pays et d'une association à l'autre. En réalité, il est très difficile d'obtenir des chiffres exacts et comparables. Dans le système que l'on connaît aujourd'hui, les agences gouvernementales engagent en effet des ONG « partenaires » (« *implementing partners* ») qui jouent un rôle d'exécutant et passent à leur tour des contrats avec des prestataires privés. L'argent circule sans qu'on puisse, à la fin, cerner précisément son origine publique. La difficulté qu'il y a à connaître le montant total de l'aide dispensée dans le monde est significative à cet égard. Il existe deux principales sources en la matière : les Nations

unies avec le service financier (FTS, Financial Tracking System) du Bureau de coordination des affaires humanitaires (Ocha, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), d'une part, et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) avec les statistiques du Comité d'aide au développement (DAC, Development Aid Committee), d'autre part. Effectif depuis 2003, le premier inclut les fonds privés comme publics et mesure les flux sortants et entrants. Mais il ne capture que les données livrées sur une base volontaire. De plus, il ne donne pas de définition précise du champ humanitaire, qui peut comprendre des opérations de paix ou des programmes de formation pour les militaires. En place depuis 1960, le second repose quant à lui sur un système de comptes rendus obligatoires de la part des États membres. Ses catégories statistiques s'avèrent plus précises, avec une définition de l'assistance humanitaire étroite et exclusive de toute composante militaire. En revanche, le DAC ne recense que l'aide publique au développement. Il s'en tient aux engagements des gouvernements du Nord, qui n'ont qu'une valeur déclarative, et n'enregistre pas les flux réellement entrants dans les pays du Sud.

Malgré leur imprécision, les chiffres confirment cependant que les associations de solidarité internationale occupent une part considérable du marché de l'aide, avec un budget opérationnel et cumulé qui a atteint 5,7 milliards de dollars en 2008, contre 1,5 pour le mouvement de la Croix-Rouge et 7,8 pour les agences onusiennes (DEVELOPMENT INITIATIVES, 2010 : 58). L'importance relative des ONG n'est d'ailleurs pas nouvelle pour la simple raison que les structures de coopération bilatérales et les organisations intergouvernementales étaient quasiment inexistantes du temps de la colonisation. Hormis le cas particulier et hybride du CICR, les agences d'aide multilatérales sont en effet assez récentes, avec des prototypes qui ont commencé à se développer sous l'égide de la Société des Nations afin d'assister les rescapés du génocide arménien ou les populations déplacées par la Première Guerre mondiale (CROWDY, 1927 ; WATENPAUGH, 2010). À l'époque, des institutions comme le Haut-Commissariat de Fridtjof Nansen, ancêtre de l'actuel HCR, ne sont pas du tout opérationnelles et il leur faut compter sur l'apport des ASI pour rapatrier les prisonniers de guerre ou les civils. Après la constitution

en 1921 d'un Comité consultatif des organisations privées, des ONG européennes et des associations russes en exil sont alors conviées à contribuer aux efforts du Bureau international du Travail en vue de trouver un emploi aux demandeurs d'asile et d'élaborer un statut juridique pour les réfugiés. Concrètement, note Dzovinar KÉVONIAN (2005), les organisations intergouvernementales doivent ainsi leur existence et leurs ressources aux ASI qui les ont précédées et qui, en échange, y gagnent en légitimité et en stature. De ce point de vue, les ONG apparaissent beaucoup plus puissantes qu'aujourd'hui, dans un contexte où elles sont désormais financées par le HCR et souvent réduites à un rôle de sous-traitants.

En 1945, la création de l'Organisation des Nations unies change certes la donne. Les ASI ne continuent pas moins de proliférer dans les domaines de l'action humanitaire, du développement, de l'éducation, des échanges culturels, des droits de l'homme et du combat pour la paix ou la protection de l'environnement (IRIYE, 2002). Elles jouent un rôle crucial pendant la période de reconstruction de l'après-guerre. En 1953, année où le budget d'une organisation intergouvernementale comme le HCR ne dépasse pas les 300 000 dollars, les œuvres caritatives des Églises, par exemple, envoient à elles seules 90 % de l'aide à destination des populations déplacées par le conflit en Europe (NICHOLS, 1988 : 68). En 1960, encore, les budgets cumulés des 521 ASI enregistrées à Bruxelles auprès de l'Union internationale des associations dépassent les 300 millions de dollars et équivalent à peu près au montant réuni par les 18 agences onusiennes de l'époque, tous secteurs confondus, de l'éducation à l'assistance sociale (KNOTT, 1962 : 21).

Depuis lors, la part des officines gouvernementales est remontée car la plupart des pays développés se sont dotés de dispositifs de coopération bi- ou multilatérale au moment de la décolonisation. Mais Thomas WEISS (1996 : 441) estimait qu'en 1994, les ONG canalisait encore 10 % de l'aide publique au développement, environ 8 milliards de dollars, soit un montant supérieur au budget opérationnel des agences onusiennes. D'après des sources officielles, les fonds véhiculés par les institutions humanitaires privées à travers le monde ont ensuite atteint 8,5 milliards de dollars en 2000, là aussi un total supérieur au budget cumulé de toutes les agences onusiennes (UNHCR, 2000 : 194). Selon les

chiffres et les années, les ONG convoient désormais entre 15 % et 30 % de l'aide publique au développement, contre moins de 0,2 % en 1980 (AGG, 2006 : 14 ; RIDDELL, 2007 : 259). La proportion est encore plus considérable si l'on s'en tient au seul secteur de l'urgence. À en croire les statistiques disponibles, les ONG captent à peu près un quart de l'assistance humanitaire des pays de l'OCDE (DEVELOPMENT INITIATIVES, 2009 : 22).

Les ASI, sous-traitants des États du Nord

D'aucuns en déduisent qu'elles seraient davantage instrumentalisées sur le plan politique. Très en vogue depuis que les États-Unis ont lancé une guerre globale contre la pauvreté... et le terrorisme en 2001, cette thèse ne stipule pas seulement que les ONG seraient de plus en plus financées par des fonds publics et dédiés. Elle repose aussi sur la représentation utopique d'un État qui, en des temps lointains et inconnus, aurait laissé toute liberté d'action aux humanitaires déployés sur des terrains de crise. Malgré l'obstacle des frontières et des souverainetés nationales, les conflits du tiers-monde avant 1989 ont en effet donné à certaines ONG le sentiment d'une plus grande marge de manœuvre car il s'agissait de guerres « par procuration » où, contrairement aux opérations de paix de la décennie suivante, les superpuissances évitaient d'envoyer des troupes sur le terrain, échaudées par la désastreuse intervention, qui des Américains au Vietnam, qui des Soviétiques en Afghanistan dans les années 1960 et 1980 respectivement. En fait, les États du Sud n'étaient pas forcément moins faibles du temps de la guerre froide. Mais on considérait qu'ils avaient la volonté de protéger leur population. Dans un tel contexte, l'aide internationale était respectueuse des souverainetés nationales et venait seulement en complément des capacités gouvernementales (KENT, 2004 : 852).

Avec la fin de la guerre froide, en revanche, les ONG se sont multipliées et sont davantage allées au cœur des conflits, tandis que le conseil de sécurité de l'ONU parvenait à lever les blocages qui l'avaient empêché de monter des opérations de paix. Tout en

réussissant à maintenir leur position dominante, les ASI du Nord, constate Alex de WAAL (2007), se sont également professionnalisées et démocratisées, de pair avec la montée en puissance des organisations religieuses et l'élargissement général du mandat des institutions humanitaires. Les chercheurs divergent certes sur les raisons de cette évolution dans un contexte libéral de recul des prérogatives de l'État. Pour Volker HEINS (2008 : 61), Eric WERKER et Faisal AHMED (2008 : 77), c'est parce qu'elles se sont professionnalisées que les ONG se sont développées. Mais on peut aussi faire l'hypothèse que c'est précisément parce qu'elles montaient en puissance et recevaient davantage de subventions publiques que les associations de solidarité internationale ont été obligées de se professionnaliser, à mesure qu'elles exerçaient de plus grandes responsabilités (REIMANN, 2006). Parallèlement, note Alex de WAAL (2007), on a assisté au brouillage des clivages idéologiques qui avaient opposé les ONG du temps de la guerre froide entre l'Est et l'Ouest. De plus en plus nombreuses, les associations de solidarité internationale ont alors multiplié leurs interventions sur les terrains de conflits armés, ce qui les a d'ailleurs amenées à militariser d'elles-mêmes leurs opérations en demandant un soutien des casques bleus ou en recrutant leurs propres gardes parmi les combattants ou les compagnies de sécurité privée.

Bien qu'il reconnaisse la profondeur historique du mouvement humanitaire, Michael BARNETT (2005, 2010 : 187) considère ainsi que les ONG d'aujourd'hui seraient plus politisées parce que davantage intégrées à des logiques étatiques et institutionnelles. À l'en croire, les gouvernements occidentaux utiliseraient de plus en plus une rhétorique humanitaire pour justifier leur politique étrangère. En outre, ils seraient en train de réhabiliter les coopérations bilatérales des années 1960, reniant les approches multilatérales qui les affranchissaient un tant soit peu des préoccupations liées à l'intérêt national. Dans le même ordre d'idées, la récente remontée de la part des fonds dédiés dans le montant total de l'aide publique au développement témoignerait de la recrudescence des conditions politiques qui encadrent le versement des financements. Quant aux ONG, elles seraient devenues des acteurs de pouvoir à part entière, avec des budgets qui ont littéralement explosé et qui sont parfois supérieurs à ceux des États en développement dans lesquels elles interviennent. Dorénavant, elles se

préoccuperaient notamment de combattre les causes structurelles des crises, et non plus seulement de traiter leurs conséquences conjoncturelles, quitte à renoncer à toute velléité de neutralité pour résoudre les conflits et réformer des États faibles (BARNETT, 2009).

En réalité, des ONG initialement « urgentistes » comme Oxfam en Grande-Bretagne n'avaient sûrement pas attendu la fin de la guerre froide pour s'attaquer à des questions de développement et de réforme sociale, en particulier pendant la période « tiers-mondiste » des années 1970. Depuis lors, la marchandisation et l'institutionnalisation du secteur associatif, conjuguées à la « professionnalisation » de la communication et du marketing humanitaires, ont au contraire adouci le ton militant et la véhémence révolutionnaire qui avaient pu caractériser les oppositions idéologiques du temps de la décolonisation et de la confrontation Est-Ouest (ION, 1997 ; JUHEM, 2001). Pour Bruno REBELLE et Fabienne SWIATLY (1999 : 28), on a plutôt assisté à un « détournement de l'esprit associatif » à mesure que les ONG s'éloignaient « de la mission politique qui leur était assignée ». Selon Pascal DAUVIN (2010 : 28), ces dernières auraient perdu de leur virulence et s'inscriraient moins dans une optique de contestation des pouvoirs établis. « Aidées par les publicitaires » et devenues conscientes « des dangers des prises de paroles "politiques" », « elles proposent à la place des campagnes de sensibilisation qui apparaissent comme un compromis efficace : elles permettent de mettre en scène la cause et l'engagement sans gêner ni l'action sur le terrain, ni les recherches de fonds ».

D'après une autre thèse, la dépolitisation des associations de solidarité internationale viendrait aussi de leur consolidation et de leur affranchissement des logiques étatiques. Sans doute leurrés par les proclamations d'indépendance des organisations humanitaires, Gilles NANCY et Borianna YONTCHEVA (2006) soutiennent même que l'aide des ONG européennes ne serait plus conditionnée par les considérations géopolitiques de leurs bailleurs de fonds. Selon un ancien responsable de la Croix-Rouge française, la montée en puissance des associations de solidarité internationale et le déclin relatif des coopérations interétatiques ont en effet conduit à un « recul des objectifs strictement politiques dans les processus de décision d'affectation de l'aide » depuis la fin de la guerre froide

(d'ANDLAU, 1998 : 89). À meilleure preuve, les agences de coopération bilatérales, qui, habituellement, sont davantage soumises aux impératifs diplomatiques de leur pays, captent une moindre part de l'aide publique au développement. Au contraire, la proportion qui revient aux organisations multilatérales a doublé en quarante ans, de moins de 15 % en 1960 à plus de 30 % en 2000, après un pic de 37 % en 1977 (LANCASTER, 2007 : 39 et 43). Dans le même ordre d'idées, les pays les plus pauvres reçoivent désormais jusqu'à 34 % de l'aide des bailleurs de fonds de l'OCDE en 2003, contre 30 % en 1990 et 8 % en 1960¹⁶.

Des ONG plus « libres » depuis la fin de la guerre froide ?

Les chercheurs qui tablent sur une dépolitisation des ASI ne sont cependant pas plus convaincants que les tenants de la thèse opposée. En réalité, les plus gros bailleurs gouvernementaux continuent de soutenir en priorité « leurs » ONG « nationales », à l'exception des Pays-Bas et de l'Irlande (DEVELOPMENT INITIATIVES, 2009 : 57). Le système est si bien ancré qu'en l'absence de statut juridique international, les organisations concernées ont fini par se doter de sections nationales pour capter ces fonds, y compris au sein de l'Union européenne (SIMÉANT, 2005). Sur le plan géographique, ensuite, les ASI ciblent souvent les mêmes pays que les États bailleurs : la distinction tient davantage à la dispersion de leurs interventions par rapport à des coopérations bilatérales plus concentrées sur des régions prioritaires (DEVELOPMENT INITIATIVES, 2009 : 3 et 26). Sur le plan stratégique, enfin, certains gouvernements assument ouvertement leur instrumentalisation de l'aide. En 2004, les directives dites des « 3 D », ou des « trois piliers », plaçaient ainsi le développement financé par la coopération américaine au cœur du dispositif de sécurité nationale des États-Unis, au même titre que la diplomatie et la défense (STODDARD, 2010 : 262). De ce point de vue, il convient de revoir les études selon lesquelles les ONG se déploient effectivement pour

¹⁶ Pour un point de vue favorable à la thèse de l'altruisme des États, voir aussi WARD (2001 : ch. 6).

répondre aux besoins des populations démunies, sans considérations pour les exigences politiques de leurs bailleurs de fonds institutionnels.

À partir d'un échantillon d'une quarantaine d'ASI basées aux États-Unis, Tim BÜTHE *et al.* (2009) observent par exemple que la répartition des activités financées par des ressources privées est fortement corrélée avec les indices de développement humain ou les produits nationaux bruts par habitant. Elle ne correspond ni à la ventilation géographique de la coopération américaine ni à la couverture médiatique des crises qui serait susceptible de relancer la collecte de fonds des organisations humanitaires. Le problème est que les auteurs de l'étude n'analysent pas l'ensemble du budget des ONG. Ils se contentent de regarder l'emploi des ressources privées, sans y inclure les subventions publiques. Ils ignorent donc l'économie politique des ASI qui servent à relayer la politique extérieure des États-Unis parce qu'elles dépendent des contrats de la coopération américaine. Dans l'échantillon proposé, on trouve en l'occurrence beaucoup d'organisations dont la majeure partie du budget provient précisément de fonds gouvernementaux, tels ACF-USA, Adra, Africare, Care, Concern Worldwide US, la Croix-Rouge américaine, CRS, l'IMC, l'IRC ou Mercy Corps. Au total, ces dernières jouissent de revenus qui n'ont rien à envier aux ONG dont les financements reposent essentiellement sur les contributions du secteur privé, à l'instar de la Fondation Aga Khan, d'Américares, du CCF (Christian Children's Fund), de LWR (Lutheran World Relief), de MSF-USA, d'Oxfam-USA, de Plan-USA, de SCF-USA, de World Relief et de World Vision. À y regarder de plus près, l'analyse statistique de Tim BÜTHE *et al.* (2009) confirme les soubassements stratégiques de l'aide « privée ». En effet, il s'avère que les ONG étudiées investissent en priorité l'Amérique latine chrétienne, chasse gardée « traditionnelle » des États-Unis et de leurs missionnaires. De plus, elles privilégient les pays où des troupes américaines sont déployées, délaissant ceux qui font l'objet de sanctions de la part de Washington.

Il est de toute façon assez difficile de décoder les déterminants stratégiques du positionnement géographique de l'aide internationale, tant les facteurs sont multiples. Pendant la guerre froide, il était entendu que les Occidentaux privilégiaient leurs alliés pour endiguer la menace communiste. Mais l'aide avait également pour

fonction d'attirer les pays apparentés au bloc soviétique, à l'instar de l'Égypte d'Anouar el-Sadate ou du Soudan de Jaafar Muhammad Nimeiry dans les années 1980. À la fin de la guerre froide, par exemple, les principaux récipiendaires de la coopération américaine en Afrique étaient en fait des alliés de Moscou, à savoir le Mozambique, l'Angola et l'Éthiopie (MINEAR, 2013 : 50). Une lecture économique n'était guère plus éclairante à cet égard. On a souvent souligné que l'aide visait à relayer le commerce extérieur des puissances occidentales, avec un retour sur investissement sous la forme d'importation de biens produits dans les pays développés. Mais, en pratique, les priorités des coopérations bilatérales correspondaient rarement aux volumes d'échanges avec les États concernés. En réalité, on aurait tout aussi bien pu soupçonner l'aide de servir à trouver de nouveaux marchés dans des pays avec qui, précisément, les liens commerciaux étaient faibles. Autrement dit, les indicateurs statistiques et les coïncidences spatiales qui sont censés éclairer les dessous politiques de l'assistance internationale restent discutables. Autant la France des années 1980 a vraisemblablement aidé la Côte d'Ivoire avec des arrière-pensées pour défendre ses parts de marché en Afrique de l'Ouest, autant elle a pu, parallèlement, développer sa coopération avec le Rwanda parce qu'elle entretenait peu de relations commerciales avec ce pays.

Dans tous les cas, il serait illusoire d'imaginer que l'aide n'a pas toujours été porteuse de conditions politiques, voire de projets de société. Quand bien même l'action humanitaire se réduirait à l'urgence, ce qui est très contesté, sa prétention à la neutralité et la prétendue brièveté de ses interventions ne préjugent en rien de sa capacité à transmettre des valeurs dans des contextes de crises et de grande vulnérabilité qui, précisément, sont favorables à l'importation de nouvelles normes. Sans doute le temps long de l'aide au développement se prête-t-il d'avantage à des projets de société holistiques. Mais, à y regarder de plus près, il s'avère que les « développementalistes » s'impliquent tout autant dans des champs spécialisés, tels l'éducation, l'agriculture, la santé, les infrastructures, etc. Les urgentistes, quant à eux, « exportent » aussi des « segments » de projets de société quand ils cherchent à privilégier les femmes et modifient les rapports de genres dans les camps de réfugiés, ou lorsqu'ils veulent fournir des soins gratuits

et promouvoir certains protocoles de médicaments en opposition avec les ministères de la Santé locaux. Concrètement, de pareils dispositifs invitent à relativiser la distinction de Rony BRAUMAN (1992 : 15) selon laquelle, « au contraire d'autres chapitres de la solidarité internationale, l'action humanitaire [n'aurait] pas pour ambition de transformer une société, mais d'aider ses membres à traverser une période de crise, autrement dit de rupture d'un équilibre antérieur ».

Particulièrement évidente en période de guerre, la dimension intrinsèquement politique des secours à des populations vulnérables transcende ainsi la question de son inscription temporelle à plus ou moins court terme. On serait donc bien en peine de se prononcer sur la tendance actuelle. Sur un plan strictement médiatique, les récentes déclarations de certains décideurs ont sûrement exacerbé les controverses en la matière. En avril 2009, le représentant spécial des États-Unis en Afghanistan, Richard Holbrooke, expliquait par exemple que 90 % de la connaissance qu'il avait de la région provenait des organisations d'aide (MAGONE *et al.*, 2011 : 82 et 131). À la suite d'une visite dans la bande de Gaza en octobre 2008, le ministre des Affaires étrangères Bernard Kouchner affirmait de son côté qu'il était bien informé de la situation grâce à la présence d'ONG françaises sur le terrain. Mais ces propos sur les activités de renseignement des humanitaires ne suffisent évidemment pas pour conclure que les États auraient davantage l'intention et la capacité de manipuler les acteurs de la solidarité internationale. La question est notamment de savoir si un gouvernement finance une ONG pour orienter ses activités ou, simplement, pour la récompenser de mener des programmes qui vont dans le sens de ses intérêts. Faute d'avoir une réponse claire, il importe en tout cas de noter que les manifestations d'indépendance du secteur associatif et la complexité de ses relations avec les bailleurs institutionnels interdisent les généralisations abusives et les critiques à l'emporte-pièce.

Depuis la fin de la guerre froide, les changements de fond tiennent plutôt à la multiplication et à l'institutionnalisation des opérateurs de l'aide (DONINI *et al.*, 2008 : 3-4). Ainsi, les ASI sont devenues des acteurs importants de la diplomatie et, dans beaucoup de pays africains où elles bénéficient d'un accord de siège, leurs expatriés circulent avec des véhicules munis de plaques diplomatiques et

des cartes d'identité les assimilant au personnel d'une ambassade. Mariella PANDOLFI (2003) considère même les ONG humanitaires comme des entités « souveraines » en ce sens qu'elles ont un pouvoir de vie ou de mort sur des populations en détresse. Sur le plan spatial, voire extraterritorial, les ASI, qui gèrent des camps de réfugiés et y exercent des fonctions quasi régaliennes, ne sont d'ailleurs pas sans rappeler les structures de droit privé qui gouvernent des parcs naturels parfois gigantesques, à l'instar de la Fondation internationale du Banc d'Arguin en Mauritanie. Mais l'institutionnalisation des associations de solidarité internationale s'apprécie aussi d'un point de vue juridique. Dans un cas bien précis à l'intérieur du système onusien, par exemple, les ONG sont presque traitées à l'égal des États depuis qu'elles ont obtenu un statut d'observateur permanent auprès d'un organe qui dépend directement de l'assemblée générale des Nations unies, à savoir la commission pour les droits de l'homme, devenue un conseil à part entière en 2006 (WILLETS, 2010 : 48 ; ALGER, 2003 ; MARTENS, 2005). D'autres auteurs insistent quant à eux sur la force morale et vertueuse des organisations à vocation humanitaire. Pour Ulrich BECK (2003 : 523), les ONG incarnent « la conscience supérieure des gouvernements » si l'on en juge par leur « complicité » et leur « fraternisation paradoxale » avec la classe dirigeante.

Une indépendance à géométrie variable

Indéniablement, les ASI ne sont pas des entités abstraites qui peuvent complètement s'affranchir des contextes politiques et juridiques comme le prétendent certains idéalistes. Dans leur pays de siège, elles entretiennent des relations financières et parfois organiques avec les pouvoirs publics. Les carrières individuelles de leurs cadres, par exemple, connaissent souvent un prolongement au sein des appareils des États : soit qu'un de leurs responsables finisse par entrer dans un ministère, soit qu'un haut fonctionnaire à la retraite décide de prendre en charge une association, soit encore qu'une même personne occupe des fonctions tout à la fois dans l'administration et dans le secteur associatif (LEWIS,

2008). Des guides de formation aux métiers des ONG établissent d'ailleurs un lien explicite vers la diplomatie (GHELM *et al.*, 2009). Mais les synergies sont également d'ordre culturel. En effet, les ASI sont le produit d'une histoire et elles sont largement imprégnées des valeurs que défendent les démocraties occidentales. En outre, leur marge de manœuvre et leur puissance dépendent en partie de la bonne volonté et du rayonnement international des États de leur pays de siège.

Coralie BRYANT et François RUBIO (2006) soulignent ainsi l'importance des cultures politiques et associatives qui peuvent aboutir à d'étroites synergies, comme aux États-Unis, ou au contraire à des relations empreintes de méfiance, comme en France. Il existe des situations assez variées à cet égard. Si le revenu par habitant ou la nature démocratique des gouvernements en place ne semblent pas toujours jouer un rôle décisif, Evan SCHOFER et Marion FOURCADE-GOURINCHAS (2001 : 819) trouvent par exemple que le taux d'adhésion à des associations est deux fois moindre dans les États hégémoniques que dans les autres pays du monde développé. Selon James CURTIS *et al.* (1992), les ONG ont en fait moins de poids dans des régimes centralisés tels que la France et le Japon, où elles rassemblent à peine le tiers de la population adulte, contre plus de la moitié dans les pays anglo-saxons. À en croire ces auteurs, des États bien plus décentralisés, tels l'Espagne ou l'Italie, connaissent cependant un faible taux d'adhésion associative.

En d'autres termes, la nature démocratique ou autoritaire de l'État, ainsi que son organisation fédérale, régionale ou centralisée, ne permettent guère d'énoncer une règle générale à propos de l'ampleur du développement des ONG, y compris dans les pays du Sud. Force est de constater que tous les cas de figure sont possibles, si tant est qu'on puisse suivre le cadre analytique de Lester SALAMON *et al.* (1999) pour apprécier l'importance du secteur associatif relativement à la part que ses activités représentent sur le marché du travail et dans le produit intérieur brut d'un pays. En Espagne, en Italie, au Japon et au Mexique, par exemple, les ONG sont faibles dans des États forts et parfois autoritaires, en l'occurrence à certaines périodes données de leur histoire, notamment dans les années 1930 et 1970. Mais le secteur associatif est encore moins développé dans un État faible comme le Nigeria,

qui a également connu de nombreuses dictatures militaires. De là à en déduire que la nature autoritaire de l'État importerait davantage que la capacité d'action de son administration, il y a un pas que l'on ne saurait franchir. En effet, les ONG s'avèrent beaucoup plus fortes et influentes dans des États faibles ou réputés « faillis » comme le Congo-Kinshasa, la Somalie, le Mali et le Burkina Faso, qui ne se caractérisent guère par un fonctionnement démocratique. Parallèlement, le secteur associatif est bien développé dans des États puissants tels que les États-Unis ou l'Afrique du Sud.

Visiblement, d'autres facteurs jouent. Plus difficiles à décrypter et à mesurer, ils ne permettent guère de généraliser indûment le rôle des États bailleurs pour expliquer l'essor des ONG. De fait, les velléités de financement et de manipulation du secteur associatif à des fins de politique intérieure ou extérieure ne sont pas toujours probantes en la matière. À partir du début des années 1970, par exemple, les ASI ont commencé à se multiplier avant même que les agences de coopération gouvernementales entreprennent de les subventionner de manière plus régulière durant les années 1980 (WERKER et AHMED, 2008 : 75). Certes, on peut arguer que les ressources humaines et financières du secteur privé associatif servent également les intérêts des pouvoirs publics. À en croire Steve CHARNOVITZ (2002 : 18), les cycles d'expansion des ONG correspondent ainsi à des périodes de paix au sortir des guerres, quand les États ont besoin de toutes les bonnes volontés pour reconstruire des sociétés déchirées. Il n'en demeure pas moins qu'une analyse des ressources privées ou publiques du secteur associatif ne couvre pas tous les aspects de la question.

Les ASI américaines, par exemple, sont régulièrement décriées comme inféodées à Washington parce qu'elles entretiennent généralement de bonnes relations avec leur gouvernement. Toutes proportions gardées, pourtant, elles sont beaucoup moins financées par les pouvoirs publics que leurs homologues françaises, en moyenne à hauteur de 20 % des ressources des ONG de développement établies aux États-Unis (REID et KERLIN, 2006). Contrairement aux idées reçues, en outre, elles dépendent de moins en moins des subventions de leur gouvernement : une tendance engagée depuis la fin de la guerre du Vietnam au début des années 1970 (MCCLEARY, 2009 : 22). En revanche, la coopération américaine fait très largement usage des ASI pour mettre en œuvre

ses programmes d'aide. Elle y consacre jusqu'aux trois quarts de son budget opérationnel, quitte à concentrer ses subventions sur un nombre restreint de « grosses » organisations de solidarité internationale. Le contraste n'en est que plus saisissant avec la France jacobine et laïque, qui s'est longtemps méfiée d'ONG assimilées à des ligues séditeuses, des agents de la subversion marxiste ou des organes de l'Église.

D'un État à l'autre, les différences tiennent ainsi à des spécificités historiques et culturelles. Du côté des pays riches, en particulier, le fait d'avoir eu des colonies joue un rôle important. Au moment de la décolonisation, par exemple, le gouvernement français pouvait s'appuyer sur un puissant réseau de coopérants et de missions d'aide à l'étranger. Pour assurer son rayonnement à l'international, il n'avait donc pas vraiment besoin d'être relayé par des volontaires issus des milieux associatifs (CUMMING, 2009 et 2010). C'est au moment de la famine du Biafra, en 1968, que les autorités se sont pour la première fois avisées de créer une Mission de liaison avec les ONG (Milong). Depuis la fin de la guerre froide, des diplomates ont certes pris conscience des avantages à tirer d'un partenariat avec des associations professionnalisées en vue de relayer leur influence, d'exécuter des programmes à moindre coût et d'assurer une présence dans les régions sensibles où ils ne pouvaient pas intervenir officiellement. Mais la France continue de faire partie des pays européens qui consacrent aux associations de solidarité internationale la plus faible proportion de leur aide publique au développement.

À l'inverse, ASI et gouvernement coopèrent beaucoup plus facilement en Norvège. Sachant la tradition d'entraide d'un territoire au climat difficile, le développement d'un État-providence et d'une société corporatiste a en effet suscité de nombreuses vocations humanitaires en vue de mener une politique de coopération conforme à l'idéal social du pays. Les milieux syndicaux, par exemple, sont très impliqués dans des activités de solidarité internationale qui sont elles-mêmes soutenues par le gouvernement¹⁷. La non-séparation de l'Église et de l'État a également

¹⁷ Ainsi, le syndicat des instituteurs prélève 3,5 % des cotisations de ses membres pour financer des actions de développement. D'une manière générale, la Norvège recense presque trois fois plus de membres d'associations que d'habitants car il est fréquent qu'un citoyen adhère à plusieurs organisations à la fois.

favorisé la collusion des mouvements missionnaires et des cercles de pouvoir. La Constitution proclame que la Norvège est un pays luthérien, en particulier dans la « *Bible Belt* » du Sud, tandis que le parti démocrate chrétien a souvent été au gouvernement. Si 3 % seulement de la population va encore au temple le dimanche, l'Église luthérienne est financée par le contribuable et continue d'avoir une influence importante : 88 % des Norvégiens s'en réclament. Aujourd'hui encore, la ventilation géographique des associations de solidarité internationale n'est donc pas sans liens avec l'implantation des mouvements missionnaires.

Autre élément d'importance, la Norvège peut compter sur sa rente pétrolière pour financer son aide au développement et apparaître en tête de liste des pays les plus généreux du monde¹⁸. Mais elle ne compte que 4 millions d'habitants et n'a pas d'anciennes colonies. Dans les pays en développement, le gouvernement doit en conséquence mobiliser tout le personnel disponible pour assurer son rayonnement international. Aussi consulte-t-il régulièrement les travailleurs humanitaires en poste à l'étranger. À la différence de leurs homologues de l'Europe méridionale, qui ont un statut de volontaire, ces derniers font figure d'experts, avec une longue expérience de terrain, car ils peuvent mener toute leur carrière dans une organisation caritative en touchant des salaires équivalents à ceux du secteur privé. De façon significative, Terje TVEDT (1998) relevait ainsi qu'en 1992, les soixante-six ONG norvégiennes implantées dans des pays en développement employaient près d'un millier d'expatriés, mais moins d'une centaine de volontaires aux côtés de 4 000 autochtones.

De ce point de vue, il est clair qu'à l'instar de la France, une ancienne puissance coloniale comme la Grande-Bretagne a moins eu besoin des ASI pour relayer sa politique étrangère. Pour autant, les ONG y sont extrêmement puissantes et comptent parmi les plus développées du monde occidental. Face à un État relativement décentralisé et ouvert à un partenariat avec le secteur privé, elles bénéficient en effet de la générosité des Britanniques, dont la contribution à des œuvres de charité est traditionnellement élevée. À la différence d'autres pays européens où les services publics

¹⁸ Il n'en a pas toujours été ainsi. La Norvège a été un pays pauvre et peu « généreux » jusque dans les années 1960. Voir PHARO (2003).

restent du domaine du pouvoir central, les *charities* jouent ainsi un rôle essentiel dans l'économie sociale du Royaume Uni. Tous les chiffres le confirment, quoi qu'il en soit des majorités conservatrice ou travailliste au pouvoir. En 1977, par exemple, les associations caritatives totalisent déjà des revenus d'environ 3 milliards de livres, équivalant à 3 % du produit intérieur brut (PIB), et elles emploient 200 000 salariés, soit 2,5 % de la main-d'œuvre du pays si l'on y ajoute l'apport des volontaires et des bénévoles. L'arrivée au pouvoir des conservateurs, qui se traduit par un désengagement de l'État, accentue ensuite la tendance. À en croire les chiffres de la Charities Aid Foundation, le secteur non lucratif alimente 3,7 % du produit national brut en 1985, plus si l'on inclut les syndicats. À elle seule, la contribution des volontaires cette année-là équivaut désormais à 400 000 emplois à temps plein, soit 1,5 % de la force de travail du pays. En 1990, encore, les ressources financières des 171 434 organisations caritatives déclarées représentent 3,4 % du PIB et permettent d'employer 482 000 personnes, soit 2,2 % de la main-d'œuvre britannique. Alors que le pays sort à peine de la crise économique des années 1970, le secteur non lucratif au sens large du terme – écoles privées et congrégations religieuses incluses – connaît une croissance particulièrement impressionnante au cours de la décennie qui suit. D'après le National Centre for Volunteering, ses ressources dépassent alors les 45 milliards de livres en 1995. Une telle manne représente 6,2 % de l'emploi non agricole et 6,6 % du PIB, jusqu'à 9,2 % si l'on comptabilise la part du bénévolat (LESTER *et al.*, 1999).

Les raisons d'une puissance : les ONG britanniques

Plusieurs facteurs expliquent en l'occurrence l'importance des ONG en Grande-Bretagne. Il y a d'abord, historiquement, un profond enracinement du secteur non lucratif dans la vie sociale. Le libéralisme né de la révolution industrielle n'y est pas pour rien, qui érige la liberté associative en droit fondamental, constitutif de tout gouvernement démocratique. Le XIX^e siècle voit

ainsi se multiplier et se séculariser des organisations caritatives qui, progressivement, débordent du champ religieux pour porter assistance aux plus démunis. Dans l'Angleterre victorienne, en particulier, l'assistance sociale de l'État est accusée d'encourager la mendicité, d'entraîner des gaspillages, d'arracher les pauvres à leur communauté et de les empêcher de se prendre en charge. Alimentés par les théories du darwinisme social, qui font de la misère une tare héréditaire, les discours sur l'oisiveté contribuent donc à propulser l'initiative privée sur le devant de la scène, souvent par opposition aux pouvoirs publics.

C'est d'ailleurs à cette époque que les autorités commencent à légiférer et réglementer le secteur non lucratif en distinguant plusieurs types d'organisations : les institutions privées établies par charte royale et dotées d'une personnalité juridique ; les fondations caritatives (*charitable trusts*), dont le statut date du Moyen Âge et dont les membres des conseils d'administration ne peuvent être rémunérés ; les sociétés philanthropiques (*unincorporated associations*), très en vogue au XVIII^e siècle ; les associations à responsabilité limitée (*companies limited by guarantee*) définies par le Companies Act de 1862 ; et les coopératives ou les mutuelles (*friendly societies*), dont l'existence est reconnue depuis une loi de 1793, le *Rose's Act*. Inadaptées au monde moderne, nombre de ces structures devaient ensuite disparaître, à commencer par les sociétés philanthropiques. Pour certaines héritières des guildes médiévales, les coopératives, par exemple, sont largement passées de mode : malgré de nouvelles lois en 1965 et 1974 (l'*Industrial and Provident Societies Act* puis le *Friendly Societies Act*). En 1970, on en recensait quatre fois moins qu'en 1914 (WARE, 1989).

De fait, la progression des organisations à but non lucratif n'est pas linéaire. Après la Seconde Guerre mondiale, notamment, les nationalisations du gouvernement travailliste freinent pendant un temps le développement du secteur privé et consacrent le triomphe de l'État-providence. Selon un sondage de 1948 cité par Benedict NIGHTINGALE (1973), 99 % des Britanniques considèrent alors que l'assistance sociale est du ressort des pouvoirs publics et non des ONG. Celles-ci ne peuvent qu'améliorer la qualité de vie et doivent laisser à l'État le soin de répondre aux besoins de première nécessité. Il n'en demeure pas moins que leur nombre ne cesse d'augmenter, d'abord lentement dans les années 1960,

puis plus rapidement. Si l'on inclut les syndicats, les groupements socioprofessionnels, les Églises et les clubs sportifs, le pays compte ainsi quelque 350 000 organisations volontaires à la fin des années 1970, dont les deux cinquièmes affichent une vocation humanitaire. Outre l'Écosse, qui recense environ 16 000 ONG en 2005, les chiffres de la Charity Commission, un organisme gouvernemental qui répertorie les associations caritatives en Angleterre et au pays de Galles depuis 1961, montrent à leur manière l'ampleur du phénomène, à raison de 71 000 entités officiellement enregistrées en 1968, plus de 76 000 en 1970, 130 000 en 1978, 136 000 en 1980, 143 000 en 1982, 154 000 en 1985, 161 000 en 1987, 170 000 en 1992, 184 000 en 1998 et près de 168 000 en 2006.

Par rapport à leurs homologues qui travaillent uniquement en Grande-Bretagne, il s'avère en outre que les associations de solidarité internationale croissent encore plus vite. La Charity Commission en dénombre 8 777 de la sorte en 1998, contre 7 280 en 1992, 3 483 en 1982 et 1 563 en 1970. Pendant ce laps de temps, leur proportion passe de 2 % à 4,8 % du nombre total de *charities* répertoriées en Angleterre et au pays de Galles. Désormais, le secteur emploie à lui seul 68 000 personnes selon des chiffres de 1996, dont 58 % de ressortissants des pays en développement. À l'instar des autres *charities*, son dynamisme plonge en l'occurrence ses racines dans l'histoire. Le mouvement missionnaire chrétien en a d'abord posé les prémices : le département outre-mer de l'Église d'Écosse, par exemple, affiche une vocation « humanitaire » depuis... 1560 ! Au XIX^e siècle, l'entreprise coloniale et les guerres de conquête territoriale ont ensuite pris le relais et suscité leur contingent de « bonnes œuvres » avec des figures comme l'infirmière Florence Nightingale.

Une rapide analyse financière montre toutefois que les *charities* ne dépendent qu'en partie des contributions volontaires des particuliers. Relativement à d'autres pays, le milieu associatif en Grande-Bretagne ne se distingue pas seulement par le développement précoce de ses techniques de marketing et de mailing pour collecter des fonds. Une de ses particularités est aussi que les ONG ont l'habitude de s'autofinancer par des activités commerciales, avec la gestion de magasins ou de ventes par correspondance. Autre caractéristique : un appui jamais démenti de

l'État sous forme de subventions ou de facilités fiscales. Dès 1799, en l'occurrence, les organisations caritatives ont été exemptées de l'impôt sur le revenu que les autorités venaient juste de créer. Depuis lors, ces privilèges ont perduré avec moult subventions, y compris pour les associations de solidarité internationale après la vague de décolonisation et la mise en place d'une politique d'aide au développement dans les années 1960. Toutes ONG confondues, en incluant les écoles privées mais pas les congrégations religieuses, la part des subventions publiques dans les ressources du secteur non lucratif a même augmenté de 39 % en 1990 à 46 % en 1995 (LESTER *et al.*, 1999).

Soucieuses de sauvegarder leur indépendance politique, certaines associations de solidarité internationale ont d'ailleurs dû réagir en s'engageant dans les années 1970 à limiter la proportion de financements étatiques à un plafond maximal de 10 % de leurs revenus. Avec l'arrivée au pouvoir du gouvernement conservateur de Margaret Thatcher, qui allait restreindre le budget du ministère de la Coopération à partir de 1980, elles devaient ensuite rehausser ce seuil à 30 % pour Christian Aid et 20 % pour SCF ou Oxfam. Paradoxalement, les efforts destinés à s'autofinancer et à s'affranchir de la tutelle des autorités ont alors assaini les relations des ASI avec l'État. Ainsi, les *charities* britanniques ont pu compter sur le soutien continu des équipes qui se sont succédé au pouvoir après le départ de Margaret Thatcher en 1990. Les alternances de gouvernements conservateur ou travailliste n'ont pas fondamentalement changé la donne et les associations de solidarité internationale sont progressivement devenues des partenaires incontournables du ministère de la Coopération, le Dfid (Department for International Development). Lors des deux décennies qui ont suivi la fin de la guerre froide, la part de l'aide publique au développement qui leur est dévolue n'a cessé d'augmenter malgré la nouvelle priorité affichée depuis le début des années 2000, qui consiste à aider directement les États sans passer par l'intermédiaire des ONG (AGG, 2006).

Contrairement aux idées reçues, il n'y a en effet pas lieu de supposer que des gouvernements de gauche ou de droite seraient mieux ou moins bien disposés à l'égard des associations britanniques de solidarité internationale. D'un côté, les travaillistes entretiennent des liens étroits avec le secteur non lucratif en

général, à commencer évidemment par les syndicats et des organisations comme War on Want ou Oxfam. D'un autre côté, la primauté qu'ils accordent au rôle de l'État n'est pas forcément favorable aux ONG. Les conservateurs, pour leur part, s'opposent aux associations de solidarité internationale quand ils diminuent l'aide au développement pour réaliser des économies budgétaires. Mais leur idéologie libérale, qui prône un effacement des pouvoirs publics, consacre le rôle social d'ONG destinées à suppléer plus efficacement aux lacunes de l'État-providence. Conjugué à l'afflux de financements de l'Union européenne, le triomphe de l'économie de marché explique en réalité la formidable croissance des ONG britanniques au cours des années 1980. Spécificité de l'ère Thatcher, les rivalités entre le pouvoir central et les autorités régionales ont également contribué à revaloriser le secteur non lucratif avec le soutien des collectivités locales.

Les petits pays : l'exemple de la Belgique

Le passé colonial de l'Angleterre n'est ainsi pas le seul facteur d'explication de la vitalité des ASI britanniques. Qu'ils relèvent de l'environnement juridique, du contexte économique, de l'organisation de l'État ou des velléités de rayonnement d'une grande puissance impérialiste, d'autres éléments rentrent en ligne de compte, dont certains dépendent de la conjoncture politique intérieure. De ce point de vue, il est intéressant de comparer la Grande-Bretagne avec d'autres pays qui ont eu des colonies et qui sont aussi engagés dans des programmes de coopération pour le développement. Beaucoup d'écrits portent déjà sur la France jacobine. Une comparaison avec la Belgique fédérale offre donc des perspectives plus novatrices pour mieux comprendre les différences des secteurs associatifs au sein des pays développés.

Ancienne puissance coloniale, important carrefour commercial et siège de l'exécutif européen, la Belgique est en effet très active en matière de solidarité internationale. Selon Lester SALAMON *et al.* (1999), son secteur non lucratif disposait de ressources équivalent à environ 25 milliards d'euros en 1995, ce qui représentait

9,5 % du produit intérieur brut et 10,5 % de l'emploi non agricole, soit les taux les plus élevés du vieux continent avec l'Irlande et la Hollande. Certes, on estime que seulement 50 773 des 82 123 associations enregistrées à l'époque étaient véritablement actives. Parmi ces dernières, à peine plus d'un tiers, soit 18 100, avait des employés rémunérés et moins de 4 %, soit 1 774, menaient des activités à l'étranger. Ainsi, les associations de développement belges n'employaient pas plus de 3 000 personnes en 2000, dont un maximum de 1 200 en expatriation. Leur budget cumulé, calculé à partir de 110 ONG, ne dépassait pas les 342,2 millions d'euros en 2002, contre 23,4 milliards d'euros pour l'ensemble du secteur associatif. Les 90 membres de la fédération francophone et germanophone des Associations de coopération au développement (Acodev) ne pesaient par exemple que 272,5 millions d'euros en 2003 : moins que les ressources collectées à travers le monde par les différentes sections d'une seule ONG comme Médecins sans frontières. De fait, les associations belges sont, pour la plupart, très petites, si bien que 60 % d'entre elles réunissaient à peine 7 % du budget total du secteur non lucratif consacré à la solidarité internationale en 2002.

Des raisons tout à la fois historiques et politiques expliquent une pareille dispersion. Comme dans beaucoup d'autres pays européens, d'abord, le mouvement humanitaire en Belgique prend sa source dans trois principaux courants de pensée : la chrétienté ; la philanthropie bourgeoise issue de la révolution industrielle ; la solidarité ouvrière (PIRET et GALAND, 1983). Les ONG de la première heure apparaissent en l'occurrence pendant l'entre-deux-guerres pour participer au développement des colonies ou à la reconstruction de l'Europe en ruine. La Caritas catholique, qui date de 1932, côtoie ainsi l'Entraide socialiste (Socialistische Hulp), créée par le parti ouvrier en 1936 et ancêtre de Solidarité socialiste (Fonds voor Ontwikkelingssamenwerking). Au cours des années 1960, la période des indépendances suscite ensuite de nouvelles vocations pour envoyer des coopérants dans les pays du Sud. Cette génération d'ONG émane notamment des milieux universitaires et démocrates chrétiens, avec Medicus Mundi en 1962, la Fondation Damien (Damiaanaktie) en 1964, Withuis en 1977 ou les Compagnons bâtisseurs de Coopibo en 1962, qui fusionneront avec les Flamands de Vredeseilanden et prendront le nom de Veco en 1998. Certaines associations sont d'ailleurs liées à des structures

politiques, telles Entraide et fraternité (Broederlijk Delen), en 1961, ou le Comité belge pour la Campagne mondiale contre la faim, l'actuel SOS Faim, qui date de 1964. Parallèlement se mettent en place des plates-formes de coordination, les « coupoles », qui visent à rassembler les ASI et qui sont également en lien avec le pouvoir.

Les années 1970 et 1980 constituent une période de turbulence pour le mouvement humanitaire en Belgique. Le « paternalisme » des associations caritatives traditionnelles, d'abord, est remis en cause par les « tiers-mondistes » qui veulent conscientiser l'opinion publique, politiser les actions de développement et ébranler les structures d'exploitation du système capitaliste. Dans cette veine, des syndicalistes chrétiens lancent par exemple en 1974 une ONG, Solidarité mondiale, ou WSM (Wereldsolidariteit), qui n'est pas insensible aux appels à la révolution des théologiens de la libération. La section belge d'Oxfam, Solidarité, qui date de 1964, se structure quant à elle en dehors de tout cadre institutionnel préexistant, même si la « coupole » du CNCD (Centre national de coopération au développement) finit par rassembler la mouvance des associations dites « progressistes ». Au cours des années 1980 émergent par ailleurs des ONG « sans-frontiéristes » qui, plus pragmatiques, délaissent la raideur idéologique de leurs aînées et visent d'abord à devenir des professionnelles, voire des « techniciennes » pures et dures. Les sections belges de Médecins sans frontières ou Handicap international, qui se constituent en 1980 et 1986, sont représentatives de cette tendance.

Mais ce sont surtout les tensions régionalistes du royaume belge qui mettent à mal l'unité du mouvement humanitaire. Chacune à leur tour, les « coupoles » d'ONG implosent à cause de désaccords entre Flamands néerlandophones et Wallons francophones (LAMBERT et DE SMEDT, 2006 ; RANDEL et GERMAN, 1999)¹⁹. Il existe certes de nombreuses ONG bilingues qui

¹⁹ C'est par exemple le cas du Comité belge pour le volontariat outre-mer (CBVO), ou DKVO (Belgisch Comité voor het Voluntariaat Overzee), qui avait hérité en 1966 d'une structure lancée par des associations catholiques en 1963, l'Iteco (Internationale Technische Coöperatie). Formalisé en 1970 sous le nom d'Intercodev, ce comité se scinde en deux entités en 1991 : le Codef, qui fusionnera avec l'ADO (Association des ONG de développement) en 1997 pour former une fédération francophone des Associations de coopération au développement, l'Acoddev, d'une part ; et Intercodef-Vlaanderen,

appartiennent à la fois à l'Acoddev et à Coprogram, telles Oxfam-Solidarité, Max Havelaar et MSF-Belgique. Pour des raisons d'économie budgétaire, il arrive également que les deux « coupoles » parviennent à dépasser leurs divergences communautaires afin de mener ensemble des campagnes de collecte de fonds dans le cadre de l'opération dite « 11.11.11 ». Mais les Néerlandophones dominent indéniablement des ONG bilingues comme Oxfam-Solidarité, Max Havelaar ou DMOS (Dienst Missie en Ontwikkelingssamenwerking), le service de Coopération missionnaire au développement (Comidé), aujourd'hui connu sous le nom de Via Don Bosco.

D'une manière générale, des différences politiques, culturelles et opérationnelles séparent les associations flamandes de leurs homologues wallonnes. Sur le plan géographique, les premières ont plus d'envergure, avec des interventions réparties de l'Afrique anglophone à l'Asie en passant par l'Amérique latine. Les secondes, en revanche, sont davantage concentrées sur l'Amérique du Sud et l'Afrique centrale francophone, essentiellement la République démocratique du Congo, le Burundi et le Rwanda. Quant aux quelques ONG germanophones, elles travaillent souvent au Cameroun, une ancienne colonie allemande. Les différences sont aussi d'ordre institutionnel. Les associations de développement flamandes s'avèrent plus professionnelles, plus riches et moins informelles que les wallonnes. Les critères introduits en 1991 pour sélectionner les partenaires susceptibles de recevoir des fonds publics ont d'ailleurs accentué la césure car les francophones ne remplissaient pas les nouvelles conditions requises en ce qui concernait leur évaluation, leur transparence et la tenue de leurs comptes (DEVELTERE *et al.*, 2004). Pour ne pas raviver les tensions communautaires au sein de la mouvance

qui rejoindra la plate-forme flamande du Coprogram en 1994, d'autre part. Dans le même ordre d'idées, le Centre national de coopération au développement (CNCD), qui date de 1966, éclate en 1983. Tandis que les francophones gardent le nom de CNCD, les néerlandophones du NCOS (Nationaal Centrum voor Ontwikkelingssamenwerking) se retrouvent sous l'appellation de « 11.11.11 ». Constituée en 1976 par des associations qui refusaient de laisser au CNCD le soin de gérer les subventions du gouvernement, la plate-forme de Coprogram donne quant à elle naissance en 1989 à deux entités francophone et néerlandophone, l'ADO et Coprogram Vlaanderen. Au-delà des différences communautaires, enfin, les « coupoles » n'échappent pas aux tensions internes. Si les néerlandophones du NCOS et de Coprogram collaborent étroitement, allant jusqu'à partager les mêmes locaux, les relations sont parfois tendues entre l'Acoddev et le CNCD...

associative, la coopération belge a alors dû assouplir le règlement de ses subventions en 1997.

En attendant, le NCOS (Nationaal Centrum voor Ontwikkelings-samenwerking, Centre National de Coopération au Développement) est devenu le principal interlocuteur du gouvernement car son équivalent wallon, le CNCD, était trop politisé et moins représentatif. Sur la période 2003-2007, les sept associations de développement les plus financées par la coopération belge ont été flamandes ou bilingues. La ventilation du budget de la DGCD (Direction générale de la coopération au développement) consacré aux ONG a été à l'avenant : entre 2000 et 2006, 33 % sont allés aux néerlandophones et 42 % aux bilingues, contre seulement 25 % pour les francophones. Certes, parmi les 76 associations financées par la coopération belge pendant ce laps de temps, 37 % étaient wallonnes, 21 % flamandes et 18 % bilingues, sans compter les structures de nationalité étrangère. Dans le cadre d'un arrêté royal en date du 18 juillet 1997, les pourcentages respectifs avaient même été de 48 %, 29 % et 23 % pour les 120 ONG habilitées à recevoir des subventions de la DGCD. Mais il faut se méfier des apparences. Les associations de développement francophones semblent se tailler la part du lion car elles sont plus nombreuses que les néerlandophones, et non plus puissantes. Globalement, les flamandes restent mieux financées et moins dépendantes des fonds publics que leurs consœurs wallonnes. Bien implantées dans les milieux chrétiens ou coopératifs, elles lèvent davantage de fonds privés, à raison de 52 % du total de leurs ressources en 2001, contre une moyenne de 48 % en 2006 pour l'ensemble des ONG belges selon l'Acodé.

Dans tous les cas, ces dernières dépendent beaucoup de l'argent du contribuable dans un pays où les financements publics fournissent entre 62 % et 77 % du budget des associations à vocation sociale, un record européen si l'on en croit les chiffres de Pierre MORANGE (2008). Concernant les ASI, les subventions fournissent 52 % des ressources du secteur et passent essentiellement à travers la DGCD, qui gère entre la moitié et les deux tiers de l'aide publique au développement. À l'instar de la Hollande et des pays scandinaves, la coopération belge a en effet l'habitude de s'appuyer sur les ONG. En 2007, elle leur a ainsi attribué 11 % de son budget, contre 2 % en France et moins de 1 % dans d'autres pays d'Europe du Sud, par exemple. L'environnement législatif s'y prête bien, qui accompagne

et facilite le développement des ONG. Depuis un premier arrêté royal qui a établi et reconnu le statut de volontaire outre-mer en 1964, des lois de 1976, 1980, 1983, 1991, 1997 et 2007 ont ainsi institutionnalisé le soutien des pouvoirs publics aux associations de solidarité internationale. En 1997, la réforme du secrétaire d'État à la coopération Réginal Moreels, un ancien président de la section belge de Médecins sans frontières, allait notamment autoriser la DGCD à cofinancer jusqu'à 75 % du coût des programmes engagés par les ONG sur une base quinquennale. Ce pourcentage a ensuite été porté à 80 % puis 85 % (STANGHERLIN, 2001).

Bien entendu, une relation aussi étroite avec les autorités n'a pas été sans incidences sur le fonctionnement des ASI. Corrélativement à l'importance de ses subventions, la coopération belge a par exemple réduit la marge de manœuvre des ONG internationales lorsqu'elle a décidé de recentrer ses financements sur un choix réduit de pays à partir de 1994. Elle a en outre resserré ses contrôles administratifs et comptables après plusieurs scandales qui ont agité le monde des associations et des « coupoles », en proie à des problèmes récurrents de gouvernance et de mauvaise gestion. En 1991, trois arrêtés royaux établissaient un système d'agrément des ONG de développement qui devait entraîner une réduction drastique du nombre d'associations soutenues par les autorités. En 2007, encore, la DGCD renforçait ses audits et réduisait de cinq à trois ans la durée de ses cofinancements. Suite aux pressions de l'Union européenne et de l'OCDE, qui incitent régulièrement les États membres à harmoniser leurs politiques de coopération, elle a également imposé aux associations qu'elle subventionne, des outils d'évaluation de plus en plus sophistiqués qui ont contribué à uniformiser la nature des actions menées dans les pays du Sud. Aujourd'hui, les ONG belges sont ainsi confrontées au défi qui consiste à se professionnaliser sans renoncer complètement à une autonomie déjà très réduite (MOLENAERS *et al.*, 2011).

Une comparaison avec la Suisse

Parmi les petits pays développés qui ont eu un passé colonial ou non, il apparaît alors que l'organisation décentralisée de l'État ne

constitue pas non plus un facteur déterminant et exclusif de la structuration et de l'indépendance politique du secteur associatif. En comparaison avec la Belgique fédérale, la Confédération helvétique propose par exemple un modèle assez différent où le mouvement humanitaire puise sa vitalité à trois sources principales : une démocratie directe qui encourage la création d'ONG ; une diplomatie hyperactive qui appuie les initiatives à l'étranger ; et l'influence des Églises protestantes.

Dans un pays qui n'a pas de passé colonial et où la démocratie se pratique souvent par voie de votation, d'abord, la population a l'habitude de participer à de nombreuses associations qui ont une vocation locale, nationale ou internationale. L'engagement humanitaire se retrouve au niveau des dons et du mécénat, qui brassent d'importants volumes d'argent. Chargées de collecter des fonds pour les opérateurs actifs sur le terrain, des fondations comme la « Chaîne du bonheur » (*Glückskette* dans sa version allemande, ou *Catena della Solidarietà* en italien) sollicitent ainsi la générosité des particuliers en organisant des campagnes publicitaires et des émissions de soutien à la radio et à la télévision. D'autres, telle Swisscontact, qui a été lancée en 1959 sous le nom de Fondation suisse d'assistance au développement technique, financent quant à elles des partenaires directement dans les pays du Sud. Toutes proportions gardées, les montants sont conséquents. Les ONG que certifie le Bureau central des œuvres de bienfaisance, la Zewo (Zentralstelle für Wohlfahrtsunternehmen), ont par exemple reçu 1,7 milliard de francs suisses en 2002, dont 36 % provenaient de dons privés, 34 % de subventions publiques et 22 % de l'autofinancement par la vente de services ou produits.

En pratique, la mobilisation de la population en faveur des pays en développement passe notamment par les Églises protestantes. Lieu de rencontre et siège de plusieurs institutions internationales, la ville de Genève, en particulier, est à la confluence de nombreux réseaux d'ONG confessionnelles qui y ont établi leur tête de pont au niveau mondial. On y trouve ainsi le Conseil œcuménique des Églises (World Council of Churches), qui a hérité en 1946 d'une structure plus légère, l'Alliance mondiale pour la coopération internationale entre les Églises (World Alliance for Promoting International Friendship through the Churches), créée en 1914. Membre dudit Conseil et très active dans les camps de réfugiés

des pays en développement, la Fédération mondiale des Églises luthériennes (Lutheran World Federation) a également établi son siège à Genève, en 1947. Lancée à Paris en 1855 pour rassembler les différentes YMCA à travers le monde, l'Alliance mondiale des unions chrétiennes de jeunes gens (World Alliance of Young Men's Christian Association) a quant à elle déménagé son secrétariat international de Londres à Genève en 1878. À leur manière, toutes ces organisations ont largement contribué à mobiliser les milieux protestants en faveur de diverses causes humanitaires.

Les initiatives privées ne suffiraient cependant pas sans un soutien résolu de l'État. En effet, la diplomatie suisse accompagne et participe activement au développement du droit humanitaire tel qu'il a été construit par le Comité international de la Croix-Rouge depuis sa création par Henry Dunant en 1863. De par son statut neutre, la Confédération helvétique joue notamment un rôle de gardien des conventions de Genève de 1949 et 1951, qui protègent les victimes de guerre et les réfugiés. De plus, le gouvernement fédéral à Berne s'appuie largement sur les ONG pour mettre en œuvre sa politique de coopération outre-mer, compensant ainsi la réduction des effectifs de sa fonction publique. À partir de 1976, la DDC (Direction du développement et de la coopération) a, en l'occurrence, pris l'habitude de confier ses projets à des associations de solidarité internationale. Selon les sources, les ONG véhiculaient entre 8 % et 27 % de l'aide publique au développement de la Suisse en 1995 (RANDEL et GERMAN, 1999). Les chiffres à ce sujet varient suivant les auteurs et les modes de calculs. D'après Gérard PERROULAZ *et al.* (2004), les ONG ont géré jusqu'à 29 % de l'aide publique et privée de la Suisse aux pays en développement en 2002. Statutairement, la DDC répartit ses financements en parts à peu près égales entre le CICR, les agences onusiennes et les associations de solidarité internationale, essentiellement Helvetas, Swisscontact et les organisations réunies au sein de la plate-forme Intercoopération.

Sur le plan financier autant que juridique et fiscal, le contexte se prête ainsi au développement d'initiatives humanitaires privées. Les pouvoirs publics font confiance au secteur associatif pour s'autoréguler et prévenir les fraudes avec la Zewo. Créé en 1942, cet organisme certifie la déontologie financière et l'utilité publique des ONG en leur décernant des labels qui sont payants et qui

concernaient 450 d'entre elles en 2004, contre 300 en 2001. La Zewo suit par ailleurs les activités de milliers d'associations et fondations, coordonne le planning des appels aux dons, sert d'interface avec les médias, distribue les bons comme les mauvais points et publie très largement ses critiques. Résultat, les autorités n'ont pas ou peu ressenti le besoin de légiférer en la matière. Même si elle ne se préoccupe pas de la qualité des programmes réalisés dans les pays en développement, la Zewo couvre en effet les principaux domaines qui intéressent les pouvoirs publics : l'utilisation des dons, la gouvernance interne des ONG et leur gestion financière. En pratique, les autorités se sont donc contentées de poser le cadre réglementaire qui permet de contrôler les activités budgétaires des ASI. En juin 2004, le Conseil fédéral proposait par exemple que l'obligation de réaliser des audits indépendants ne dépende plus des statuts juridiques mais de la taille des structures concernées, quitte à examiner aussi des associations et des fondations. De leur côté, les bailleurs de fonds ont resserré leurs exigences sur le suivi comptable des opérations humanitaires qu'ils finançaient. Désormais, l'office fédéral des assurances sociales, la DDC et le Seco (secrétariat d'État à l'économie) imposent une certification de l'ISO (International Standard Organisation) pour débloquer des subventions en faveur des ONG. Terre des Hommes en 1999, Caritas en 1998 et Medair en 2002 ont en conséquence dû adopter la norme ISO 9001 pour continuer de jouir de la confiance de leurs bailleurs.

Ces efforts de professionnalisation et de normalisation des ASI sont assez significatifs des transformations à l'œuvre dans les pays bailleurs depuis la fin de la guerre froide. Qu'ils évoluent dans un cadre confédéral en Suisse, fédéral en Belgique, décentralisé en Grande-Bretagne ou jacobin en France, les acteurs de la solidarité internationale se sont très largement institutionnalisés, quoi qu'il en soit par ailleurs des relations de confiance ou de défiance qu'ils entretiennent avec l'État où leur siège est établi. Leur professionnalisation ne dit cependant rien de leur impact dans les pays qu'ils sont censés contribuer à développer et démocratiser. Leurs relations plus ou moins tendues avec les pouvoirs publics des États du « Sud » font l'objet du chapitre qui suit.

L'impact politique des ONG sur les États du Sud

Dans une optique libérale, la prolifération d'associations et le dynamisme du secteur non lucratif sont censés consolider les contre-pouvoirs de la société dite « civile » face à l'État²⁰. Issu des observations d'Alexis de Tocqueville à propos de la démocratie américaine au XIX^e siècle, ce paradigme est toujours très prisé aujourd'hui. À sa manière, le président Bill CLINTON (2007) l'a d'ailleurs repris dans un de ses livres en assimilant la multiplication des ONG de solidarité internationale à une sorte de démocratisation de la charité. Beaucoup d'analystes anglo-saxons estiment ainsi que le modèle tocquevillien s'applique aux pays pauvres (HARBESON, 1994 ; GYIMAH-BOADI, 1996). À en croire la littérature académique sur la notion d'*empowerment*, par exemple, les associations de développement constituent des intermédiaires indispensables pour atténuer les injustices sociales, promouvoir les droits des sans-voix et faciliter la participation de la population aux affaires publiques (LEWIS et KANJI, 2009). Elles font donc figure de « courtiers en démocratie » et sont largement soutenues par les bailleurs de fonds occidentaux.

²⁰ Pour une analyse tocquevillienne du rôle positif des associations, voir KORNHAUSER (1959). Pour une critique de ces thèses, voir ECKSTEIN (1992) et BERMAN (1997).

Il y a pourtant lieu de s'interroger sur leur impact réel, quoi qu'il en soit par ailleurs des présupposés et des attendus d'une société « civile » dont la vitalité associative garantirait la « bonne gouvernance » des pouvoirs publics. En effet, les observations empiriques du terrain ne confirment pas toujours la thèse néo-tocquevillienne et américaine selon laquelle les ONG représenteraient les aspirations à la démocratie de la population. Les critiques portent non seulement sur la gouvernance interne des structures associatives, mais aussi sur l'inefficacité d'organisations autoproclamées légitimes. En dépit ou à cause de leurs financements internationaux, les ONG du Nord et du Sud ne sont pas forcément représentatives des sociétés locales. De plus, leur impact sur le développement et la démocratisation de régimes autoritaires reste discutable. Aussi convient-il d'analyser la question plus finement.

Le débat sur l'impact démocratique de l'aide au développement

Le débat sur l'impact démocratique des ONG s'inspire d'une littérature académique très abondante sur les effets de l'aide au développement. Trois écoles de pensée dominent en la matière. Selon la première, l'aide favorise effectivement les « transitions démocratiques » depuis que la fin de la guerre froide et l'apaisement des tensions Est-Ouest ont permis de recentrer les efforts de coopération sur les pays les plus susceptibles de s'ouvrir au multipartisme (GOLDSMITH, 2001). Auparavant, les donateurs ciblaient les gouvernements récipiendaires en fonction de leurs alliances stratégiques et de leur appartenance à un bloc. Depuis lors, les acteurs de la coopération ont eu davantage de facilités à conditionner leur assistance à la libéralisation de régimes autoritaires et à la restructuration d'États faibles. Très influents auprès de la Banque mondiale et du programme américain du Millénaire pour le développement, les économistes Craig BURNSIDE et David DOLLAR (2000) ont ainsi soutenu que, pour avoir un impact positif sur la croissance, l'aide devait impérativement s'accompagner d'importantes réformes touchant à la lutte contre la corruption et à la

gouvernance du pouvoir politique. Dans le même ordre d'idées, Sarah BERMEO (2011) a montré que les puissances occidentales sélectionnaient désormais les récipiendaires de leur assistance en fonction de leur capacité à se démocratiser. Le contraste n'en était que plus saisissant avec les nouveaux États donateurs et autoritaires comme la Chine ou l'Arabie saoudite, qui n'avaient pas cette préoccupation et qui ne se gênaient pas pour soutenir des régimes dictatoriaux.

En matière d'impact, les relations de causalité ne sont cependant pas évidentes. Très dépendantes de la disponibilité des données et de l'hétérogénéité des cas retenus, les études quantitatives sur le sujet obtiennent des résultats radicalement différents suivant les indicateurs, les échantillons de pays récipiendaires, les types de donateurs et le cadre temporel qu'elles utilisent (RESNICK et VAN DE WALLE, 2013 : 4). Sarantis KALYIVITIS et Irene VLACHAKI (2010), par exemple, travaillent exclusivement sur les programmes de soutien à la démocratie pour en tirer un bilan positif sur la période 1972-2004, nonobstant les effets pervers de l'aide publique au développement en général. Avec des cadres temporels parfois plus restreints, d'autres parviennent de leur côté à une conclusion à peu près similaire à propos de la coopération de certains pays seulement, à savoir la Suède et la Grande-Bretagne (SVENSSON, 1999 : 291), ou bien les États-Unis (FINKEL *et al.*, 2007). Joseph WRIGHT (2009), encore, insiste sur les conditions locales qui favorisent les chances d'une libéralisation politique lorsque les dictateurs en place bénéficient d'un soutien populaire et croient pouvoir gagner des élections pluralistes, tout au moins si l'on en croit les résultats d'une étude réalisée sur l'évolution de 190 régimes autoritaires entre 1960 et 2002.

De ce point de vue, il est fort possible aussi que les Occidentaux privilégient les pays les plus susceptibles de se démocratiser. On ne sait donc pas si leur intervention ne fait qu'entériner des processus déjà en cours (BERMEO, 2011 : 2029). D'après une deuxième école de pensée, l'assistance de la communauté internationale n'aurait ainsi pas d'effets sur les dynamiques de démocratisation, dans un sens comme dans l'autre (KNACK, 2004). Abraham LOWENTHAL (1991 : 383) affirme par exemple que « Tout au long du ^{xx}e siècle, les efforts des États-Unis pour démocratiser l'Amérique latine ont eu un impact négligeable, souvent contre-productif et très

rarement positif ». Le constat peut être élargi à l'ensemble des pays en développement. En reprenant et en complétant sur la période 1970-1997 les données statistiques utilisées par Craig Burnside et David Dollar, les économistes William EASTERLY *et al.* (2003) n'ont pas non plus trouvé de corrélation positive entre l'aide et la mise en œuvre d'une « bonne gouvernance ».

Mais une troisième école de pensée va encore plus loin et soutient que l'assistance de la communauté internationale bloque ou retarde les transitions démocratiques (SMITH, 2008 ; KALYIVITIS et VLACHAKI, 2012). Selon Simeon DJANKOV *et al.* (2008), l'aide est même pire que la « malédiction du pétrole » car elle permet à des gouvernements corrompus de capter et de détourner des devises pour rétribuer leurs clientèles plutôt que de prélever des impôts en se préoccupant de rendre des comptes à leurs citoyens. Les institutions internationales n'ont pas forcément été plus heureuses que la coopération bilatérale des États à cet égard. D'après Rita ABRAHAMSEN (2000 : xiii-xiv), par exemple, la Banque mondiale a contribué à démocratiser le continent africain parce que ses programmes d'ajustement structurel ont provoqué des soulèvements populaires, et non parce qu'ils prescrivaient des recommandations en matière de « bonne gouvernance ». Les réformes entreprises n'ont d'ailleurs pas débouché sur une démocratisation durable des anciens régimes de parti unique, pas plus qu'ils n'ont questionné l'inégalité profonde des rapports de force entre États sur la scène internationale.

À ce stade de la réflexion intervient la question des ASI qui ont leur siège dans un pays, généralement au Nord, et qui travaillent dans un autre, le plus souvent au Sud. Les partisans des théories tocquevilliennes insistent sur les vertus d'une aide privée qui serait plus en prise sur la société « civile » et davantage affranchie des contraintes politiques des États ou des institutions intergouvernementales. Dans une telle perspective, c'est finalement l'opposition aux pouvoirs publics qui détermine les mérites démocratiques des associations de « plaidoyer », de développement ou de secours. Fons COOMANS *et al.* (2000 : 347) préfèrent ainsi parler d'organisations populaires internationales plutôt que d'ONG, terme qu'ils trouvent péjoratif car il laisse entendre que seuls les États et leurs gouvernements seraient représentatifs de la société dite « civile ». Clare SAUNDERS (2009 : 39) va encore plus loin et estime que,

de par leur dimension globale, les réseaux internationaux d'ONG peuvent désormais être assimilés à des mouvements sociaux (GAUTNEY, 2010).

Un problème de légitimité et de représentativité

À y regarder de plus près, il convient toutefois de distinguer la représentativité des ASI de leur impact démocratique dans les pays en développement. En effet, l'une peut parfaitement se déployer sans l'autre. *A priori*, il semble logique que les ONG cherchent à relayer la cause des pauvres, et pas seulement à atténuer ou à traiter les causes de la pauvreté. Mais leurs velléités de communication et de « plaidoyer » ne disent évidemment rien de leur impact en matière d'amélioration de la gouvernance des pays en développement. À l'inverse, leur efficacité démocratique ne suppose pas forcément que les ASI relaieraient les aspirations de la population. Pour Peter WILLETTTS (2010 : 2-3), par exemple, « les ONG contribuent significativement à la démocratie ». Au vu de leur taille et de leur mode de gouvernance, elles ne peuvent toutefois pas prétendre être plus légitimes ou représentatives que des gouvernements élus. De ce point de vue, elles constituent des « sentinelles de l'intérêt public » et non des « représentants de la société civile » (FONTANEL et ÉCHINARD, 2008 : 775).

Les ONG du Nord avancent alors plusieurs arguments pour justifier leur légitimité à intervenir dans les débats concernant les pays du Sud. Le premier tient à leur indéniable efficacité pour occuper le devant de la scène médiatique mondiale. De nombreuses difficultés logistiques et financières empêchent les populations pauvres de s'exprimer dans l'enceinte des organisations internationales. Aussi faut-il bien recourir à des médiateurs du Nord pour relayer leurs revendications. En outre, il n'y a pas besoin d'être représentatif pour être légitime : l'ancienneté, l'expertise, l'entregent et la capacité d'anticipation des ONG comptent bien autant, voire plus. Certaines causes, rappelle John O'NEILL (2001), ne peuvent de toute façon pas être défendues par des groupes représentatifs, à l'instar de la défense de l'environnement pour les générations

futures. Dans le même ordre d'idées, il aurait été difficile de laisser les victimes avoir voix au chapitre pour abolir la peine de mort !

La question reste cependant d'actualité en ce qui concerne les vivants. Une première série de critiques interroge notamment la capacité des ONG du Nord à traduire fidèlement les revendications des populations du Sud (HALPIN, 2009). Alex DEMIROVIC (2003 : 215) accuse ainsi les ASI d'avoir littéralement usurpé et travesti la parole des « sans-voix ». Au Népal, relate par exemple Ann FORBES (1996), les pannes d'électricité affectent l'ensemble de la population, mais des militants écologistes en provenance des pays industrialisés ont réussi à bloquer la construction d'un barrage financé par la Banque mondiale alors qu'ils n'avaient jamais visité les lieux... et que les villageois des environs, eux, étaient favorables au projet à cause de ses retombées économiques (MALLABY, 2004). Dans le même ordre d'idées, les ONG du Nord sont accusées de déposséder les États du Sud de leur droit de parole dans les enceintes des organisations internationales. Dans le cas de Greenpeace et de la Commission baleinière internationale, il est même arrivé qu'elles achètent leur voix (DESOMBRE, 2001) !

De fait, les spécialistes du « plaidoyer » et de la communication ont pris une place prépondérante sur la scène diplomatique. Ainsi, relate Serge SUR (1999), les ONG ont davantage été associées aux discussions sur la mise en place de la Cour pénale internationale que les parlementaires des États parties au traité de Rome de 1998. Or ce phénomène de substitution est encore plus marqué pour les pays en développement. Qu'il s'agisse de commerce, de justice ou de droits de l'homme, les ONG du Nord interviennent souvent en disant défendre les intérêts des populations du Sud. On leur reproche en conséquence de détourner l'attention du problème de la sous-représentation des pays en développement dans des institutions internationales dont les instances décisionnelles sont contrôlées par les puissances occidentales (WOODS, 2007 : 37).

Dans la mouvance très hétérogène des ASI, il importe cependant de distinguer plusieurs sortes d'acteurs. Les associations spécialisées dans le « plaidoyer » sont particulièrement critiquées car la plupart d'entre elles ne sont pas opérationnelles sur place et ne jouissent donc pas de la légitimité des acteurs humanitaires sur le terrain. En outre, elles dépendent davantage des libéralités de leurs gouvernements. Dans la quasi-totalité des pays occidentaux,

notamment, les ONG de défense des droits de l'homme sont très largement financées par les pouvoirs publics. Aux États-Unis, par exemple, elles dépendent à plus de 50 % des subsides gouvernementaux, parviennent rarement à collecter des fonds auprès des particuliers et affichent des coûts administratifs supérieurs à ceux des organisations humanitaires d'urgence (REID et KERLIN, 2006). De ce point de vue, elles semblent destinées à diffuser le modèle américain en relayant la politique extérieure de Washington, à l'instar de leurs homologues spécialisés dans le développement agricole, qui sont tout autant financés par les pouvoirs publics.

Autre critique, les associations de « plaidoyer » émanent d'une toute petite élite transnationale, au risque d'exagérer le soutien local dont elles disposent réellement (HURRELL, 1999 : 289 ; CHANDLER, 2004 : 334 ; EDWARDS, 2000). À la différence des élus de la nation, elles ne rendent pas non plus de comptes à des « bénéficiaires » qui, de toute façon, ne les ont pas désignées pour s'occuper de leurs affaires (KELLOW, 2001). Pour Marie ROUÉ (2003 : 680), par exemple, elles « se contentent au mieux, si elles ont un réel souci démocratique, de consulter les populations autochtones en orientant et reformulant avec plus ou moins de bonheur des thèmes occidentaux (développement durable, cogestion...) à la sauce locale avec l'aide de leurs interlocuteurs ; au pire, de revendre une énième version du même projet en changeant quelques paramètres sur l'ordinateur pour l'adapter ».

Conjuguée aux impératifs de la communication, l'économie politique du secteur associatif joue un rôle certain à cet égard. À en croire les chefs de file de l'école néomarxiste sur le sujet, « les dirigeants des ONG sont auto-désignés, et l'une de leurs tâches principales est de concevoir des propositions susceptibles d'être financées. Dans bien des cas, cela les oblige à repérer les problèmes qui intéressent le plus les élites financières occidentales, et à adapter leurs propositions en conséquence. C'est ainsi que [...] le financement des ONG permet d'étudier et d'élaborer des propositions politiques concernant la "gouvernabilité" et les "transitions démocratiques", thèmes qui reflétaient la crainte des puissances impérialistes que la chute des dictatures ne mène à "l'ingouvernementabilité" – c'est-à-dire à des mouvements de masse qui puissent intensifier les luttes et transformer le système social » (PETRAS et VELTMEYER, 2002 : 200).

À elles seules, les questions budgétaires ne permettent cependant pas de comprendre toutes les modalités de la communication des ASI. Les mandats associatifs jouent également un rôle important. À la différence des spécialistes du « plaidoyer », par exemple, beaucoup d'ONG de développement et de secours sont opérationnelles et mènent des programmes au Sud en y envoyant des expatriés. Elles ne se contentent donc pas de financer des relais sur place et, à ce titre, bénéficient de la légitimité du terrain, avec une prise directe sur les problèmes locaux. De l'aveu d'une responsable d'Oxfam, pourtant, leurs expatriés sont généralement des Blancs diplômés, issus des classes moyennes et marqués à gauche. *A priori*, ceux-ci ne sont guère « préparés à parler le même langage et à partager les vues des paysans qui ont grandi dans la pauvreté et qui vivent à l'autre extrémité de l'échelle sociale » (THOMPSON, 1996 : 330). Au contraire, ils prétendent souvent savoir ce qui est bon pour les autres. Les ONG humanitaires, notamment, cherchent d'abord à répondre aux besoins qu'elles identifient et non pas tels qu'ils sont exprimés par les pauvres. Leurs codes de conduite, leurs obligations de neutralité et leurs impératifs moraux les empêcheraient de toute façon de satisfaire les demandes des victimes désireuses de se fournir en armes ou de construire des mosquées.

Malgré leur proximité avec le terrain, les ONG humanitaires sont ainsi accusées de dépolitiser les revendications sociales des pauvres, qui sont converties en normes techniques et mesurables (FERGUSON, 1994). Le phénomène est particulièrement frappant dans les camps de réfugiés que les associations de secours administrent comme des conseils municipaux sans jamais avoir été élues par les occupants des lieux (AGIER, 2008). En pratique, les possibilités de recours ou de plaintes à leur encontre ne sont guère développées. Les destinataires de l'aide humanitaire internationale font plutôt figure de clients captifs. En effet, les ONG opérationnelles du Nord leur rendent moins de comptes que les entreprises à leurs actionnaires ou les organisations internationales aux citoyens des États membres (LLOYD *et al.*, 2008 : 8). D'après un sondage réalisé en Inde et au Sri Lanka, par exemple, aucune des 376 structures venues assister les victimes du tsunami de 2004 ne rendait des comptes aux destinataires de leur aide, même si la quasi-totalité envoyait des rapports d'activité à leur

siège administratif, à leurs donateurs, à leur Église ou aux agences avec qui elles coopéraient (THOMAS, 2005 : 26). Selon une autre enquête menée en 2010 auprès d'un millier de destinataires de l'aide des ONG internationales à Haïti, au Pakistan, au Congo-Kinshasa et en Ouganda, encore, la majorité des personnes interrogées disait ne pas avoir été informée et consultée sur ses besoins, ses doléances et ses demandes de réorientation des programmes (TAYLOR *et al.*, 2012 : 48).

Le constat vaut pour les relations avec les partenaires du Sud. Si l'on en croit les résultats d'une enquête menée auprès de 32 ONG de développement britanniques engagées dans des campagnes de « plaidoyer », près de la moitié estimait qu'il leur fallait rendre des comptes aux bailleurs de fonds, mais pas à leurs homologues associatifs ou aux destinataires de leurs actions dans les pays pauvres (HUDSON, 2001 : 338). Les aspects financiers ne sont visiblement pas seuls en cause²¹. En effet, des considérations institutionnelles et culturelles jouent aussi un rôle car, historiquement, les ASI partagent davantage de valeurs avec les organisations intergouvernementales qu'avec les ONG du Sud (POULIGNY, 2005 : 501).

D'une manière générale, il convient donc d'interroger les conditions du partenariat que les associations de solidarité internationale mettent en avant pour justifier leur représentativité et leur légitimité vis-à-vis des pays pauvres. En réalité, les ONG du Sud sont souvent financées, voire créées de toutes pièces par les bailleurs de fonds occidentaux qui souhaitent trouver des interlocuteurs fiables au sein de la société civile (HEARN, 2007 ; HUDOCK, 1995). Lorsqu'il s'agit des sections nationales d'une ASI, elles bénéficient parfois d'un suffrage censitaire, en fonction de leur contribution financière au mouvement, mais restent inféodées au centre par des franchises et des contrats de licence qui s'inspirent du monde de l'entreprise et qui limitent sérieusement leur autonomie de décision (SIMÉANT, 2005 : 875). Lorsqu'elles dépendent de financements occidentaux, les ONG purement locales ne sont guère mieux loties et d'aucuns voient dans leur prétendue

²¹ D'autres études aboutissent d'ailleurs à des conclusions différentes. Sur un échantillon de 23 ASI, dont 11 sections d'Oxfam, 21 avaient ainsi pris soin de consulter leurs partenaires du Sud avant de se lancer dans une campagne de « plaidoyer » à propos des pays en développement. Voir ANDERSON (2007 : 78).

« indigénisation » un phénomène artificiel, alimenté par des crises économiques à répétition et l'écroulement des services publics dans les pays en développement.

Certains retournent alors l'argument en faveur des ASI. Plutôt que de financer des associations locales, estime par exemple Hans HOLMEN (2010), il serait plus efficace de lever les obstacles qui, au Nord, freinent le développement des pays du Sud. Il conviendrait en conséquence de soutenir en priorité les efforts de « plaidoyer » des ASI qui militent pour la justice sociale et une réforme de l'ordre économique mondial. Le problème n'en demeure pas moins qu'à l'instar de leurs homologues du Sud, les ONG du Nord n'ont pas la légitimité des syndicats ou des édiles élus par les catégories de citoyens dont ils disent défendre les intérêts. C'est d'ailleurs pourquoi les ASI ont absolument besoin de partenaires locaux pour démontrer leur proximité avec les pauvres. Les ONG du Sud occupent ainsi une position centrale dans le dispositif de légitimation des organisations de « plaidoyer » basées au Nord. Aussi importe-t-il d'en dire un mot.

Limites et mérites des ONG du Sud

Un premier problème concerne l'assise sociale des ONG du Sud, qui est souvent restreinte à des élites occidentalisées et urbaines. Parallèlement se pose la question de la gouvernance et de la transparence d'associations dont le fonctionnement économique et institutionnel ne répond pas toujours aux attentes des adeptes d'Alexis de Tocqueville. On peut y voir un effet d'opportunité lorsque les ONG du Sud prolifèrent pour capter la manne de l'aide du Nord. Mais les conditions locales expliquent également les limites intrinsèques du secteur associatif dans des États-nations en formation. Au Nigeria, par exemple, les ONG de promotion de la démocratie se caractérisent généralement par une gouvernance autoritaire et une grande opacité vis-à-vis de la population. En effet, soutient Darren KEW (2004 : 101), la corruption ambiante oblige les directeurs d'ONG à se méfier de leurs collaborateurs, à concentrer tous les pouvoirs et à déléguer leurs signatures à

un nombre restreint de personnes, de préférence des parents. De plus, l'effondrement du système universitaire a réduit le nombre de professionnels qualifiés et susceptibles de participer à une gouvernance collégiale. Enfin, la démocratie interne des associations nigérianes a un coût fort élevé dans un pays, le plus peuplé d'Afrique, dont les grandes distances alourdissent le défraiement des membres désireux de participer à des assemblées générales.

Face à de telles difficultés, les ONG du Nord se contentent souvent de construire des partenariats qui, non contents d'être inégaux, confortent et perpétuent des structures peu démocratiques. Le paradoxe est assez frappant lorsqu'il s'agit d'organisations spécialisées dans la promotion de la « bonne gouvernance ». Aux Philippines, par exemple, les fondations politiques allemandes Konrad Adenauer et Friedrich Ebert soutiennent des ONG qui ont le même dirigeant depuis leur création, parfois il y a plus de vingt ans. Aucune d'entre elles n'a été accréditée par le PCNC (Philippine Council for NGO Certification), un organisme censé garantir l'intégrité morale et financière des associations à vocation sociale. Mais la fondation Friedrich Ebert argue que ses partenaires sont tous enregistrés officiellement, en l'occurrence à la Securities and Exchange Commission. En comparaison avec de gros bailleurs comme la Banque mondiale ou la coopération américaine, son aide est de toute façon trop insignifiante pour permettre d'exiger des associations philippines qu'elles passent l'épreuve d'une certification. De plus, le travail d'investigation du PCNC concerne essentiellement les ONG de développement et s'avère peu adapté à des organismes politiques dont l'emploi des ressources financières requiert une certaine confidentialité²².

De fait, les organisations du Nord disposent de nombreux arguments pour justifier l'opacité de leurs partenaires du Sud. Le premier tient évidemment aux contraintes locales qui freinent l'émergence d'un secteur associatif démocratique et qui obligent les bailleurs à rabaisser leurs standards pour appuyer le renforcement des capacités de la société dite « civile ». Dans le contexte de régimes autoritaires, les ONG ont alors beau jeu de dénoncer des manœuvres liberticides quand un État leur demande des comptes. À les en croire, les exigences de transparence et de « redevabilité »

| ²² Entretiens réalisés par l'auteur à Manille en août 2007.

(*accountability*) seraient contre-productives. Face à des gouvernements opaques et corrompus, elles fragiliseraient encore davantage les milieux associatifs. De plus, elles risqueraient de priver les ONG des financements indispensables à leur développement démocratique. Le débat n'est d'ailleurs pas nouveau. En 1967, le conseil économique et social des Nations unies a ainsi voulu obliger les ONG accréditées par ses soins à publier leurs sources de financement. Mais il a vite dû y renoncer car les opposants à ce projet ont souligné qu'une pareille procédure aurait coûté trop cher, découragé les donateurs désireux de rester anonymes et écarté indûment les sociétés nationales de la Croix-Rouge dépendantes des subsides de leurs gouvernements (CHIANG, 1981 : 125).

En réalité, il n'est pas du tout évident que la transparence tue le don. Et inversement : d'après Peter NUNNENKAMP et Hannes ÖHLER (2012), par exemple, les particuliers ne donnent pas forcément davantage d'argent aux ONG les plus transparentes, pas plus d'ailleurs qu'ils ne semblent favoriser les structures spécialisées sur leurs pays de prédilection. On imagine parfois que les donateurs seraient plus généreux s'ils avaient l'assurance que leurs fonds étaient bien employés. Mais des sondages montrent qu'ils sont d'abord concernés par le fait de donner, et non par l'utilisation de leurs versements (BERMAN et DAVIDSON, 2003). Il est donc peu probable qu'une amélioration de la transparence des ONG aurait une grosse incidence sur les montants recueillis, de la même manière, d'ailleurs, que les scandales financiers qui agitent régulièrement la sphère associative ont un effet dissuasif, somme toute limité, sur les niveaux d'engagement des bailleurs. Dans tous les cas, l'argument du respect de la relation au donateur paraît bien fragile lorsqu'il s'agit de justifier l'opacité des ONG du Sud.

L'opacité contre l'État liberticide

En effet, le prétexte de la défense du droit d'association revient trop souvent à refuser de rendre des comptes à des instances plus ou moins bien élues dans les pays pauvres. Ce faisant, les ONG locales contribuent à affaiblir la puissance publique et à

miner la légitimité de l'État, qui est pourtant censé être un acteur majeur des processus de développement et de démocratisation. De l'Afrique à l'Amérique latine en passant par l'Asie, les données disponibles révèlent ainsi la grande opacité du milieu associatif à l'égard des autorités et de la population. Une étude portant sur plus de 600 ONG à travers le monde a par exemple montré que quasiment aucune ne se préoccupait de rendre des comptes à la société dite « civile » (SCHOLTE, 2005). Parmi 89 ONG étudiées au Brésil, encore, à peine 63 % ont accepté de dévoiler leurs sources de financement (LANDIM, 1998 : 95). Dans d'autres pays, le taux de réponses s'est avéré encore plus faible, à hauteur de 6 % au Ghana et de 10 % aux Philippines (ATINGDUI, 1998 : 183 ; FAUSTINO et BARON, 2003 : 29-31). De même, d'après une enquête menée auprès de 196 ONG intervenues à la suite du tremblement de terre haïtien de 2010, seulement 20 % ont accepté de communiquer l'état de leurs dépenses ; les organisations qui ont répondu aux questions posées ont de toute façon cherché à vanter leurs succès en occultant soigneusement leurs faiblesses et leurs échecs (DAP, 2011).

Des connivences avec les pouvoirs publics expliquent parfois comment le milieu associatif parvient à éviter de rendre des comptes. D'après un sondage auprès de 6 559 ONG au Bangladesh, seulement 7 % disaient ainsi publier leurs comptes, ce qui d'ailleurs n'était pas toujours exact (GAURI et GALEF, 2005 : 2058). Dans le secteur de l'éducation, plus particulièrement, 184 sur un échantillon de 414, soit 44 %, refusaient franchement de fournir des informations sur leurs finances (STILES, 2002 : 52 et 73). En l'occurrence, il leur était d'autant plus facile de se soustraire à leurs obligations de « redevabilité » que le responsable du bureau des ONG bangladaises était proche du directeur d'une des principales associations du pays, qui l'avait placé à ce poste grâce à son entregent auprès du gouvernement. Dans le même ordre d'idées, le conseil des ONG du Kenya s'est avéré incapable de sanctionner ses membres coupables d'avoir détourné des fonds destinés à la lutte contre le sida, à tel point que le gouvernement a finalement dû le dissoudre en 2005 (MUNENE, 2005).

Mais le recul de l'État n'est pas pour rien non plus dans de pareils dysfonctionnements. Sous la pression de la Banque mondiale depuis 1991, par exemple, le gouvernement du Zimbabwe

« socialiste » a dû libéraliser son économie planifiée et les associations ne se soucient donc plus de soumettre leurs projets au pouvoir central en vue de les intégrer dans une programmation budgétaire (MOYO *et al.*, 2000 : 92). Autrement dit, l'opacité des ONG locales ne traduit pas seulement le refus de rendre des comptes à une dictature, mais aussi l'affaiblissement des pouvoirs publics, voire leur désintérêt pour les questions de développement de base. Dans des pays comme le Ghana ou le Cameroun, les organisations à but non lucratif peuvent ainsi continuer à taire l'origine de leurs ressources budgétaires en contournant les lois qui, en théorie, leur imposent de rendre des rapports annuels sur leurs activités (SHANDA TONME, 2010 : 118). En pratique, elles risquent d'autant moins de subir des sanctions financières que les autorités n'ont pas les moyens de les surveiller et qu'aucune obligation de transparence ne conditionne leurs exemptions fiscales.

Au nom de la liberté d'association, il arrive même que les ONG se mobilisent pour faire capoter les projets de loi qui visent à améliorer leur coordination et à éviter les duplications de projets dans le cadre de politiques économiques nationales. Ce fut le cas au Ghana en 1993, quand elles ont accusé les autorités de vouloir museler les associations de « plaidoyer » susceptibles de critiquer le gouvernement en limitant les exemptions fiscales du secteur non lucratif aux seules organisations d'aide sociale. Conjuguées aux pressions de leurs partenaires du Nord, qui ont menacé de quitter le pays, les ONG ghanéennes ont alors réussi à tenir le projet de loi en échec (OPOKU-MENSAH, 2009 : 108-111 et 238 ; GARY, 1996). Dans le même ordre d'idées, le gouvernement indien s'est heurté à une telle résistance qu'il a dû renoncer en 1985 à introduire un code de conduite pour les organisations de développement rural, qui avaient entrepris de dénoncer une manœuvre destinée à mieux contrôler les milieux associatifs (CHANDRA, 2005 : 156).

Quand les ONG affaiblissent l'État : la théorie de la substitution

Une pareille opacité interroge évidemment le caractère démocratique et représentatif des associations du Sud, qui disent défendre les intérêts des pauvres et relayer leur cause à travers

leurs partenaires du Nord. Le problème concerne également la capacité des États à coordonner les initiatives privées pour mettre en œuvre des politiques publiques de développement. L'impact des ONG du Nord et du Sud n'est pas du tout évident à cet égard. Deux thèses s'opposent en la matière. Relayée par les bailleurs de fonds de l'aide au développement, la première table sur une complémentarité entre les ONG et l'État, les uns suppléant aux lacunes des autres. La seconde thèse, au contraire, considère que les ONG vident l'État de sa substance, voire s'y substituent en le délégitimant et en discréditant sa capacité à assumer des fonctions sociales. Plus couramment admise dans les milieux académiques, cette théorie de la « substitution » ou de la « déconstruction » s'inspire beaucoup des « dépendantistes » et des anti-impérialistes qui, dans les années 1970, dénonçaient la profonde inégalité de l'ordre économique international. Elle stipule notamment que les ASI affaiblissent les États du Sud en privatisant leurs services publics, en entérinant leur repli sur des fonctions purement régaliennes, et en dénationalisant leur souveraineté à travers un discours globalisant (BRUNEL, 2006 ; HIRSCH, 2003).

Les critiques portent sur plusieurs points. D'abord, les ONG sont accusées de concurrencer l'État car elles assument à sa place des services publics essentiels, veulent imposer de nouvelles normes bureaucratiques et attirent les meilleurs fonctionnaires, qu'elles rémunèrent mieux. Non contentes de réclamer des gouvernements une plus grande transparence budgétaire malgré leur refus de se soumettre elles-mêmes à une évaluation de leur performance, elles privent également les autorités de ressources fiscales en revendiquant des exemptions d'impôts. En outre, elles pénalisent les efforts de construction nationale et renforcent les tendances centrifuges de pays fragiles car leurs actions de développement promeuvent l'autogestion et l'autonomie alimentaire des communautés locales (DUFFIELD, 2009 : 121). Enfin, elles détournent l'attention des vrais problèmes de fond qui permettraient de réformer les États, d'améliorer leur gouvernance et de corriger les injustices sociales. En Afrique du Sud après la chute du régime d'apartheid, par exemple, les ONG de « plaidoyer » se sont concentrées sur les aspects purement formels d'une démocratie parlementaire ; ce faisant, elles ont entériné le *statu quo* existant (HEARN, 2001).

Dans les pays qui symbolisent le mieux la faillite de l'État, tels l'Afghanistan ou la Somalie, les associations locales peuvent ainsi donner l'illusion d'une vie démocratique et d'un service public minimum. On a par exemple parlé de véritable « république des ONG » à Haïti (THOMAS, 2013). Mais le trompe-l'œil ne doit pas induire en erreur. Dans une interview accordée au journal *Le Monde* du 29 janvier 2013, Gilles Holder expliquait par exemple qu'au Mali, avant le putsch de mars 2012, la démocratie a été « un grand mot qui masquait le libéralisme économique et l'affaiblissement de l'État. Sous prétexte de le désendetter, on a déchargé l'État qui a dû alléger ses politiques sociales. La santé, l'école, le développement ont été confiés à une "société civile" artificielle, travaillant pour des ONG financées de l'extérieur. Ce fonctionnement a nourri une nouvelle bourgeoisie déconnectée de la réalité. L'idée républicaine, avec son volontarisme national, a alors vacillé »²³.

Bien entendu, les ASI du Nord n'échappent pas non plus à la critique. John PENDER (2007) et Janine WEDEL (2009) les considèrent ainsi comme les relais « néocolonialistes » de l'administration indirecte des pays riches imposant leurs solutions libérales aux pauvres du tiers-monde. En effet, les interventions des diverses agences d'aide sont devenues si courantes qu'elles ont littéralement phagocyté les États en développement. Dans beaucoup de pays du Sud, les bailleurs de fonds institutionnels ont désormais des conseillers à tous les niveaux de l'administration territoriale et sont partie intégrante de leurs centres décisionnels (HARRISON, 2001). À l'occasion, leurs partenaires associatifs ont même pu se substituer à des États effondrés en étant les derniers à assurer des services de base et à payer régulièrement des salaires (SCHULLER, 2007a). Les ONG ont notamment attiré les fonctionnaires locaux les plus compétents, quitte à précipiter la « fuite des cerveaux » vers le secteur privé, voire à l'étranger.

Il est vrai que la réduction de l'emprise des États en développement a aussi joué. En Afrique, par exemple, beaucoup d'ONG locales ont été créées par d'anciens fonctionnaires victimes des plans d'ajustement structurels de la Banque mondiale (SEMBOJA et

²³ Pour une analyse critique du rôle de l'aide internationale, qui alimentait la moitié du budget de l'État malien en permettant au gouvernement de ne pas rendre de comptes à ses contribuables, voir aussi WALLE (2013).

THEKILDSSEN, 1995 : 62). Les défaillances et le clientélisme d'États corrompus ont également pu pousser la population à s'organiser en associations (PÉROUSE DE MONTCLOS, 2005b). *A priori*, il semble en effet logique que les pauvres soient tentés de participer à des ONG de développement pour pallier le déficit de services publics. Il convient certes de ne pas pousser le raisonnement trop loin. Les statistiques disponibles montrent en l'occurrence que le taux d'adhésion associative est plus élevé dans les pays riches où les habitants peuvent davantage s'engager dans des œuvres sociales parce qu'ils sont moins préoccupés par leur survie au quotidien (PARBOTEEAH *et al.*, 2004 : 439). Autre facteur important, l'engagement civique et la participation à des ONG dépendent beaucoup de la qualité des institutions publiques chargées de faire respecter l'État de droit et d'instaurer un climat de confiance (LIN, 2002). À la différence des régimes autoritaires où les conditions ne sont pas toujours réunies pour permettre à la société dite « civile » de s'exprimer sous une forme associative, il s'avère ainsi que les ASI sont généralement plus influentes et efficaces dans les démocraties parlementaires (SHANDRA, 2007).

Quand les ONG renforcent l'État : la théorie de la complémentarité

Indéniablement, les formes et les pratiques de gouvernement contribuent à la vitalité ou au musellement des ONG. De ce point de vue, on serait bien en peine de dire lequel des deux phénomènes a joué en priorité dans les pays en développement : le démantèlement et la privatisation de la puissance publique, ou l'activisme des associations se substituant à l'État. Des auteurs comme Gerard CLARKE (1998) soulignent ainsi la logique de complémentarité des ONG qui ont permis à des États faibles de renoncer à assumer certains services publics pour mieux se concentrer sur leurs fonctions régaliennes. En accomplissant ou en finançant les tâches les plus ingrates, les ASI, notamment, ont déchargé les pouvoirs publics des responsabilités sociales qu'ils étaient de toute façon incapables d'exercer. À propos des camps de réfugiés burundais à la frontière de la Tanzanie, Loren LANDAU (2008 : 10) montre

par exemple que les organisations humanitaires ont certes dépossédé l'État de ses prérogatives. Mais en devenant les principaux prestataires de services publics dans la région, elles ont également dû endosser une responsabilité politique qui a capitalisé le ressentiment des autochtones. Résultat, la déconstruction de l'État tanzanien a alors renforcé sa légitimité face aux interférences de la communauté internationale.

Il convient à cet égard de souligner le paradoxe des critiques néomarxistes qui accusent tout à la fois les ASI d'éroder la souveraineté des pays en développement et de fournir des services au rabais pour dissuader les pauvres de se rebeller. En effet, les ONG consolident aussi les pouvoirs nationalistes en place lorsqu'elles canalisent et endiguent les revendications de la population en matière d'accès au logement ou à l'emploi (HEARN, 2001). Acheter la paix sociale contribue certainement à stabiliser l'État. De plus, l'activisme des ONG de « plaidoyer » ne revient pas forcément à contester les fonctions régaliennes des pouvoirs publics. En focalisant ses critiques contre les exactions des gouvernements plutôt que des groupes rebelles, Amnesty International a par exemple confirmé les prérogatives des États sur la scène mondiale. C'est très tardivement que la fameuse ONG a étendu son mandat aux violations des droits de l'homme commises par des entreprises ou des mouvements de lutte armée. Historiquement, Amnesty International a d'abord exprimé une demande d'État, ou, plus exactement, une revendication en faveur d'un État plus respectueux des libertés fondamentales.

Bien entendu, on peut aussi renverser les perspectives et arguer que l'achat de la paix sociale par les ONG crée de nouvelles attentes, aggrave les inégalités et augmente la frustration des laissés-pour-compte du développement. Mais une telle approche contrevient encore aux théories marxistes qui accusent les ASI d'étouffer dans l'œuf les velléités de soulèvement des pauvres. En réalité, la diversité des cas de figure interdit de généraliser indûment et oblige à envisager que les ONG puissent tout à la fois renforcer et déstabiliser les pouvoirs publics des pays en développement. De fait, les divergences entre les théoriciens de la substitution ou de la complémentarité tiennent finalement à leur postulat de départ quant à l'état de l'État. Pour les premiers, les administrations des pays du Sud n'étaient pas aussi déliquescents que la

Banque mondiale a voulu le faire croire quand les ASI et leurs partenaires locaux ont commencé à monter en puissance et à concurrencer les pouvoirs publics en fournissant des services de base aux populations nécessiteuses. Pour les seconds, en revanche, les États ciblés étaient déjà très affaiblis et les ONG leur ont permis d'éviter un effondrement complet. D'une certaine manière, le débat renvoie ainsi à la polémique qui oppose ceux pour qui la Banque mondiale a provoqué une crise économique en Afrique et ceux pour qui la Banque mondiale est justement intervenue en Afrique parce qu'il y avait une crise économique.

Une goutte d'eau dans l'océan ?

Dans tous les cas, les thèses de la complémentarité ou de la déconstruction de l'État supposent que les ONG du Nord et du Sud ont effectivement une influence positive ou négative sur le mode de gouvernance des pays en développement. Une théorie alternative interroge cependant cette hypothèse. Certains chercheurs estiment ainsi qu'on exagère l'influence réelle des ONG. En réalité, avance Samy COHEN (2003), les États restent souverains et le concept d'une société civile globale est un mythe. S'il y a de plus en plus d'ONG sur le marché, cela ne signifie pas que les ASI soient plus efficaces pour démocratiser les pays en développement en y transférant des modèles de « bonne gouvernance ». Les liens de cause à effet sont loin d'être prouvés. La prolifération d'associations ne garantit nullement l'avènement de régimes pluralistes et n'est pas forcément un signe d'ouverture (SPAR et DAIL, 2002 : 5 ; PÉROUSE DE MONTCLOS, 2007a). L'Afrique l'illustre à sa manière : parmi les pays qui comptent le plus grand nombre d'ONG par habitant, on trouve par exemple une dictature militaire, la Gambie, et une monarchie absolue, le Swaziland (FISHER, 1998 : 162-163) !

Le constat vaut d'ailleurs pour le monde développé. À l'instar de l'Indonésie ou du Nigeria, deux pays très peuplés qui comptent peu d'ONG par habitant, l'Espagne post-franquiste ou la Hongrie post-communiste se sont largement passées d'associations pour amorcer des « transitions démocratiques ». Aux États-Unis,

le doublement du secteur associatif entre 1968 et 1997 a plutôt accompagné l'effondrement de la participation civique et le repli de la population sur des valeurs communautaires (PUTNAM, 2000). En France, soutient Pierre-Patrick KALTENBACH (1995 : 19), « l'explosion associative subventionnée des vingt dernières années n'a rien à voir [non plus] avec un quelconque réveil du civisme ou de la solidarité ». De plus en plus financées par les pouvoirs publics, les ONG relèvent souvent du lobbying plus que de la mutualité, du commerce plus que du civisme, de la défense des acquis sociaux plus que de la production de lien social. À en croire Louis BÉRIOT (1985 : 15), « trop d'associations ou de fondations ne sont que des sinécures, des pompes à rentes, des succursales de partis politiques, des fonds de commerce, des officines d'intérêts particuliers ou encore des forteresses corporatistes »... Ainsi, la vitalité financière et le développement institutionnel du secteur ne signalent pas forcément un renouvellement de l'engagement citoyen. Si le nombre d'associations françaises s'est considérablement accru au cours des années 1980 et 1990, le nombre d'adhérents et de bénévoles est en fait resté à peu près constant pendant la même période, autour d'une vingtaine de millions de personnes (REBELLE et SWIATLY, 1999 : 30).

En d'autres termes, le nombre d'ONG ne dit pas grand-chose de la nature démocratique d'un pays, tant au Nord qu'au Sud. Au contraire, on peut très bien supposer que les ASI et leurs partenaires locaux investissent davantage les régimes les plus autoritaires lorsqu'ils veulent exporter des modèles de « bonne gouvernance » vers les régions en développement. Plus fondamentalement encore, il s'avère difficile, voire impossible de distinguer précisément ce qui ressort de dynamiques exogènes ou endogènes dans la fabrication des politiques publiques (JAMES et LODGE, 2003). Comment donc apprécier précisément la part qui revient aux ONG en matière de développement et de démocratisation ? Comment savoir si la chute d'une dictature ou la reprise de la croissance sont dues à la puissance des mobilisations sociales ou aux efforts des acteurs de la solidarité internationale ? À l'épreuve du terrain, la pluralité de facteurs et la diversité des situations ne permettent pas d'emblée de confirmer ou récuser le modèle néo-tocquevillien. Outre l'hétérogénéité des cultures associatives, les structures sociales, les contextes politiques, les

environnements économiques et la jurisprudence des administrations étatiques jouent aussi un rôle déterminant.

En réalité, les ONG ont surtout le mérite de mobiliser une population souvent cynique et méfiante à l'égard du politique (FRUMKIN, 2002 : 29 ; HOWELL et PEARCE, 2001 : 100). Elles doivent donc être comprises comme des producteurs d'idées et des fournisseurs d'alternatives, plutôt que comme des représentants du peuple (DUNOF, 1998). Considérant qu'il n'est pas possible d'organiser les rapports sociaux uniquement à travers l'État et le marché, Jean-Louis LAVILLE *et al.* (2001 : 10) estiment ainsi que, malgré toutes les critiques à leur encontre, les ONG restent indispensables car elles comptent « parmi les formes d'action collective les plus aptes à susciter l'espoir ». De ce point de vue, il convient cependant de ne pas suivre la démarche de Jean-Paul Sartre, qui s'interdisait de condamner les errements du communisme soviétique afin de ne pas désespérer les ouvriers de Boulogne-Billancourt. Il importe notamment de relativiser l'enthousiasme des praticiens qui voient dans les ONG une alternative à des pouvoirs publics corrompus et une solution durable aux échecs de l'aide internationale pour développer et démocratiser les pays du Sud.

De fait, beaucoup de bailleurs de fonds trouvent plus utiles de renforcer à long terme les capacités de la société dite « civile » plutôt que de financer l'organisation ponctuelle d'élections ou la surveillance plus ou moins régulière du respect des droits de l'homme. Leur raisonnement repose toutefois sur des présupposés qui limitent la portée de leurs velléités de démocratisation. Déjà évoqué par de nombreux auteurs, le problème tient notamment aux attendus d'une « société civile » qui serait dissociée de l'État et réduite aux ONG, au détriment des partis politiques ou des syndicats (ISHKANIAN, 2007). Le concept, en l'occurrence, s'avère pour le moins filandreux et manichéen. En effet, il renvoie insidieusement à l'idée de « civils » en lutte contre des dictatures militaires. Martin SHAW (1997 : 34), par exemple, définit la société civile comme vertueuse par opposition à un État qui, du coup, paraît antisocial et hostile au respect des droits de l'homme. Dans la lecture purement économe qu'ils font de la nature démocratique des régimes en place au Nord ou au Sud, Daron ACEMOGLU et James ROBINSON (2006) opposent pour leur part « l'élite » aux « citoyens », et les riches aux pauvres.

À l'épreuve du terrain, une pareille dichotomie présente en fait l'inconvénient de simplifier à l'extrême la complexité de pays en développement où, en pratique, l'autoritarisme et la corruption n'irriguent pas seulement la classe dirigeante, mais aussi les subordonnés. Si l'on veut bien considérer l'État comme la condensation matérielle des relations de pouvoir au sein d'une société, alors il apparaît que l'un prolonge l'autre et ne se conçoit pas sans elle. Dans bien des pays en développement, les sphères privée et publique sont même si imbriquées qu'on finit parfois par les confondre complètement ! De tels contextes invitent donc à repenser les mérites d'une société « civile » dont le renforcement des capacités associatives ne permet pas forcément de contourner l'État et d'échapper aux travers de la « mauvaise gouvernance ».

La critique du Sud et du Nord contre les ASI

Les déceptions sont finalement à la hauteur des attentes placées dans les ASI et leurs partenaires du Sud. Bien souvent, les performances du secteur associatif ont en fait été surévaluées, dans un sens positif comme négatif. Le paradoxe est que les ONG ont tout à la fois été critiquées pour leurs faiblesses et/ou pour leur superpuissance, parfois les deux en même temps. On leur a ainsi reproché de ne pas assez en faire, ou au contraire d'en faire trop : de ne pas avoir d'impact sur le développement et la démocratisation des régimes politiques, ou, à l'inverse, de se substituer aux États et aux entreprises du secteur privé. Les critiques ont notamment porté sur une « professionnalisation » qui rimait trop souvent avec « marchandisation », des ambitions universelles qui contrecarraient les souverainetés nationales, et une absence de responsabilité sociale qui dénotait une certaine opacité, en dépit ou à cause d'une communication tonitruante sur les mérites du secteur associatif.

Depuis la fin de la guerre froide, les controverses se sont alors multipliées à mesure que les ONG proliféraient. La nouveauté a surtout été que les populations du Sud ont décentré une critique qui, autrefois, se focalisait essentiellement sur les États du Nord en revendiquant une amélioration des termes de l'échange, une réforme de l'ordre économique international et une rupture des liens de dépendance avec les anciennes puissances coloniales.

Dans des registres tantôt nationalistes ou internationalistes, les ONG ont ainsi été accusées d'être des agents politiques de l'impérialisme et des vecteurs culturels de la domination occidentale. Parfois teintées de désillusion, les critiques en provenance du Nord n'ont pas non plus été tendres lorsqu'elles ont questionné la performance, la représentativité et l'opacité des ASI.

Tout dépend finalement des attentes placées dans les ONG, qui ont évolué et qui ne sont pas forcément les mêmes d'un pays à l'autre. Aux États-Unis, remarque par exemple Sarah STROUP (2012), les Américains se préoccupent beaucoup de l'efficacité et de la performance financière des ASI, qui sont notées comme des entreprises. En Grande-Bretagne ou en France, en revanche, on s'intéresse plus à des questions d'éthique et à des obligations de moyens. L'examen des processus l'emporte ainsi sur celui des résultats : en soi, il importe davantage de « faire le bien » que de « le faire bien ». Dans les pays en développement, enfin, la critique est souvent très politique car liée à des revendications de souveraineté.

Au Sud : le refus de l'ingérence

À l'échelle globale, l'un des principaux reproches à l'encontre des ONG a en l'occurrence trait à leur « ingérence » dans les affaires internes d'un État, d'une communauté « traditionnelle » ou d'une entreprise privée. Marquée par les rhétoriques anti-impérialistes, la critique se concentre notamment sur des questions de dépendance, d'aliénation et d'exploitation. Relayée sous différentes formes par les marxistes, les nationalistes, ou encore les culturalistes soucieux de préserver les spécificités coutumières des peuples en développement, elle ne se limite pas aux ASI ou à l'aide publique au développement. En effet, elle renvoie plus généralement à la mission civilisatrice du colonisateur d'autrefois. De ce point de vue, il convient de dépasser la vision romancée et franco-française selon laquelle le concept d'ingérence humanitaire serait né avec Bernard Kouchner pendant la guerre du Biafra au Nigeria en 1968.

En réalité, le projet colonial et les « interventions d'humanité » du XIX^e siècle étaient déjà porteurs de valeurs et de normes qui,

sous couvert de charité chrétienne ou de philanthropie libérale, visaient à civiliser et développer les peuples « arriérés » et « barbares », quitte à recourir à la force militaire dans l'Empire ottoman ou en Afrique. D'après Bernard Kouchner dans un ouvrage préfacé par ses soins, c'est au Biafra qu'a germé « l'idée humanitaire, petite ingérence qui deviendra grande aux Nations unies ». À l'épreuve du terrain, l'ancien médecin sans frontières explique ainsi avoir « compris que la compassion et la charité devaient rejoindre une action politique et que les nations devaient imaginer une diplomatie préventive » (CLERGERIE, 1994). Mais d'autres avant lui avaient aussi estimé que les impératifs moraux de la solidarité internationale exigeaient de faire pression sur les États : citons pour mémoire les efforts de la fondatrice de Save the Children, Eglantyne Jebb, pour atténuer les sanctions économiques qui frappaient les enfants malnutris de l'Allemagne vaincue en 1919, ou de l'instigateur d'Oxfam, Gilbert Murray, pour lever le blocus britannique qui affamait la Grèce occupée par les nazis en 1942.

Historiquement, il serait tout aussi faux d'imaginer que Bernard Kouchner a été le premier à mettre en œuvre un droit d'ingérence humanitaire consistant à contourner la souveraineté des États et à franchir des frontières clandestinement pour aller secourir des populations en danger de mort. Même les institutions les plus respectueuses de la légalité internationale ont pu précéder l'épopée des médecins sans frontières. En 1958 pendant la guerre d'indépendance de l'Algérie, des délégués du CICR ont ainsi traversé la frontière clandestinement depuis la Tunisie pour aller assister des prisonniers aux mains du Front de libération nationale (PERRET et BUGNION, 2011 : 726). À l'époque, les autorités coloniales et l'armée française ont d'ailleurs fermé les yeux car il s'agissait de secourir leurs propres soldats. Quant au drame du Biafra dix ans plus tard, ce sont surtout les Anglo-Saxons d'Oxfam et des Églises protestantes qui ont violé l'espace aérien et la souveraineté nationale du Nigeria pour affréter clandestinement des vivres à destination de l'enclave sécessionniste, sachant que l'aide a essentiellement été financée par les États-Unis, restés neutres dans le conflit. En tant qu'organisation, MSF est né trois ans plus tard, en 1971, et a encore dû attendre une dizaine d'années avant de commencer à monter les opérations qui ont tant contribué à sa réputation en

franchissant des frontières illégalement pour aller ravitailler des populations insurgées en Afghanistan ou en Birmanie.

En d'autres termes, il apparaît que la construction d'une critique contre l'ingérence des secouristes et des philanthropes est bien antérieure à l'ère post-guerre froide. En effet, l'action humanitaire à l'international n'est pas une branche récente et tardive de l'aide publique au développement, comme pour pallier le déclin de cette dernière depuis la fin des années 1980. L'approche compassionnelle et universelle de la pauvreté et de la souffrance précède très largement la notion de développement qui s'affirme au sortir de la Seconde Guerre mondiale et qui s'institutionnalise au moment de la décolonisation des pays du Sud. Il convient à cet égard de dépasser la rigidité doctrinale et passéiste de quelques « puristes » de la Croix-Rouge d'après qui l'humanitaire se réduirait aux seules actions d'urgence en temps de crise. En réalité, ce n'est pas l'aide au développement qui englobe l'assistance humanitaire, mais plutôt l'inverse, avec une vision de l'humanité souffrante qui finit naturellement par tendre à propager des modèles de développement économique et social.

La critique contre l'ingérence « humanitaire » précède également le phénomène des ONG, vocable qui apparaît dans les textes officiels des Nations unies en 1945. Avant même de questionner la souveraineté des États en développement, elle se dresse d'abord contre les relais religieux du projet colonial. Son moment fondateur est évidemment le ^{xix}^e siècle, qui fut par excellence le siècle de la colonisation et de l'évangélisation, et pas seulement de la révolution industrielle. À l'époque se formalisent en effet des réseaux caritatifs internationaux qui affichent une ambition planétaire et qui visent à propager des valeurs chrétiennes. L'Alliance des YMCA date par exemple de 1844 ; l'Armée du Salut, de 1865 ; tandis que les associations de l'Ordre de Malte se constituent dans la deuxième moitié du ^{xix}^e siècle pour prendre le relais d'une confrérie chevaleresque fondée en... 1113. À leur manière, ces organisations confessionnelles sont d'ailleurs significatives des débuts de la sécularisation de l'aide en tant que version matérialiste de la « religion de l'humanité ». L'Église catholique, qui avait pour habitude d'assister directement les pauvres, éprouve ainsi le besoin de formaliser en 1924 ses œuvres de charité en créant la Caritas Internationalis, un réseau d'associations dûment

enregistrées auprès des pouvoirs séculiers. Dans les pays du Sud, les missionnaires de l'aide ne continuent pas moins de focaliser le ressentiment des colonisés.

Pendant la révolte des Boxers en 1901, par exemple, les Chinois s'en prennent aux « diables d'étrangers », pères blancs ou évangélistes protestants. En Inde ou dans l'Empire ottoman, le rejet du bon samaritain occidental est tout aussi virulent car les organisations « humanitaires » de l'époque sont accusées de vouloir convertir la population. Souvent associés à la croix ou à la colombe, leurs symboles de paix éveillent d'autant plus la suspicion qu'ils ont une origine biblique. Le colonisateur lui-même n'est pas dupe des velléités d'évangélisation des missionnaires sous prétexte d'éduquer et de civiliser les « indigènes ». En 1917 dans le Nord du Nigeria, le gouverneur Herbert Richmond Palmer devait ainsi vilipender les « dames de charité et les philanthropes d'Angleterre qui essayaient de prescrire aux pauvres musulmans africains les méthodes d'éducation religieuse qu'ils n'avaient pas réussi à imposer à leurs propres enfants, neveux, cousins et frères » (SAEED, 2005 : 151). Une dizaine d'années avant l'indépendance en 1960, les parlementaires de la région allaient alors voter contre la poursuite des subventions du gouvernement aux œuvres sociales du secteur associatif, qui étaient soupçonnées de chercher à convertir les « indigènes » à la chrétienté (ASHAFA, 2005 : 441).

Au moment de la décolonisation, la critique contre l'ingérence des ONG occidentales prend certes une autre tournure car l'œuvre civilisatrice des missionnaires d'autrefois se heurte désormais à la souveraineté nationale d'États devenus indépendants. Mais fondamentalement, le problème tourne toujours autour de la tension irréductible entre les ambitions messianiques des acteurs de la solidarité internationale et les particularismes locaux des destinataires de l'aide. Le nationalisme n'est d'ailleurs qu'une des formes d'expression de ce rejet parfois teinté de xénophobie. Dans une très large mesure, la critique contre l'ingérence occidentale continue d'avoir une forte connotation religieuse. À présent, les islamistes du monde arabe accusent ainsi les ONG d'être les nouveaux « croisés » chargés de servir les intérêts du Nord en propageant des valeurs laïques ou chrétiennes.

Depuis la chute du mur de Berlin et l'effacement de la menace communiste, le discours des fondamentalistes fait en l'occurrence

écho aux thèses du clash des civilisations qui, en Occident, prévoient une guerre de religions avec l'Islam au ^{xxi}^e siècle. Il s'appuie notamment sur le constat d'un déploiement massif d'agences humanitaires dans les pays musulmans, sachant que la plupart des plus grosses ONG chrétiennes d'aujourd'hui sont américaines, à commencer par World Vision, Catholic Relief Service et Samaritan's Purse. Le déséquilibre est d'autant plus flagrant que, selon Bruno de CORDIER (2009 : 670), les musulmans constituent environ 20 % de la population mondiale mais plus de 48 % des réfugiés et 43 % des déplacés internes victimes de conflits armés au milieu des années 2000. Résultat, les pays de culture islamique reçoivent 27 % des fonds humanitaires des agences onusiennes et jusqu'à 44 % des rations du Programme alimentaire mondial à l'époque. En tête de liste se trouvent la Palestine, la Somalie, le Soudan, l'Irak, l'Afghanistan, le Pakistan et la Bosnie-Herzégovine, qui sont ravagés par divers conflits et situés en plein sur la ligne de front de la guerre contre le terrorisme.

Le rejet nationaliste et anti-impérialiste

De l'Asie à l'Afrique, la méfiance des populations du Sud à l'égard des ASI a certes évolué dans le contexte d'un monde global et décolonisé depuis plusieurs décennies. Les registres de la dénonciation, d'abord, ont changé. À l'exception notable de la rhétorique islamiste, ils se sont sécularisés à mesure que les missionnaires chrétiens d'antan perdaient de leur influence et que les ONG laïques montaient en puissance. De plus, les États devenus indépendants ont parfois relayé la critique avec une force que n'avaient pas leurs prédécesseurs. Aujourd'hui, les attaques les plus virulentes contre les ONG du Nord et du Sud s'alimentent auprès de trois sources principales, à savoir : les élites nationalistes du « tiers-monde » ; les tenants des thèses « conspirationnistes » ; l'école marxiste héritée des théories « dépendantistes » et anti-impérialistes des années 1970, enfin. Chacune à leur manière et parfois toutes ensemble, ces critiques ont en l'occurrence la particularité de dénoncer les ingérences des grandes puissances.

Dans le premier cas, le Kenyan Makua Wa MATUA (1994) ou le Sri-lankais Susantha GOONATILAKE (2006) mettent par exemple en évidence le caractère artificiel d'ONG déconnectées des aspirations de la population et soutenues à bout de bras par les Occidentaux. De fait, les partenaires associatifs du Sud se plaignent eux-mêmes d'être peu consultés par leurs homologues du Nord (RUGENDYKE, 2007 : 227). Dans une telle optique, les ASI paraissent d'autant moins représentatives que, sous prétexte de professionnalisation, elles ont connu une dérive marchande et une croissance comparable à une sorte de bulle spéculative, sans aucun rapport avec la taille réelle de leur base sociale et de leur nombre d'adhérents. Des auteurs, comme l'Indienne Sangeeta KAMAT (2003), et les Péruviens Mariano VALDERRAMA et Luis Perez COSCIO (1998), constatent ainsi qu'à force de se bureaucratiser, les ASI se sont coupées de leurs racines populaires et militantes, suivant le modèle de la théorie webérienne selon laquelle les acteurs de la protestation deviennent moins radicaux à mesure qu'ils s'institutionnalisent. Par opposition aux syndicats et aux partis de gauche qui, autrefois, essayaient de s'unir et de former des fronts communs pour défendre les pauvres, les ONG d'aujourd'hui semblent davantage préoccupées par leur croissance budgétaire, et donc incapables de coordonner leurs efforts afin de relayer et coaliser efficacement des demandes éparses en faveur d'un nouvel ordre international. D'après cette école de pensée, elles contribuent au contraire à fragmenter les luttes populaires, à acheter la paix sociale et à désamorcer les velléités de révolte en proposant des réformes cosmétiques et en fournissant des services de base à bon compte.

En bref, les ONG occidentales seraient plutôt des instruments de domination qui ont perdu de leur virulence contre les pouvoirs établis et qui s'appliquent désormais à couvrir leurs propres abus (VAUGHAN, 1999 ; MORENA, 2006 : 33). Qualifiés de nouveaux missionnaires, leurs responsables sont assimilés à des bourgeois compradores car ils ne produisent rien, mais jouent un rôle d'intermédiaire auprès des entreprises multinationales (PETRAS et VELTMAYER, 2002 : 193-211). Vecteurs d'influence du *soft power*, ils servent également les intérêts de leur gouvernement et constituent en quelque sorte les « ordres mendiants » de l'Empire américain, avec pour objectif de propager les valeurs

hégémoniques de l'Occident sans recourir à la violence, quitte à justifier moralement les interventions militaires des grandes puissances dans les pays en développement (HARDT et NEGRI, 2000 ; WALLACE, 2003 ; HEARN, 2007 ; FERGUSON, 2004 : 11). Volker HEINS (2008 : 159) y voit pour sa part des intermédiaires et des « parasites bénins » qui ont réussi à s'infiltrer dans les réseaux de pouvoir privés et publics en leur apportant des informations et de la légitimité.

Bien évidemment, les dirigeants des pays en développement ne sont pas les derniers à vilipender « l'opportunisme » d'associations qui défendent d'abord leurs propres intérêts sous prétexte d'aider les indigents, de combattre la corruption, de lutter contre la fraude électorale ou de militer en faveur de la démocratie²⁴. Les organisations de solidarité internationale sont régulièrement accusées de s'enrichir au détriment des pauvres du fait de l'opulence de leurs expatriés²⁵. Souvent orientée sur des questions financières, la rhétorique nationaliste rejoint ainsi les théories du complot qui voient dans les ONG des agences d'espionnage au service de l'étranger. De fait, les tenants des thèses conspirationnistes analysent tous les changements politiques à l'aune des manœuvres plus ou moins désintéressées des organisations internationales, qu'il s'agisse des « transitions démocratiques » dans les pays du « tiers-monde » ou des révolutions de couleur dans l'espace post-soviétique. Le moment des élections est particulièrement crucial à cet égard. En effet, il catalyse les soupçons et les inquiétudes de ceux qui dénoncent les ingérences des grandes puissances. Aux Philippines, par exemple, les élections sont régulièrement suivies par diverses fondations américaines ou allemandes²⁶. Mais l'envoi d'observateurs y est souvent perçu par les nationalistes comme une humiliation et par les communistes comme une

²⁴ Voir par exemple les propos du président indonésien Megawati Soekarnoputri dans le *Jakarta Post* du 26 novembre 2002.

²⁵ En général, leurs salaires sont pourtant moindres que ceux du secteur marchand, en moyenne de 23 % en France par exemple si l'on fait exception du secteur médico-social (VERCAMER, 2014 : 20).

²⁶ La FES (Friedrich Ebert Stiftung) a ainsi participé à l'observation des législatives de mai 2007 et produit une analyse détaillée des élections de mai 2004. Voir TEEHANKKE (2006).

tentative de manipulation des services secrets de Washington en vue de truquer les résultats²⁷.

De ce point de vue, il est intéressant de noter que les théories de la conspiration transcendent fréquemment les clivages partisans. À Haïti, par exemple, tant les nationalistes nostalgiques de la période duvaliériste que les « socialistes » du mouvement Lavalas dénoncent l'invasion des ONG (SCHULLER, 2007b : 98). En effet, les théories du complot convergent fortement avec les thèses néomarxistes et anti-impérialistes qui récusent les ASI comme des « sous-marins » du grand capital et des « chevaux de Troie » du libéralisme (CENTRE TRICONTINENTAL, 1998 ; HOURS, 2002 ; BAYLOSIS, 1997 ; PETRAS, 1999). Les différences tiennent d'abord aux registres d'expression de la méfiance qu'entretiennent les élites ou les couches populaires à l'encontre du bon samaritain occidental. Dans le monde musulman, par exemple, les ASI sont fréquemment suspectées de chercher à convertir les habitants et de vouloir enlever ou empoisonner leurs enfants. En Afrique, les croyances en la sorcellerie contribuent aussi à façonner la représentation « magique » des humanitaires retranchés dans des villas sécurisées ou des voitures aux vitres teintées. Il est vrai qu'une pareille méfiance vise tous les opérateurs de l'aide internationale, et pas seulement les ONG. Dans le nord de l'Ouganda au moment d'une épidémie de choléra à la fin de 2004, les Acholi regroupés dans des camps de déplacés ont ainsi accusé le personnel onusien du Programme alimentaire mondial d'avoir trafiqué les distributions de nourriture pour les exterminer ou pour se débarrasser des produits génétiquement modifiés que les Occidentaux refusaient de consommer (BRANCH, 2011 : 106).

²⁷ Il est vrai qu'il y a eu des précédents. Sous prétexte d'observer le scrutin de novembre 1953, la CIA (Central Intelligence Agency) a par exemple soutenu la formation d'un mouvement lige, le Namfrel (National Movement for Free Elections), qui a été financé par le Committee for Free Asia, ancêtre de l'actuelle Asia Foundation. À l'époque, l'objectif était de soutenir la candidature du ministre de la défense Ramon Magsaysay contre le président Elpidio Quirino, qui avait été élu frauduleusement en novembre 1949 et dont l'impopularité contribuait aux succès de la guérilla communiste. Par la suite, le Namfrel devait tomber en désuétude et n'allait guère protester contre les malversations de la dictature de Ferdinand Marcos, proche allié de Washington. C'est du temps de l'administration Ronald Reagan que l'organisation allait renaître de ses cendres et recevoir des fonds du National Endowment for Democracy pour observer les élections frauduleuses de février 1986. Voir BONNER (1987).

À y regarder de plus près, il convient alors de relativiser la portée du rejet nationaliste et/ou marxiste à l'encontre des ASI. D'abord, il arrive que les élites du Sud soutiennent l'interventionnisme des ONG occidentales en tirant elles-mêmes parti d'un système qui consiste à créer ses propres associations pour renouveler les canaux de captation de la rente de l'aide internationale. De plus, la critique souverainiste ou marxiste des nationalistes a pu perdre de sa crédibilité à force de multiplier les procès d'intentions impérialistes et de dénoncer de façon caricaturale les complots destinés à torpiller le développement des pays susceptibles de concurrencer l'Occident capitaliste. Un tel discours s'est parfois retrouvé en opposition directe avec les modèles de réussite et les aspirations à l'émigration de segments entiers des sociétés du Sud. Sur le terrain, son cynisme plus ou moins assumé ne correspond pas toujours non plus à la sincérité et à l'authenticité de l'engagement personnel que Thomas YARROW (2011 : 43) a par exemple pu constater chez les volontaires des ONG ghanéennes.

Au Nord : la grande désillusion

Au Nord, la critique contre les ASI s'est construite différemment, du fait qu'elle était moins imprégnée des revendications d'indépendance des luttes anticoloniales. Comme au Sud, elle est certes fort ancienne et se nourrit d'une certaine méfiance à l'égard des proclamations d'altruisme. Très tôt, la geste humanitaire est ainsi moquée pour sa naïveté et son idéalisme. Dans son roman *Les employés* paru en 1834, Honoré de Balzac y voit un « stupide amour collectif » et le Dictionnaire de l'Académie française la définit en 1931 comme « un amour de l'humanité excessif et prétentieux » (SEEBER, 1934). Par la suite, le portrait n'est guère plus louangeur. Au moment de la famine russe de 1922 en particulier, les organisations caritatives font de nouveau l'objet de nombreuses critiques car leur aide alimentaire est récupérée par les bolchéviques et permet de consolider le régime totalitaire des communistes. Selon la formule toujours en usage, les humanitaires sont alors associés à des « idiots utiles » qui servent les intérêts des dictatures en croyant faire du bien.

Mais la critique change évidemment de registre à partir du moment où les interventions des acteurs de la solidarité internationale s'institutionnalisent sous la forme d'ONG. L'évolution de la littérature académique est significative à cet égard. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, les ouvrages sur les ASI sont d'abord assez rares, même si l'on peut citer les travaux précurseurs de Lyman WHITE (1951), James MADDOX (1956) ou Howard TEAF et Peter FRANCK (1955). Selon Pierre-Yves SAUNIER (2009), c'est surtout dans les années 1970 que commencent à se développer des recherches sur les ONG de développement, d'aide humanitaire ou de défense des droits de l'homme, plutôt que sur les organisations sportives, corporatistes, syndicales ou patronales. Par la suite, les ASI finissent alors par constituer un champ d'études à part entière, avec des revues telles que *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, qui est lancée en 1972, et l'*International Journal of Voluntary and Nonprofit*, qui date de 1990. Aujourd'hui, la littérature académique sur les ONG est très majoritairement anglophone, un trait qui traduit peut-être l'inclination particulière des pays anglo-saxons vers les questions associatives, et pas seulement un phénomène de domination linguistique dans les sciences sociales.

À partir des années 1980, un double mouvement accompagne en fait la prolifération et la montée en puissance des ONG : d'une part, une reconnaissance de leur importance et de leur influence sur la scène internationale, avec des problématiques tournant autour du transnationalisme, de la globalisation et de la libéralisation du marché ; et, d'autre part, le développement d'analyses plus critiques sur les bienfaits supposés des activités associatives, avec des réflexions tournant autour de l'évaluation de l'aide, des processus de démocratisation et du rôle de la société dite « civile ». La première tendance donne lieu à de nombreux ouvrages dont les plus connus se situent clairement dans une lignée « sans-frontiériste » (KECK et SIKKINK, 1998). Ceux-ci soutiennent que les ONG sont devenues des acteurs incontournables de la scène internationale, y compris sur le plan diplomatique et politique. Ils soulignent également la force de frappe financière du secteur non lucratif (PADIS et PECH, 2004). En effet, beaucoup d'ASI disposent désormais de budgets considérables, sans commune mesure avec ceux des ministères de la Santé ou de l'Éducation des pays en

développement où elles viennent travailler. Il arrive même que les plus importantes d'entre elles jouissent de ressources supérieures aux réserves de trésorerie, voire à la richesse nationale de tout un État. Composée de treize sections à travers le monde, une « multinationale » comme Oxfam affiche par exemple un budget qui avoisine les 5 milliards de dollars : cinq fois plus que le produit intérieur brut d'un pays africain tel que le Burundi à la fin des années 2000²⁸ ! Dans le même ordre d'idées, le mouvement des Médecins sans frontières a une force de frappe financière qui, si on pouvait le comparer à un pays, en ferait le troisième donateur le plus généreux du monde en matière d'aide humanitaire d'urgence, après les États-Unis et la Grande-Bretagne, mais avant la France (DEVELOPMENT INITIATIVES, 2010 : 62)...

Entre-temps, une autre école de pensée entreprend d'analyser l'impact des ONG dans les pays du Sud. Sa critique se nourrit largement des échecs de l'aide publique au développement. Deux approches doivent être distinguées à cet égard. Souvent culturaliste, la première rappelle que, fondamentalement, le développement ne nécessite pas vraiment l'assistance des ASI car il est d'abord et avant tout endogène. Des auteurs africains l'admettent eux-mêmes. Pour Axelle KABOU (1991 : 21 et 27), par exemple, « le sous-développement de l'Afrique [n'est] pas dû à un manque de capitaux » ou au poids de son « endettement », mais à son refus de s'engager sur la voie de la modernité. Décrites par des anthropologues comme Thomas YARROW (2011), de telles analyses se focalisent en l'occurrence sur le poids de la tradition, envisagée comme un obstacle au progrès. Très en vogue dans les années 1970, une deuxième approche insiste en revanche sur les inégalités des échanges commerciaux, la volatilité des cours des matières premières et la nécessité de fonder un nouvel ordre économique international. Inspiré des théories structuralistes et « dépendantistes » des marxistes, le débat porte notamment sur le rôle central de l'État face au modèle dominant de la dérégulation qui s'impose dans les années 1990. James PETRAS (1999 : 430) établit ainsi une relation directe entre la montée en puissance des

²⁸ On trouvera plus d'informations à ce sujet sur le site de l'Observatoire de l'action humanitaire. Celui-ci analysait les budgets de 35 ASI en 2013, contre 8 pour Development Initiatives. Cf. DEVELOPMENT INITIATIVES (2013 : 109) ; <http://www.observatoire-humanitaire.org/fusion.php?l=FR&id=77>

ONG du Nord et l'effondrement des niveaux de vie dans les pays du Sud. Au final, les deux approches, culturaliste et matérialiste, se renvoient en quelque sorte la balle en situant le problème du côté des donateurs ou, au contraire, des destinataires de l'aide.

Entre les deux extrêmes que constituent la dénonciation marxiste des ONG compradores ou la célébration libérale d'une société civile transnationale, une troisième voie parvient alors à émerger. De facture plus réaliste, cette école de pensée s'intéresse davantage au fonctionnement interne des opérateurs de l'aide, sur le compte desquels sont mis les échecs de l'assistance internationale. Une pareille critique trouve d'ailleurs un certain écho auprès des bailleurs eux-mêmes. Dès 1981, une étude commanditée par la coopération américaine Usaid tente par exemple d'évaluer l'efficacité des ONG et des agences gouvernementales à partir de critères identiques, sans pour autant trouver d'avantage comparatif pour les premières (SMITH, 1984 : 146). En 1984, un rapport sur l'aide australienne, remis au ministre des Affaires étrangères à Canberra, pointe aussi l'impact somme toute limité des associations de solidarité internationale, avec un personnel souvent incompétent et un manque criant de supervision et de suivi des projets (BYSOUTH, 1986 : 212 ; JACKSON, 1984). En 1995, encore, une étude réalisée pour la coopération norvégienne affirme : « les ONG n'ont pas les qualités qu'elles prétendent avoir... En fait d'avantage comparatif, il leur arrive au contraire de présenter l'inconvénient de pouvoir survivre en dépit de leurs défaillances structurelles » (TVEDT, 1995 : 19). Arrivés à un constat similaire, des chercheurs comme Mariella PANDOLFI (2011 : 240) déplorent ainsi la capacité des humanitaires à encaisser la critique sans pour autant se réformer.

De fait, les milieux académiques ne sont pas en reste et entreprennent également d'analyser les forces et faiblesses des ONG de développement (HOY, 1998 : 99-106). La critique porte notamment sur les associations qui disent cibler les pauvres sans parvenir à atteindre les populations les plus vulnérables, focalisant leurs efforts sur les réalisations les plus visibles, les plus rentables et les plus faisables. Centré sur le développement rural, le travail fouillé de Roger RIDDELL et Mark ROBINSON (1995) est un des plus intéressants en la matière. Mais de nombreux autres chercheurs questionnent aussi le faible impact d'associations qui, à une petite échelle, se contentent de lancer des projets éparpillés et peu

coordonnés, par exemple dans le cas du Bangladesh (FRUTTERO et GAURI, 2005 ; GAURI et GALEF, 2005). Engoncées dans des problèmes très locaux, beaucoup d'ONG font en effet preuve d'une étroitesse de vues que Doug PORTER (1991) compare à la réponse de l'ouvrier qui, interrogé par l'architecte d'un vaste chantier, dit tailler une pierre plutôt que construire une cathédrale. La critique se développe ainsi à contre-courant des thèses de l'économiste Ernst Schumacher et de son fameux slogan « *Small is beautiful* ».

Est notamment remis en cause le discours des associations qui prétendent être efficaces et légitimes grâce à leur taille « humaine », leur expertise, leur pratique du terrain, leur autorité morale et leur capacité à être solidaires avec les victimes (VAN ROOY, 2004). Pour Henrik MARCUSSEN (1996 : 280), par exemple, « tant les ONG que les agences multilatérales disent vouloir travailler en priorité avec les populations concernées pour concevoir et monter des projets. Contrairement aux idées reçues, les unes et les autres n'agissent pas très différemment à cet égard. En matière de participation, les ONG n'ont rien à envier aux agences multilatérales. Désormais, beaucoup d'entre elles montent d'ailleurs des projets à grande échelle qui couvrent de vastes espaces et qui recouvrent une multitude d'aspects ». Une telle évolution n'est pas anodine car elle finit par questionner les paradigmes fondés sur une opposition entre des appareils d'États forts et rigides, d'une part, et des ONG aussi petites que souples, d'autre part. Le renversement de perspectives met alors en évidence la responsabilité des associations de solidarité dans les échecs d'une aide au développement dont elles sont précisément les principaux maîtres d'œuvre.

De la responsabilité sociale des ONG

De ce point de vue, on peut dire que les ONG sont en quelque sorte victimes de leur succès. Avec des ressources cumulées qui se chiffrent désormais en milliards de dollars, elles sont en effet appelées à rendre davantage de comptes dans un contexte de standardisation des procédures d'aide, d'exigences grandissantes à l'égard des acteurs privés et de judiciarisation des interventions

économiques, politiques ou militaires dans les pays du Sud. Aujourd'hui, une nouvelle génération de chercheurs questionne ainsi la capacité des organisations de solidarité internationale à assumer les dégâts collatéraux qu'elles peuvent provoquer. Leur critique s'inspire notamment des réflexions conduites sur la responsabilité sociale des entreprises, qui est désormais chose admise. En effet, l'accès aux victimes et aux pauvres pose des problèmes pratiques et logistiques qui ne sont pas sans rappeler ceux rencontrés par les multinationales quand elles tentent de mettre la main sur des gisements ou des marchés dans des pays en proie à des troubles politiques. Sur le terrain, les difficultés sont souvent semblables, qu'il s'agisse de corruption, de détournements des intrants ou de négociation avec les belligérants locaux. De plus, le droit international humanitaire contient lui-même des obligations pour les entreprises. En 2009, par exemple, c'est sur la base de la quatrième convention de Genève de 1949, qui interdit les colonies de peuplement en territoire occupé, que l'Association France-Palestine solidarité a décidé de poursuivre en justice les compagnies françaises Veolia et Alstom pour avoir construit et envisagé d'exploiter un tramway reliant le centre-ville de Jérusalem aux implantations juives dans les quartiers palestiniens.

Jusqu'à présent, la notion de responsabilité sociale s'est surtout appliquée aux entreprises, y compris sur le plan pénal. Ainsi, les compagnies pétrolières Total et Chevron se sont retrouvées devant les tribunaux à propos, respectivement, de leur rôle en Birmanie et au Nigeria, où elles ont été accusées de collaborer avec des régimes dictatoriaux et d'employer leurs forces de sécurité pour « nettoyer » le terrain autour des zones de gisements. Les sociétés de sécurité privée, quant à elles, font l'objet d'un traitement spécifique lorsqu'elles prennent directement part à un conflit armé qui relève du droit international humanitaire. Pour Tristan FERRARO (2014 : 25), qui est juriste au CICR, la fonction de support technique aux belligérants est en effet un acte de guerre, qu'il s'agisse de ravitailler des avions militaires ou de transporter et former des troupes au combat. Rétrospectivement, une telle analyse ne manque cependant pas de piquant quand on se rappelle qu'en 1968, le Comité international de la Croix-Rouge a largement participé à la construction de l'aéroport d'Uli qui permit aux sécessionnistes biafraïses de résister aux assauts de l'armée nigérienne.

De fait, on n'a pas encore vu d'organisations humanitaires traînées en justice pour avoir formé et financé des policiers corrompus et violents en vue d'assurer l'ordre à l'intérieur des camps de réfugiés au Kenya à partir de 1992, au Congo-Zaïre en 1994 ou au Tchad le long de la frontière soudanaise du Darfour après 2003. Pour parer au risque de poursuites judiciaires, les ONG opérationnelles ont d'ailleurs préféré s'autoréguler et monter un organisme basé à Genève, le HAP (Humanitarian Accountability Project), qui prétend remplir une fonction d'ombudsman sans répondre aux principes de séparation des pouvoirs en démocratie. Très restreints, les mécanismes de plainte et de saisine se déroulent en l'occurrence sur la base de procédures en huis clos où les médiateurs sont à la fois juges et parties. Résultat, les organisations membres du HAP ont donné le sentiment de chercher à « laver leur linge sale en famille ». À meilleure preuve, les scandales d'agressions sexuelles ou de corruption ont plutôt été révélés par des acteurs extérieurs au mouvement, à l'instar de la Fondation Akha, qui a accusé le personnel local de l'ONG Action contre la faim d'avoir abusé de jeunes filles issues d'une minorité montagnarde au Laos en 2006²⁹.

Autrement dit, la critique contre les dysfonctionnements opérationnels des ONG ne porte pas que sur le respect du droit du travail ou la gestion du personnel en interne, mais aussi sur les relations avec les destinataires de l'aide et les obligations de transparence des acteurs de la solidarité internationale en externe. L'idée est que le caractère altruiste, non lucratif et volontaire des organisations à caractère humanitaire ne confère aucune immunité diplomatique en la matière. Au contraire, les ASI sont pleinement responsables du comportement et de la sécurité de tous leurs employés, ce qui pose d'ailleurs des problèmes éthiques en cas de force majeure, lorsqu'elles privilégient l'évacuation de leurs expatriés en laissant le personnel local sur place. De plus, les ONG sont théoriquement redevables de leurs actions vis-à-vis des destinataires de leur assistance, trop vite qualifiés de « bénéficiaires ». La question renvoie ici à la structure déséquilibrée d'une industrie de l'aide qui, on l'a vu, est déterminée par l'offre davantage que par la demande, au

²⁹ <http://www.observatoire-humanitaire.org/fr/index.php?page=fiche-ong.php&part=fiche&id=1>

risque d'ignorer les besoins exprimés localement, d'aggraver les inégalités sociales et de bouleverser des traditions anciennes de solidarité communautaire.

L'assistance aux victimes de guerre démultiplie certainement les risques à cet égard. En effet, les niveaux de responsabilité montent d'un cran quand sont en jeu des questions de vie ou de mort. En temps de paix, l'intervenant étranger est très indirectement responsable du sort de la victime qui succombe à une maladie parce que l'aide a été détournée et que l'hôpital censé la soigner n'a jamais été construit. Mais il en va différemment en temps de guerre, lorsque les secours alimentent directement des combattants en train de massacrer la population. Le problème est particulièrement criant dans les économies fermées, notamment les enclaves qui, en proie à des blocus, se retrouvent à dépendre quasi exclusivement de l'aide humanitaire pour survivre et poursuivre leur combat, à l'instar de la ville assiégée de Sarajevo en 1994. Dans la bande de Gaza un an après la création de l'État d'Israël en 1948, plus de la moitié de l'argent en circulation provenait ainsi des secours de la communauté internationale (FELDMAN, 2007 : 138). Au Biafra, la proportion a pu monter jusqu'à 80 % en 1968 (PÉROUSE DE MONTCLOS, 2009).

Les implications économiques et les dégâts collatéraux de l'assistance internationale, en l'occurrence, sont bien connus et régulièrement évoqués, depuis la guerre de 1870 en France jusqu'à la famine de Somalie en 1992 (PÉROUSE DE MONTCLOS, 2007c et 2013). Les controverses à ce propos sont fort anciennes. Elles expliquent par exemple pourquoi la fameuse infirmière Florence Nightingale refuse en 1863 de participer à la création de la Croix-Rouge de Henry Dunant, à qui elle reproche de renforcer le potentiel militaire des armées en les déchargeant de leurs obligations médicales, qui sont confiées à des sociétés de secours privées. La polémique ressurgit d'ailleurs quand, couronné d'un Prix Nobel de la paix en 1901, Henry Dunant est accusé par les pacifistes d'avoir contribué à légaliser et légitimer la guerre sous prétexte de l'humaniser en conviant les États à signer les conventions de Genève.

De fait, on sait que l'aide humanitaire peut contribuer à prolonger les conflits en injectant des ressources matérielles et symboliques dans les économies locales. Le pillage des vivres par les

combattants constitue la partie la plus visible des détournements (encadré 2). Mais les agences d'aide alimentent également les circuits financiers des belligérants. De plus, elles les déchargent de leurs obligations à l'égard de la population en leur permettant de concentrer toutes les ressources locales sur l'effort de guerre lorsque les besoins de première nécessité sont assurés par les ONG. Sur le plan symbolique, enfin, les secours portés aux victimes sont régulièrement instrumentalisés à des fins de propagande militaire en vue de diaboliser l'ennemi et de gagner la bataille des cœurs auprès de l'opinion publique internationale. Reprenant les théories des économistes qui observent une plus grande prise de risque de la part des conducteurs ayant contracté une assurance automobile, des spécialistes montrent ainsi comment la seule perspective d'une assistance humanitaire peut suffire à inciter les belligérants à s'entêter et à reprendre ou poursuivre leur combat (CRAWFORD et KUPERMAN, 2006 ; RAUCHHAUS, 2009).

ENCADRÉ 2.

Les enjeux politiques et symboliques du convoi humanitaire

Le convoi de camions chargés de nourriture et de médicaments constitue une des faces les plus médiatisées de l'action humanitaire, avec l'infirmière et l'enfant malade. L'image s'accompagne parfois de celle d'un largage aérien de vivres, de l'atterrissage d'un avion sur une piste de brousse ou du déchargement d'un cargo dans un port des tropiques. Quelle que soit sa forme, le convoi humanitaire est un symbole qui a de fortes résonances politiques. Parfois, il exprime juste un geste de solidarité, sans aucune préparation et évaluation des besoins, à l'instar de ces particuliers qui prirent leur voiture pour aller convoier des vivres jusqu'en Pologne au moment de la proclamation de la loi martiale à la fin de 1981. Le convoi humanitaire symbolise aussi la puissance et la générosité des nations riches qui volent au secours des pauvres à l'autre bout du monde. Quand il est bloqué ou pillé, il permet également de désigner à la vindicte populaire la cruauté des belligérants et, par opposition, l'innocence des victimes, procédé que les

Biafraires surent parfaitement utiliser pour attirer la compassion et la sympathie de la communauté internationale en faveur de leur projet d'indépendance.

À l'inverse, le convoi humanitaire peut être l'objet de toutes les suspicions. En camion, en avion ou en bateau, on le soupçonne de cacher des armes et des munitions pour une des parties au conflit, ou alors de déverser des vivres empoisonnés afin d'éliminer l'adversaire. En Afrique, par exemple, des victimes de famine ont accusé les organisations humanitaires de chercher à se débarrasser d'aliments génétiquement modifiés ou d'excédents agricoles avariés. Au Biafra en 1968, on a par ailleurs soupçonné les avions qui violaient l'espace aérien nigérian de transporter des armes pour les insurgés. En Ukraine encore récemment, en 2014, les convois de camions russes à destination des régions sécessionnistes du Donbass ont suscité une polémique similaire car les autorités ont refusé qu'ils soient inspectés par la Croix-Rouge internationale.

Dans de tels contextes, la critique « réaliste » contre les opérateurs de l'aide se concentre donc sur les situations les plus extrêmes. Elle revient par exemple à demander au HCR de se conformer à son mandat et d'être redevable de ses actions lorsqu'il maltraite des réfugiés ou participe à leur refoulement *manu militari* (STEINER *et al.*, 2003 ; VERDIRAME et HARRELL-BOND, 2005). La critique reprend notamment les interrogations des chercheurs sur la responsabilité sociale d'acteurs économiques qui comprennent aussi les humanitaires, et pas seulement les entreprises. Car autant les multinationales sont invitées à cesser de commercer avec des pays ou des sous-traitants qui ne respectent pas le droit du travail, autant les opérateurs de l'aide sont appelés à rester vigilants sur la qualité des partenaires avec lesquels ils travaillent.

La question se pose par exemple pour les œuvres caritatives islamiques qui, basées en Europe ou en Amérique du Nord, financent des organisations proches de groupes insurrectionnels. À propos d'Interpal, une ONG palestinienne établie en Angleterre et accusée d'avoir aidé le Hamas dans la bande de Gaza, les inspecteurs britanniques de la Charity Commission devaient ainsi rappeler en 2009 que les bonnes intentions n'exonéraient pas les humani-

taires de leurs responsabilités (DUNN, 2010 : 27). C'était au conseil d'administration des ASI qu'il revenait de vérifier que leurs partenaires outre-mer étaient dûment enregistrés auprès des autorités locales et qu'ils ne figuraient pas sur la liste noire des organisations terroristes. Autre recommandation de la Charity Commission, les ONG se devaient de savoir comment leurs fonds étaient utilisés à l'étranger, comment leurs opérations étaient conduites et comment les destinataires de leur aide étaient sélectionnés au regard des standards qu'elles avaient édictés.

Le problème, rappelons-le, a aussi affecté les associations de solidarité chrétiennes qui, adeptes de la théologie de la libération, ne cachaient pas leurs sympathies pour les révolutionnaires marxistes et qui ont parfois appuyé délibérément des mouvements de lutte armée « progressistes » dans les années 1970. À l'époque, certaines ont d'ailleurs fait l'objet de procédures judiciaires du fait de leur soutien au Viêt-Cong ou aux guérillas anti-apartheid en Afrique australe. Après les attentats du World Trade Center en 2001, les ONG chrétiennes ou laïques n'ont certes pas approuvé la violence des djihadistes. Mais le problème est resté de même nature sur le plan de la déontologie humanitaire, quoi qu'il en soit de sa récupération politique par les chantres de la « guerre contre le terrorisme ». À cet égard, il importe de mieux circonscrire la responsabilité sociale des organisations caritatives musulmanes, sous peine de les (dé)considérer comme étant intrinsèquement incapables de fournir des services de qualité et de répondre aux exigences que l'on attend de leurs homologues « laïques ».

En témoignent les débats qu'ont suscités les accusations de terrorisme formulées à l'encontre d'une ONG du Danemark qui avait transféré des fonds à des œuvres sociales proches du Hamas en Palestine. Les comités incriminés dans la bande de Gaza étaient chargés de gérer l'aumône musulmane, la *zakat*. Ces structures existaient déjà avant le Hamas. D'après Jonathan BENTHALL (2010 : 110-111), elles ne pouvaient donc pas être considérées comme des excroissances du parti de la résistance islamique dans la bande de Gaza. De plus, elles étaient dûment enregistrées auprès des autorités palestiniennes, opéraient de façon transparente, jouissaient de la confiance de la population et avaient reçu des financements de diverses organisations intergouvernementales avant que le Hamas soit placé sur la liste noire des groupes

terroristes et s'empare du pouvoir dans la bande de Gaza à la suite des élections de 2006. Aux yeux des services de sécurité israéliens, les comités de la *zakat* étaient juste coupables « par association », entre autres parce qu'ils avaient aidé les familles des auteurs d'attentats-suicides.

La question était ainsi de savoir dans quelle mesure une telle complicité pouvait justifier des poursuites judiciaires contre l'ONG danoise. Mais si l'on veut bien s'affranchir du cadre pénal, la controverse interrogeait également la responsabilité sociale d'acteurs humanitaires qui, par analogie avec les entreprises, devaient répondre des agissements de leurs partenaires au Sud. Dans cette perspective, on aurait alors pu reprocher à l'ONG danoise son manque de professionnalisme, parce qu'elle n'avait pas pris les précautions nécessaires pour garantir que son aide ne serait pas détournée à des fins politiques et militaires. Poussé jusqu'au bout, le raisonnement implique effectivement d'envisager de se désengager des terrains où les dégâts collatéraux de l'assistance internationale l'emportent sur les effets bénéfiques. Une telle problématique révèle ainsi le profond dilemme des humanitaires écartelés entre des positions réalistes ou morales difficilement réconciliables (GASPER, 1999).

Quand la fin ne justifie plus les moyens

Dite « conséquentialiste », la première attitude consiste à mettre en balance les conséquences positives et négatives de l'aide pour introduire un seuil à partir duquel il vaut mieux « arrêter les frais » (SLIM, 1997). En théorie, l'article 23 de la quatrième convention de Genève admet clairement l'éventualité d'une suspension des opérations humanitaires quand celles-ci favorisent les « efforts militaires ou économiques » d'une des parties à un conflit armé. Mais en pratique, l'option du désengagement est rarement mise en œuvre car elle se heurte à des problèmes de mesure et d'anticipation qui n'établissent pas toujours des liens de causalité très clairs entre l'assistance internationale, le détournement de ses intrants et la prolongation des guerres. Pour les secouristes qui se réclament

de la philosophie des médecins sans frontières, la vraie question est plutôt de savoir s'il existe un « espace humanitaire » qui permet d'accéder librement aux victimes et de superviser directement l'aide sans passer par l'intermédiaire d'une structure inféodée aux belligérants. De ce point de vue, l'objectif est surtout de garder le contrôle de l'aide, et non de dénoncer les exactions au risque de compromettre la poursuite des programmes d'assistance.

Justifiée par l'impératif moral de l'assistance à des personnes en danger, la deuxième position revient au contraire à limiter le champ de responsabilité des humanitaires, quitte à les dédouaner des dégâts collatéraux dont ils ne seraient pas directement les auteurs. Sur le plan déontologique, le sens du devoir commande en effet de poursuivre l'aide à tout prix, notamment en situation d'urgence. Le problème est qu'un tel raisonnement ne résout pas le dilemme du médecin appelé par les bourreaux à ranimer une victime pour pouvoir continuer à la torturer (MARANGE, 1989). L'impératif moral de l'assistance à des personnes en danger n'excuse pas non plus les maladresses des humanitaires. Transposée dans le monde moderne, la parabole du Bon Samaritain souligne tous les effets pervers d'un enfer pavé de bonnes intentions (PÉROUSE DE MONTCLOS, 2005a).

À cet égard, il y a lieu de s'interroger sur l'entêtement de certains humanitaires lorsqu'ils refusent d'admettre les conséquences parfois néfastes de leur travail. Nier leur rôle dans la poursuite ou l'exacerbation des violences guerrières semble d'autant moins recevable que la politique de l'autruche va souvent de pair avec des prétentions à prévenir les conflits. À en croire Robert ROTBERG (1996) et Jean-Michel SÉVÉRINO (2002), l'aide internationale aurait ainsi un effet stabilisateur et pacificateur sur les zones de conflits. Elle permettrait notamment de désamorcer les tensions en réduisant la compétition pour des ressources devenues moins rares. Le problème est que l'argument joue dans les deux sens. En effet, l'injection de nouvelles ressources peut tout aussi bien relancer les conflits quand les belligérants veulent s'emparer des secours. Des études statistiques montrent d'ailleurs que l'aide ne permet guère de réduire les violences ou de mettre un terme aux guerres en cours (KEHL, 2010 : 407).

Dans tous les cas, il paraît difficile d'admettre que les interventions de la communauté internationale auraient seulement des

effets positifs et jamais négatifs. Comment croire que l'aide puisse prévenir les conflits si elle n'a pas aussi un impact sur leur déroulement... et éventuellement leur prolongation ? Bien souvent, l'argument moral de l'assistance à des personnes en danger relève en réalité d'une sorte d'aveuglement idéologique sur les mérites de l'engagement humanitaire et de l'action. Or le mouvement ne doit pas faire illusion. Le réactionnaire est sans doute celui qui s'inquiète des dangers de l'action, et non de l'immobilisme (HIRSCHMAN, 1991 : 243). Mais son contraire n'est pas forcément progressiste pour autant. La volonté des secouristes de poursuivre à tout prix les programmes déjà engagés relève également d'une forme de conservatisme, voire de conformisme. À sa manière, la position « conséquentialiste » et réaliste demande davantage de lucidité critique et de courage moral sur les limites de l'action humanitaire. De fait, la question n'est pas seulement de s'interroger sur le rôle de l'aide dans la prolongation des conflits et des souffrances. Elle est aussi de réfléchir à la façon dont les acteurs de la solidarité internationale peuvent malgré eux contribuer à légitimer, faciliter ou masquer des exactions (UVIN, 1999).

En République démocratique du Congo au cours des années 2000, par exemple, les humanitaires ont été accusés de renforcer la capacité de nuisance des forces gouvernementales en voulant reconstruire l'appareil étatique, d'une part, et d'élever le viol au rang d'arme de guerre en se focalisant trop sur les seules violences faites aux femmes, d'autre part (AUTESSERRE, 2012 : 205). Au moment de l'implosion de la Yougoslavie au début des années 1990, encore, les secouristes ont été critiqués parce qu'ils ont favorisé l'entreprise de nettoyage ethnique des Serbes en organisant l'évacuation des Croates puis des Bosniaques. Pendant la Seconde Guerre mondiale, déjà, on avait reproché à la Croix-Rouge de taire les exactions des nazis. Le CICR connaissait *de visu* l'existence des camps d'extermination. Fidèle à sa politique de confidentialité, il avait cependant décidé de n'en rien dire afin de ne pas compromettre la poursuite de ses activités auprès des prisonniers de guerre aux mains de l'Allemagne (FAVEZ, 1988). Le dilemme est désormais bien connu. Soit les opérateurs de l'aide dénoncent les abus dont ils sont témoins, au risque d'être expulsés par les belligérants et de ne plus pouvoir assister les victimes. Soit ils se taisent et se retrouvent, non pas à nier, mais à dissimuler des crimes contre l'humanité. Cette

dernière option a d'évidentes implications juridiques. Si la Cour pénale internationale se développe convenablement, il se pourrait ainsi que, d'ici une vingtaine d'années, des humanitaires soient jugés pour complicité avec des seigneurs de guerre responsables de crimes contre l'humanité. À la barre des accusés on retrouverait alors les compagnies extractives ou les organisations de secours qui, délibérément ou non, financent des dynamiques conflictuelles.

Une pareille éventualité n'est pas aussi saugrenue qu'elle en a l'air. Elle a d'ailleurs été évoquée par certains chercheurs (PÉROUSE DE MONTCLOS, 2007b ; BRANCH, 2008 et 2011). Dans le nord de l'Ouganda à partir de septembre 1996, par exemple, les opérateurs de l'aide ont ainsi été accusés d'avoir facilité le regroupement forcé de la population Acholi à l'intérieur de camps ravitaillés par les humanitaires et « protégés » par l'armée en vue de vider les campagnes et d'isoler les rebelles de la LRA (Lord Resistance Army). Chris DOLAN (2011) dénonce à ce propos la violence, l'humiliation et l'aliénation d'un processus de « torture sociale » qui, concrètement, a interdit aux paysans d'aller travailler leurs champs. De fait, les agences d'aide ont contribué à pérenniser et contrôler des sites qui, sans elles, n'auraient pu perdurer sans provoquer des émeutes locales ou des protestations jusque dans la capitale Kampala. Par tant, elles ont perpétué une crise alimentaire qui n'aurait pas eu lieu d'être si les paysans avaient été autorisés à retourner chez eux cultiver leurs terres. Elles ont également légitimé la stratégie de l'armée ougandaise dans un pays très bien coté par la Banque mondiale et, d'une manière générale, la communauté internationale. Certaines d'entre elles ont même fini par nier que les Acholi avaient été contraints d'aller vivre dans des camps, prétendant qu'ils avaient d'eux-mêmes déserté leurs champs.

Pour Adam BRANCH (2008 : 161), une telle politique de regroupement n'aurait sûrement pas été « possible sans l'assistance des humanitaires ». Relativement aux obligations des conventions de Genève de 1949, il s'agissait pourtant d'un crime de guerre : des civils ont été placés dans des camps contre leur volonté, ils n'y ont pas été protégés et leur enfermement ne répondait à aucune nécessité militaire, par exemple au moment d'une offensive de l'armée ougandaise. Sur le plan sanitaire, les conditions de vie à l'intérieur de ces sites étaient particulièrement mauvaises et elles ont provoqué davantage de victimes que du fait des combats, jusqu'à

1 000 morts par semaine (MWENDA, 2010 : 56). Les distributions de vivres étaient erratiques et ne répondaient en rien aux critères nutritionnels du Sphere Project, une grille de standards élaborés par les ONG humanitaires. Résultat, les enfants en bas âge étaient mieux nourris à l'extérieur des camps qu'à l'intérieur si l'on en croit les résultats d'une enquête conduite à la fin de 1999 par la section américaine d'ACF dans la région de Kitgum (DOLAN, 2011 : 160-161). D'après une étude menée par le CICR en 2000, les adultes n'ont pas été mieux lotis : plus ils restaient longtemps dans les camps, moins ils avaient de chance de recevoir de la nourriture. Dans un pays où, précisément, la cour pénale internationale a engagé une procédure contre les rebelles de la LRA, les humanitaires auraient donc dû répondre de leurs actes. Leur complicité paraissait d'autant plus évidente que leurs convois étaient escortés par l'armée et que l'accès aux camps était dûment régenté par des représentants du pouvoir qui menaçaient de couper les vivres si les Acholi ne votaient pas en faveur du gouvernement...

Qu'elles portent sur des problèmes de performance, de responsabilité sociale ou d'atteinte à la souveraineté des pays en développement, les critiques du Sud et du Nord contre les ONG mettent finalement en évidence un point crucial : comment donc évaluer la qualité et l'impact des « prestations » des acteurs de la solidarité internationale ? Le bilan est d'autant plus difficile à établir que les analystes ne s'accordent pas sur les indicateurs retenus pour accomplir un pareil exercice. Ainsi, doit-on apprécier le travail des ONG à partir d'obligations de résultat sans se préoccuper des moyens engagés sur le terrain et de leur adéquation avec des besoins identifiés au préalable, mais toujours susceptibles d'évoluer ? Ou bien alors faut-il se concentrer sur des obligations de moyens et de responsabilité sociale, au risque de négliger les études d'impact ? Quand bien même on parviendrait à analyser tout à la fois les obligations de moyens et de résultats des ONG, comment aussi s'assurer que le périmètre de l'investigation prend bien en compte l'ensemble des effets positifs et indésirables des actions dites « humanitaires » ? Le bilan n'est pas évident à tirer et le chapitre qui suit montre toutes les limites du système d'évaluation tel qu'il existe aujourd'hui.

Le bilan impossible

Limites de l'évaluation et du contrôle

La question de l'évaluation du travail des acteurs de la solidarité internationale renvoie d'abord à des exigences de transparence, de « redevabilité » et de traçabilité des dons privés ou des deniers publics des bailleurs institutionnels, quoi qu'il en soit par ailleurs de la diversité d'organisations spécialisées dans le « plaidoyer », le développement, l'urgence ou tout à la fois. Pour Louis BÉRIOT (1985 : 204), par exemple, « il n'y a plus de raisons que les contrôles et les garanties qui s'imposent aux entreprises ou aux communes ne puissent aussi être exigés des associations qui vivent de l'aide publique, soit par subventions, soit par cotisations directes ». Logiquement, les ONG devraient au moins rendre des comptes à ceux qui leur donnent de l'argent, à défaut d'informer précisément les populations censées bénéficier de leurs activités. On ne voit pas pourquoi elles échapperaient à un mouvement de fond qui englobe les entreprises et les gouvernements alors que le secteur associatif monte en puissance et est régulièrement agité par divers scandales.

Déjà critiquées pour leur absence de représentativité, les ONG prêtent elles-mêmes le flanc à des exigences de « redevabilité » lorsqu'elles font référence à une sorte de morale universelle pour se positionner dans les débats politiques qui animent la communauté internationale à propos de l'accès à des biens publics mondiaux. En s'attaquant à des problèmes collectifs, les ASI intéressent en effet l'ensemble de l'humanité. À ce titre, elles ont le devoir de lui rendre des comptes plutôt que de se concentrer sur la seule restitution comptable de leurs activités auprès des bailleurs de

fonds. La « dictature du donateur », elle, est surtout révélatrice des profondes inégalités d'une industrie de l'aide fondée sur une économie de l'offre, bien plus que de la demande. En pratique, le système fonctionne très largement en huis clos : l'appareil d'évaluation est quasi exclusivement orienté sur les bailleurs des ONG, et non sur leurs récipiendaires. Les gouvernements des pays en développement, par exemple, restent singulièrement absents des processus d'analyse de l'impact de l'aide sur leur propre territoire (TAYLOR *et al.*, 2012 : 12). Quant aux principaux intéressés, ils font figure de « consommateurs captifs » car ils n'ont d'autre choix que d'accepter ou rejeter l'assistance des ONG en s'y soumettant, en la détournant ou en se révoltant.

Des évaluations à huis clos

Ainsi, constatent Monica BLAGESCU et Robert LLOYD (2006 : 8), les ASI s'avèrent rendre moins de comptes à leurs « bénéficiaires » que les États à leurs citoyens ou les entreprises multinationales à leurs clients. De fait, la plupart des évaluations commanditées par les bailleurs se gardent bien de demander l'avis des premiers intéressés. La plupart du temps, les audits portent sur des questions purement comptables et les équipes envoyées sur le terrain se contentent de quelques entretiens techniques avec les praticiens. Conduite sous l'égide de l'agence de coopération danoise Danida (Danish International Development Agency) et régulièrement citée comme un modèle du genre, l'évaluation des opérations humanitaires dans l'Afrique des Grands Lacs après le génocide rwandais de 1994 est typique à cet égard : des 620 interviews réalisées par les enquêteurs, 480 l'ont été avec les opérateurs de l'aide et seulement 140 avec les destinataires des secours. Encore récemment, un réseau d'ONG soucieuses d'améliorer les pratiques d'évaluation, l'Alnap, devait pour sa part mener une étude globale sur la base d'entretiens avec les représentants d'ASI, d'associations locales, d'agences onusiennes, du mouvement de la Croix-Rouge, des organisations régionales, des bailleurs de fonds institutionnels, des gouvernements récipiendaires et du monde académique (TAYLOR *et al.*, 2012 : 18). Les destinataires directs de l'aide, eux, n'ont guère été sollicités.

Les enquêtes de satisfaction, notamment, sont récusées sous prétexte que, de toute façon, les victimes et les pauvres n'ont aucune raison d'être satisfaits de leur sort (PÉROUSE DE MONTCLOS, 2011). Lorsque les conditions d'accès le permettent, il est pourtant possible de mener des sondages auprès des destinataires de l'aide (PÉROUSE DE MONTCLOS, 2006). À meilleure preuve, il arrive parfois que les ONG entreprennent de conduire des enquêtes qui, sans surprises, révèlent alors un fort taux de satisfaction de la part de leurs « bénéficiaires », à l'instar des résultats électoraux de certaines dictatures. On peut évidemment s'interroger sur les conditions de réalisation et de valorisation des sondages de ce type. De fait, les résultats publiés sont toujours excellents : entre 65 % et 95 % de satisfaction pour les Suisses de Medair au Darfour en 2005, jusqu'à 99,6 % pour les Américains de CRS dans l'ouest de Sumatra en 2010 (TAYLOR *et al.*, 2012 : 50 ; PÉROUSE DE MONTCLOS, 2006 : 43) ! Poussant le paradoxe jusqu'au bout, un sondage réalisé par l'Alnap a ainsi montré qu'en général, les destinataires de l'aide étaient davantage satisfaits des volumes reçus que les ONG elles-mêmes (TAYLOR *et al.*, 2012 : 43).

Le dispositif d'évaluation des ASI n'est guère probant à cet égard. En effet, il révèle de nombreux conflits d'intérêts, car il est financé, sollicité et commandité par des bailleurs qui ne souhaitent pas révéler au grand jour les dysfonctionnements de leurs prestataires. En pratique, les évaluations sont rarement publiées et s'apparentent souvent à une sorte d'exercice de style sur un mode routinier, très codifié et peu critique. Les bailleurs s'y intéressent d'ailleurs peu et leur allouent généralement des budgets serrés, avec un nombre de jours de travail inférieur au temps nécessaire pour mener à bien les enquêtes demandées. L'agence de coopération Usaid, par exemple, consacre seulement 0,2 % de son budget à l'évaluation de ses activités, contre une moyenne nationale de 1 % dans les autres institutions fédérales des États-Unis. Identique chez les Norvégiens de Norad, la proportion tombe même à 0,1 % chez les Suédois de la Sida et descend jusqu'à 0,05 % pour les Britanniques de Dfid et les départements concernés de l'Union européenne ou de la Banque mondiale (CRACKNELL, 2000 : 88). Réalisées sans priorités et sans fil conducteur, les évaluations se font alors en ordre dispersé et ne répondent pas non plus aux grandes orientations stratégiques énoncées pour la coopération internationale (CROMBRUGGHE et DECKER, 2005 : 10-12).

En outre, elles ne permettent pas de capitaliser les expériences et de tirer les leçons des échecs passés car les archives ne sont ni triées ni bien conservées. Du fait de son organisation décentralisée, par exemple, la coopération américaine Usaid n'a réussi à sauvegarder à Washington que la moitié des quelque 3 000 évaluations qu'elle avait commanditées depuis les années 1970 (SMILLIE, 1999 : 258). Le problème tient aussi aux réticences des bailleurs qui, soucieux de leur réputation, ne sont pas favorables à la publication de rapports susceptibles de les compromettre. Seuls quelques pays d'Europe du Nord ont partiellement ouvert leurs archives dans ce domaine : un dispositif obligatoire en Norvège depuis 1984 et étendu en Hollande aux rapports concernant les ONG (STOKKE, 1991 : 31). Ailleurs, des conditions plus ou moins draconiennes et discrétionnaires limitent l'accès aux évaluations. Au Danemark, il faut l'accord du pays bénéficiaire de l'aide ; en Grande-Bretagne, celui de l'agence de coopération Dfid. En Allemagne, les archives restent fermées. La France se distingue quant à elle par son opacité si l'on en croit les résultats d'un séminaire organisé par le F3E (Fonds pour la promotion des études préalables, des études transversales et des évaluations) en décembre 2002 sur les pratiques d'évaluation des acteurs du développement et de l'humanitaire. Au ministère des Affaires étrangères, la Direction générale de la coopération internationale et du développement se contentait de publier des bilans très synthétiques, mais pas l'intégralité des rapports. Au ministère de l'Économie, l'unité d'évaluation des activités de développement garantissait quant à elle la confidentialité des études chargées de contrôler et suivre les protocoles financiers conclus entre la France et les pays émergents. De son côté, l'Agence française de développement (AFD) se réservait le droit de divulguer ou non ses rapports sur les programmes qu'elle avait financés. En 2004, enfin, la DAH (Délégation à l'action humanitaire) a montré quelques velléités à mettre en ligne sur son site Internet des évaluations réservées aux initiés et verrouillées par un mot de passe ; mais tout ce dispositif a vite disparu.

Le devoir de réserve qu'invoquent les opérateurs de l'aide révèle une certaine collusion entre les agences gouvernementales et les ASI à cet égard. De fait, les ONG ne sont assurément pas les dernières à rechigner à publier les évaluations dont elles sont l'objet, à la différence d'ailleurs des entreprises qui ont dû commencer

à diffuser des rapports sur leur impact environnemental (LLOYD *et al.*, 2008 : 53). Officiellement, les règles de confidentialité visent à protéger l'anonymat et la sécurité des opérateurs et de leurs « bénéficiaires ». Sous prétexte « d'évaluer pour évoluer », un slogan à la mode, les ASI arguent aussi qu'il s'agit d'apprendre et non de rendre des comptes. En France, par exemple, seulement une ONG sur quatre accepte de communiquer sur les « résultats » de ses évaluations si l'on en croit une enquête commanditée par le Comité de la Charte et réalisée en 2009 auprès de 130 organismes faisant appel à la générosité du public³⁰. Mais les rapports à proprement parler, eux, ne sont pas rendus publics. Les ONG concernées soulignent qu'une telle éventualité risquerait de porter préjudice à leur collecte de fonds, laissant entendre que les donateurs ne sont pas prêts à entendre la moindre critique à propos des programmes qu'ils soutiennent. En Grande-Bretagne, les réticences du milieu associatif ont même pu aller jusqu'à la censure. Suite à des controverses dans les médias à propos de l'aide aux victimes de la sécheresse en Afrique australe, le collectif des ONG regroupées au sein du DEC (Disasters Emergency Committee) a ainsi arrêté en septembre 2004 de mettre en ligne les rapports d'évaluation des programmes qu'il finançait (RIDDELL, 2007 : 334).

« Redevabilité » et transparence

Un pareil constat n'est évidemment pas sans contradictions pour des organisations qui sont généralement à la pointe du combat en faveur de la transparence. Depuis la fin de la guerre froide, les lobbies associatifs ont en effet marqué des points pour renforcer les obligations de « redevabilité » des gouvernements et des entreprises à l'égard des citoyens ou des consommateurs. Les efforts ont notamment porté sur l'éthique du secteur privé et des multinationales, sommées de rendre des comptes sur la corruption ou les violations du droit du travail au sein de leurs filiales dans les pays en développement. Dans une telle optique, des coalitions d'ONG ont monté des campagnes de boycott et d'information

| ³⁰ *La Croix*, 8 octobre 2009 : 8.

contre les entreprises les plus compromises. Parmi les plus vindicatifs, les militants de Greenpeace ont par exemple argué que les multinationales ne devaient pas se contenter de rendre des comptes à leurs actionnaires, de la même manière que les gouvernements étaient redevables de leurs actions devant des électeurs (GUETERBOCK, 2004 : 265). Parallèlement, les dispositifs de surveillance se sont multipliés, à l'instar de cet Observatoire qui répertorie plus de 21 000 marques courantes et qui analyse la politique sociale, fiscale et environnementale d'une dizaine de milliers de compagnies³¹.

Les gouvernements, eux, n'ont pas été en reste. Les pays membres de l'OCDE, pour commencer, ont resserré les mesures qui s'appliquaient aux entreprises afin de lutter contre la corruption, le blanchiment d'argent, la spéculation, les ententes secrètes, les délits d'initiés ou les conflits d'intérêts. La France, en particulier, a relevé ses niveaux d'exigence à l'égard du secteur privé. En vertu de l'article 116 de la loi du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations économiques, par exemple, les rapports d'activité des entreprises doivent désormais signaler « les relations entretenues avec les associations d'insertion, les associations de défense de l'environnement, les associations de consommateurs et les populations riveraines ». Dans un tel contexte, les ONG auraient donc été bien en peine de se soustraire à leurs propres obligations. Benedict KINGSBURY (2002 : 186) n'a ainsi pas manqué de souligner le profond paradoxe de ces associations qui, d'un côté, défendaient une liberté d'expression sans limites et qui, de l'autre, restaient attachées à la protection de leurs œuvres intellectuelles et de leurs droits d'auteur. Bien qu'elles soient les premières à exiger davantage de transparence, les organisations de défense des droits de l'homme, en particulier, continuent d'être à la traîne pour ce qui est de publier leurs comptes, relativement aux progrès effectués par leurs homologues humanitaires dans le secteur de l'urgence (STROUP, 2012 : 150).

De fait, il paraît assez naturel d'appliquer aux ONG les règles de « redevabilité » qu'elles prescrivent pour les entreprises ou les États. À Londres en juin 2006, ActionAid, Amnesty International, Greenpeace, Oxfam, Save the Children, Survival International,

| ³¹ <http://www.transnationale.org/>

Terre des Hommes, Transparency International et la YWCA ont en conséquence signé une charte, l'Accountability Charter, les engageant à rendre des comptes à leurs bailleurs, à leurs bénéficiaires et au public en général. Désormais, ces ONG sont censées publier des informations détaillées sur leur efficience économique, leurs sources de financement, le montant des dons en nature qu'elles reçoivent et l'utilisation des surplus collectés lors de leurs appels de fonds. Par la même occasion, les signataires de la charte sont invités à prendre des dispositions pour éviter les détournements de fonds, la corruption et les partenariats avec des organisations illicites, notamment les branches « humanitaires » des guérillas ou des mouvements terroristes.

Les ONG, il est vrai, n'ont pas toutes attendu le ^{XXI}^e siècle pour s'engager en faveur d'une éthique de la responsabilité. Dans un petit opuscule daté de 1930, le président de la fondation Carnegie de 1922 à 1941 invoquait déjà des questions de morale et de sagesse pour inciter les œuvres philanthropiques et caritatives à publier des comptes rendus précis et fréquents de leurs activités aux États-Unis ou à l'étranger (KEPPEL, 1989 : 94). Les pressions des autorités, des médias et de groupes civiques ont aussi joué un rôle. En Grande-Bretagne, les instances spécialisées n'ont pas tardé à demander aux ONG de produire des rapports annuels (NATIONAL COUNCIL OF SOCIAL SERVICE, 1976 : 147). En France, des auteurs comme Charles CONDAMINES (1987) ont également fini par suggérer aux ASI d'élaborer un code de conduite en vue de publier leurs bilans financiers. Les efforts des États bailleurs en vue d'améliorer leur propre transparence et de minimiser les dégâts collatéraux de l'aide ont alors précipité le mouvement. À l'instigation du Canada, ils ont signé en 2003 une déclaration d'intentions, le Good Humanitarian Donorship, qui les engage à verser des fonds pour répondre effectivement aux besoins des populations, plutôt qu'aux priorités stratégiques de leur diplomatie. Malgré le scepticisme affiché par certaines ASI, un tel dispositif visait clairement à favoriser la transparence de l'ensemble des opérateurs, ONG comprises.

Des scandales retentissants ont par ailleurs obligé le secteur non lucratif à réagir (encadré 3). En France en 1991, l'affaire de l'ARC (Association pour la recherche sur le cancer) a largement contribué au développement du Comité de la charte, un collectif

associatif monté pour labelliser les ONG susceptibles d'y adhérer en respectant ses normes financières. En Espagne, la fondation Lealtad (« Loyauté ») a pour sa part été créée en 2001 afin de restaurer la confiance des donateurs en promouvant la transparence des organisations qui faisaient appel à la générosité du public. La crainte du scandale a ainsi été pour beaucoup dans la réactivité d'ONG dont la légitimité et la notoriété tenaient en grande partie à leur image de marque. Il importe certes de ne pas se méprendre. Autant les dégâts collatéraux de l'aide sont d'ordre structurel, par exemple en ce qui concerne le détournement ou la fongibilité des intrants dans des pays aux gouvernements corrompus, autant les fraudes restent plutôt rares au niveau du siège des ONG. Prenant la défense des acteurs de la solidarité internationale, Michel DOUCIN (2007) y voit même un simple épiphénomène, plus ou moins anecdotique et sans profondeur historique.

ENCADRÉ 3.

Le pire et le meilleur, de l'Arche de Zoé à Ébola

En France, l'affaire de l'Arche de Zoé est encore fraîche dans les mémoires. D'abord intervenus en faveur des victimes du tsunami asiatique de 2004, les responsables de cette ONG prétendaient sauver des orphelins venus du Darfour et recueillis dans des camps de réfugiés au Tchad en 2007. Lesdits enfants firent l'objet de procédures d'adoption alors même que, pour la plupart, ils n'étaient pas originaires du Soudan et leurs parents étaient encore vivants. Quand la supercherie fut découverte, juste au moment de les embarquer dans l'avion, les volontaires de l'Arche de Zoé furent arrêtés par les autorités tchadiennes puis transférés en France, où ils purgèrent une peine de prison.

Au-delà du retentissement d'un scandale perpétuant sur le continent africain l'image de l'Occidental venu voler des enfants pour repeupler une Europe en voie de dénatalité et en proie à la débauche homosexuelle, l'affaire a aussi révélé que les activités des organisations humanitaires étaient très peu suivies en zone de guerre. Dans les pays développés, le contrôle est surtout d'ordre fiscal et comptable. Il ne s'intéresse pas aux modalités de l'action dans des régions sans État

de droit. Concernant l'aide déployée sur le terrain, les évaluations qualitatives fonctionnent quant à elles en circuit fermé et ne sont jamais publiées, sauf cas exceptionnel. Autrement dit, les organisations humanitaires travaillent en général à l'abri des regards indiscrets, quoi qu'il en soit de leur capacité à médiatiser les meilleurs aspects de leurs actions pour solliciter la générosité des particuliers. Bien entendu, une telle opacité ne doit pas ternir les indéniables succès obtenus dans la lutte contre la poliomyélite ou l'épidémie Ébola. Mais le scandale de l'Arche de Zoé a posé de sérieuses questions sur la responsabilité sociale des humanitaires.

N'en déplaise aux chantres de la vertu associative, les fraudes en interne sont cependant récurrentes et elles méritent donc d'être évoquées, quoi qu'il en soit par ailleurs de leur ampleur. En effet, le monde des ONG est régulièrement agité par divers scandales (GIBELMAN et GELMAN, 2001 et 2004). Historiquement, le problème a généré une sorte de méfiance intrinsèque à l'égard des initiatives humanitaires. Dans le journal *Le Gaulois* du 8 février 1882, par exemple, l'écrivain Guy de Maupassant mettait déjà en garde contre « les œuvres de bienfaisance envers l'étranger, la charité par l'exportation, l'aumône-réclame, la pitié dansante, l'apitoiement sur des infortunes lointaines, au plus grand avantage des imprésarios, de la fête, et au réel détriment de notre pays. Inondés de Hongrie, inondés d'Espagne, incendiés de Vienne et autres. Tout l'argent ramassé passe invariablement aux frais d'organisation ». Une quinzaine d'années plus tard, le juriste Antoine PILLET (1899 : 527) écrivait pour sa part qu'il n'était « pas rare de voir des entreprises en apparence purement humanitaires ou exclusivement religieuses dissimuler les visées politiques ou les spéculations commerciales les moins avouables ».

On épargnera au lecteur la liste des scandales qui, depuis lors, ont pu émailler la vie des ONG en France ou dans d'autres pays. Aux États-Unis, relèvent Janet GREENLEE *et al.* (2007 : 677), on estime que le taux de fraude tourne habituellement autour de 6 % du total des ressources perçues par le secteur associatif à but non lucratif, une proportion qui peut s'élever jusqu'à 13 % du montant des fonds issus de la générosité des particuliers si l'on en croit les chiffres du *New York Times* du 29 mars 2008. D'après Éric LIPTON

(2006), 2 milliards de dollars d'aide se sont en l'occurrence évaporés à la suite de l'Ouragan Katrina de 2005, soit 6 % des fonds engagés à l'époque pour les secours et la reconstruction de la région de La Nouvelle-Orléans. À l'échelle nationale, cette ponction équivalait à une perte sèche de 40 milliards de dollars chaque année.

D'une manière générale, les statuts associatifs sont moins contraignants que pour les entreprises en matière de comptabilité et d'audit. À l'occasion, ils peuvent donc faciliter les escroqueries. En France, les magistrats du ministère de la Justice ont ainsi pointé de nombreux risques de dérives au sein des organisations de solidarité internationale plus particulièrement. D'après des rapports du service central de la prévention de la corruption publiés en 2001 et 2002, des brèches de la fameuse loi de 1901 sur les associations permettent en effet de créer des niches fiscales ou des sous-marins au service d'entreprises frauduleuses. Un deuxième problème vient de la dimension internationale des ONG, qui favorise les détournements à l'étranger et les techniques d'empilement financier à travers les frontières. Un troisième facteur de risque, enfin, est lié au travail des humanitaires qui doivent réagir rapidement à des urgences sans avoir toujours le temps de mettre en place des dispositifs de contrôle de l'allocation des fonds.

En France, des lois inappliquées ou inapplicables

De toute façon, la législation française ne permet guère d'examiner la nature des dépenses des ASI à l'étranger. En principe, l'article 27 de la loi 148 du 1^{er} mars 1984 oblige les ONG à nommer au moins un commissaire aux comptes, sous peine de poursuites pénales. Mais celui-ci ne fait qu'attester de la conformité de la gestion financière d'une association avec les règles de la comptabilité nationale. Il ne se prononce pas sur la pertinence des dépenses effectuées à l'étranger, du moment qu'elles sont correctement présentées. Depuis lors, les efforts du législateur ont plutôt porté sur des exigences de « redevabilité » à l'égard des pouvoirs publics et des donateurs. En vertu d'une modification apportée le 8 mai

1988 à l'article 4 du décret 388 du 13 juin 1966, les ONG ont par exemple été contraintes d'adresser au commissaire de la République un rapport annuel sur leur situation financière. Dans le cadre de la loi Évin du 10 janvier 1991, elles ont ensuite été incitées à présenter un bilan lisible à leurs donateurs. Dans le même ordre d'idées, l'article 10 de la loi du 9 décembre 2004 les a poussées à être plus transparentes en publiant leurs comptes annuels à partir du moment où leurs ressources excédaient un certain montant de subventions publiques ou de dons défiscalisés. Un arrêté du 21 décembre 2008 y a bientôt ajouté une autre contrainte, à savoir que les comptes des ONG devaient désormais renseigner les donateurs sur l'affectation des seules ressources collectées auprès du public.

Un tel arsenal législatif a cependant eu un impact limité. Pour obliger les associations à davantage de transparence, par exemple, la loi du 9 décembre 2004 prévoyait d'introduire un seuil budgétaire minimal de 153 000 euros qui, concrètement, réduisait sa portée aux gros opérateurs et qui était d'ailleurs supérieur aux pratiques en vigueur à l'époque en Grande-Bretagne ou aux États-Unis, avec des montants de 10 000 livres et 25 000 dollars respectivement. S'inspirant de ces deux pays, où les comptes et les déclarations d'impôts des ONG étaient déjà mis en ligne et accessibles au public, le législateur avait également envisagé de créer un site Internet pour regrouper les informations financières de tous les opérateurs concernés. Mais rien de tout ceci n'a vu le jour car les décrets d'application n'ont jamais été pris. Dans ses rapports annuels, la Cour des comptes a donc continué d'épingler l'opacité des associations à vocation sociale. Après une première salve de critiques en janvier 2003, elle a notamment mis en exergue la façon dont les dons des particuliers servaient trop souvent à couvrir des frais administratifs.

Pour les spécialistes du marketing humanitaire, l'enjeu est en effet de montrer les ONG sous leur meilleur jour, avec des arguments financiers et un ratio de mission sociale qui peuvent laisser croire aux donateurs que tout leur argent va aux pauvres, sans financer la technostucture de l'organisation. Or les règles comptables du monde associatif ne précisent pas bien quels sont les domaines relevant des opérations de terrain ou de la gestion administrative du siège. Selon un rapport de la Cour des comptes publié en

janvier 2007, « la rubrique “mission sociale”, telle qu’elle apparaît dans les comptes d’emploi, est très hétéroclite. Certains y intègrent même une partie des frais qui relèveraient en principe [des charges] de fonctionnement ». Sous prétexte de sensibiliser la population française aux problèmes des pays en développement, rubrique prétendument éducative, il peut ainsi arriver que les dons des particuliers servent à financer la communication et la collecte de fonds d’une ONG. Autrement dit, le donateur se retrouve à supporter le coût de son don. Le cercle paraît vicieux car, selon les études d’économistes, plus les ASI reçoivent de l’argent de la part des particuliers, plus elles sont susceptibles d’en demander en investissant davantage dans la collecte de fonds (NUNNENKAMP et ÖHLER, 2012). De surcroît, les efforts de réduction des coûts administratifs ne sont guère payants : les ONG qui affichent un bon ratio de mission sociale s’avèrent ne pas bénéficier davantage que les autres de la générosité des donateurs (FRUMKIN et KIM, 2001 ; PRAKASH, 2011)³².

Assez fréquentes, les polémiques de ce type portent en fait sur des questions de gestion, en particulier pour les associations qui arguent de leur souplesse et de leur efficacité économique relativement à la lourdeur bureaucratique des services sociaux des États. Il convient à cet égard de distinguer les problèmes qui relèvent du gâchis et non de la fraude par des individus mal intentionnés. Aux États-Unis, des spécialistes relèvent ainsi que les ONG américaines pourraient économiser jusqu’à 100 milliards de dollars par an si elles rationalisaient et coordonnaient davantage leurs activités (BRADLEY *et al.*, 2003). Le constat s’applique bien entendu aux catastrophes à l’étranger, et pas seulement aux pays en guerre comme l’Afghanistan ou la Somalie, qui constituent les archétypes du genre. Au Nicaragua après l’Ouragan Mitch de 1998, on estime en l’occurrence qu’un tiers de l’aide internationale a été détourné ou gaspillé (SCHULZ, 2001 : 142). Les problèmes sont ensuite reparus à l’occasion du tsunami asiatique de 2004, avec de sérieuses interrogations sur la coordination et la qualité des réalisations des ONG. De l’aveu même de l’ONU, par exemple, 20 %

³² Pour une thèse inverse, voir TINKELMAN et KAMINI (2007). Concernant les États-Unis, Rachel McCLEARY (2009 : 8) soutient par exemple que plus une ONG reçoit de fonds gouvernementaux, plus elle est susceptible de bénéficier de la générosité du public.

des 55 000 logements construits à l'époque au Sri Lanka se sont avérés être insalubres et inhabitables, entre autres parce qu'ils ne respectaient pas les normes antisismiques et continuaient d'être exposés à des risques d'inondations (GROUPE SOLBEN, 2006 : 28 ; Cour des comptes, 2011).

De la fraude au gaspillage, il s'avère ainsi que les interrogations légitimes sur la performance des ONG dépassent très largement les questions d'ordre strictement financier. L'analyse de l'impact de l'aide oblige indéniablement à développer des approches qualitatives, et pas seulement quantitatives et comptables. Or le mode d'évaluation des bailleurs se réduit trop souvent à de simples audits. Les ONG ont donc beau jeu de dénoncer les limites d'un processus de contrôle qui est accusé de restreindre les libertés associatives. Les exigences de « redevabilité » des bailleurs, arguent les ASI, se heurtent à de nombreux problèmes techniques. Leur faisabilité, ajoutent-elles, est parfois discutable car les évaluations sont coûteuses et « chronophages », voire inutiles et contre-productives parce que fondées sur des indicateurs erronés. Le souci de la performance et de l'économie présente en effet l'inconvénient de privilégier les actions les plus visibles et les plus facilement réalisables, avec une logique de projet qui empêche d'avoir une vue d'ensemble et qui peut pénaliser les populations les moins solvables et les plus difficiles à atteindre. À Haïti, relève par exemple Mark SCHULLER (2013), les obligations de résultat et de « redevabilité » à l'égard des bailleurs ont déterminé les objectifs et le déroulement du travail des ONG, sans prendre la peine de consulter les victimes du tremblement de terre de 2010.

Les défis de la mesure et les arguments contre les évaluations institutionnelles

Un premier reproche, et non des moindres, est d'abord que les efforts d'évaluation et de normalisation de l'industrie de l'aide prennent trop de temps et d'énergie au détriment des actions de terrain. La certification des « bonnes » ONG, par exemple,

nécessite des audits financiers, des frais de consultants et le financement d'un poste de responsable de la qualité. Le problème, en l'occurrence, ne concerne pas que les bilans ex-post mais aussi les diagnostics ex-ante. Pour démarrer un programme, la préparation d'études d'impact et de faisabilité requiert du temps et de l'argent, au risque de retarder la réponse à des urgences, si bien que les ONG humanitaires s'en sont tout simplement passées dans des pays comme la Sierra Leone (SCHÜMER, 2008 : 142). D'une manière générale, de tels processus présentent l'inconvénient d'alourdir les procédures bureaucratiques et de ralentir toute la chaîne de fonctionnement de l'aide. « Moins il y a de confiance, plus les besoins de contrôle sont grands... L'argent provenant des étrangers liés par contrat de manière impersonnelle est "froid" et demande des garanties... Cela fait augmenter les coûts. Toute chose étant égale, plus la confiance est grande le long d'une chaîne, plus les coûts sont bas », explique ainsi David SOGGE (2003 : 140).

À dire vrai, les volontaires des ONG ne sont certainement pas les seuls à protester contre les excès d'évaluations qui servent de prétexte à un resserrement des contrôles administratifs. La tendance est générale et les fonctionnaires eux-mêmes ne sont pas épargnés³³. Concernant les ASI, cependant, la défiance à l'égard du contrôle bureaucratique des bailleurs se double de sérieuses interrogations sur la viabilité et la faisabilité d'une évaluation de l'aide aux pays du Sud. Les réticences, là, ne tiennent pas qu'aux difficultés d'accès aux populations concernées, qui restreignent considérablement les possibilités d'enquêtes sur des terrains de crise, mais aussi à la complexité de situations qui empêchent d'isoler clairement les facteurs et les liens de causalité. Dans les pays en guerre, par exemple, comment savoir si une baisse des taux de mortalité infantile serait due au travail des ONG médicales ou à d'autres paramètres comme le déplacement des zones

³³ En France, par exemple, les enseignants et les chercheurs ont eu maintes fois l'occasion de se plaindre de la multiplication d'instances de contrôle qui finissaient par pénaliser l'ensemble de leur travail. Dès 1971, le fameux professeur Alexandre Minkowski (1915-2004) écrivait ainsi à la direction de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale : « En guise d'évaluation de mon unité de recherche, qui est considérée à l'étranger comme l'une des toutes premières en biologie fœtale et néonatale, contentez-vous de mes titres et travaux ; nous ne devons pas nous transformer à chaque instant en machines à faire des rapports » ! Voir *Le Monde* (9 mai 2004) : 9.

de combats, la négociation d'une trêve et, d'une manière générale, tous les changements susceptibles d'améliorer la circulation des biens et des personnes en permettant un meilleur ravitaillement et une moindre vulnérabilité aux maladies ? Dans le doute, il est souvent impossible de trancher.

De plus, les indicateurs et les instruments de mesure des évaluateurs ne font pas l'unanimité. Âprement discutés par les pays bailleurs membres de l'OCDE, les critères de l'efficacité, de l'efficience, de la pertinence, de la durabilité et de la cohérence de l'aide ont fini par faire l'objet d'un relatif consensus. Mais ils ne sont pas toujours objectivables et certaines ONG ont préféré mettre en place leurs propres normes de qualité avec le projet appelé « Sphere ». En pratique, beaucoup d'évaluations se contentent en fait de vérifier que les objectifs ont bien été réalisés et atteints, quoi qu'il en soit de la multiplicité des facteurs, des possibles erreurs de diagnostics et de l'évolution de situations qui peuvent contraindre à réviser lesdits objectifs. Guère plus probante, l'approche par les normes, elle, revient à s'assurer d'obligations de conformité et non de résultats. À ce sujet, l'expression américaine du *tick-box* ou du *checkbox syndrome* est assez révélatrice des limites du genre puisqu'elle moque le mécanisme répétitif qui consiste à cocher la liste des prescriptions en répondant par oui ou par non sans chercher à savoir si l'ordonnance médicale répond bien aux besoins du malade.

Des ONG comme MSF n'ont d'ailleurs pas manqué de critiquer les pratiques de leurs consœurs anglo-saxonnes réunies au sein du projet Sphere. Ces dernières ont été accusées de promouvoir des normes sur la base de moyennes qui évacuaient toute réflexion approfondie sur l'impact de l'aide et qui, parfois, devaient s'avérer contre-productives. En effet, le projet Sphere privilégie un « minimum syndical » qui peut égaliser par le bas les exigences de qualité. Dans certains cas, en revanche, ses prescriptions se révèlent trop contraignantes. Lors de la famine qui a ravagé la région de Wau dans le Sud du Soudan en 1998, par exemple, appliquer les normes du projet Sphere aurait obligé soit à attendre que les conditions d'accès au terrain s'améliorent, soit à trier les victimes et à traiter seulement les malades susceptibles de survivre afin de satisfaire les taux habituels de re-nutrition. Au contraire, soulignent André GRIEKSPoor et Steve COLLINS (2001), MSF aurait pu sauver plus de vies en dérogeant encore davantage aux recommandations

de Sphere. De même à Haïti après le tremblement de terre de 2010, la stricte application de ces normes a dissuadé les ONG de prendre en charge les camps de déplacés où il n'était pas possible de les mettre en œuvre (SATTERTHWAITE, 2012).

Le problème est aussi que de pareils dispositifs peuvent servir d'alibis et masquer de graves dysfonctionnements. L'obligation de transparence des marchés, par exemple, n'a pas empêché la crise financière des *subprimes* en 2008. Loin d'être dissimulées, les opérations spéculatives étaient conformes aux normes en vigueur. Mais l'accumulation de données a fini par induire en confusion. Au lieu d'aider les décideurs, la transparence a plutôt multiplié les conflits d'interprétations et brouillé les messages, contraignant les analystes à se replier sur quelques indicateurs simples à défaut d'avoir le temps et les moyens d'ingurgiter une masse considérable d'informations (GOMEZ, 2008). Transposé au monde des ONG, il s'avère alors que la prolifération d'audits financiers ou de données statistiques sur le volume des intrants ne répond pas non plus aux grandes questions qui se posent sur les effets pervers de l'aide et la responsabilité sociale des opérateurs.

Qu'elles s'intéressent à des obligations de moyens ou de résultats, les évaluations sollicitées par les bailleurs proposent de toute façon une simple photographie de la situation à un instant donné. Bien souvent, elles ne permettent donc pas d'apprécier les évolutions dans le temps, pas plus qu'elles ne permettent de confronter les performances pour mettre les ONG en concurrence et sélectionner les opérateurs les plus fiables. De fait, la diversité thématique et la dispersion géographique des programmes menés par les ASI empêchent d'agrégier les informations disponibles pour établir des grilles de comparaison. En pratique, l'ancienneté d'une organisation, sa notoriété, sa réputation, le charisme de son fondateur et les liens personnels que celui-ci entretient avec les bailleurs importent bien autant, voire plus, pour obtenir un financement. En d'autres termes, la critique contre les évaluations institutionnelles n'est pas seulement que la méthode est inopérante, mais aussi qu'elle est inutile. On peut en effet se demander à quoi servent les exigences de « redevabilité » des bailleurs puisque ceux-ci allouent une partie de leurs fonds en fonction de leurs besoins politiques et de la confiance qu'ils témoignent aux opérateurs avec lesquels ils ont l'habitude de travailler.

La liberté associative contre le contrôle externe

Déjà critiques à l'égard des pouvoirs publics, les ONG doutent ainsi de la capacité des États à évaluer la qualité de leurs activités. De ce point de vue, leur position renvoie à des considérations plus générales sur les vertus intrinsèques des initiatives associatives. Au sein des ASI, beaucoup de volontaires considèrent en effet que, portée par des valeurs humanitaires, leur action est naturellement « bonne ». La bienfaisance apparaît alors comme une rente symbolique pour exercer une sorte de chantage sentimental et échapper au regard inquisiteur de l'extérieur. Le détracteur est facilement récusé lorsqu'il est accusé de ne pas aimer son prochain et de promouvoir une vision « biaisée », focalisée sur les effets pervers de l'aide et l'opacité de ses opérateurs.

De telles réactions, en l'occurrence, ne consistent pas seulement à dénigrer la source de la critique en lui imputant de mauvaises intentions. En cas de scandale, il arrive également que les lobbies associatifs cherchent à minimiser ou à couvrir les errements de leurs membres, voire même à nier les problèmes, à l'instar des anti-dreyfusards qui refusèrent d'admettre les erreurs de la justice militaire pour sauver l'honneur de l'armée française. La parade peut alors être de mettre en place des dispositifs d'autodiscipline qui visent plus ou moins explicitement à rassurer le public et à éviter les ingérences de l'État : initiatives de labellisation et de certification comme le Comité de la charte en France ; élaboration de normes comme le projet Sphere en Grande-Bretagne ; création d'instances de règlement des plaintes comme le Humanitarian Accountability Partnership en Suisse, etc. *In fine*, l'objectif est bien de protéger la liberté associative contre les efforts de contrôle de gouvernements dûment élus.

Entre David et Goliath, le combat n'est pas aussi inégal qu'on le croit à cet égard. Les ONG bénéficient en effet d'un fort soutien dans l'opinion et les gouvernements démocratiques ne veulent pas paraître « liberticides », quelle que soit leur couleur politique. De plus, il est possible que le rôle de contre-pouvoir des associations ne dérange finalement pas beaucoup les États développés. Selon Philippe JUHEM (2001 : 25), par exemple, la capacité des

ASI « à ne susciter aucune opposition concertée » ne vient pas de « l'infaillibilité de la cause humanitaire » ou de « l'inexistence complète de toute critique », mais plutôt de « l'absence au sein du débat public français d'acteurs institutionnels susceptibles d'être gênés par l'action des organisations humanitaires ». La collusion paraît d'autant plus évidente qu'en pratique, les administrations des pays du Nord utilisent quotidiennement le relais des associations pour bénéficier d'un apport en personnel et échapper aux règles pesantes de la comptabilité publique. Les États occidentaux rechignent en outre à légiférer de façon drastique car ils ne souhaitent pas compromettre la croissance du secteur non lucratif, un des plus gros créateurs d'emplois en France et dans d'autres pays de l'OCDE depuis les trois dernières décennies.

D'une manière générale, les intérêts sont si imbriqués qu'on imagine mal les pouvoirs publics se passant des ONG. En France, la complicité est telle que, désormais, des personnalités issues du monde associatif sont régulièrement associées aux décisions de l'exécutif et promues à des responsabilités ministérielles (COLIN, 2008 : 298). La liste est longue, de Martin Hirsch à Bernard Kouchner. Malgré le passé jacobin d'un État-providence qui croyait pouvoir tout assumer et qui s'est longtemps méfié de la sédition des ligues, la France a ainsi fini par assigner à de nombreuses associations une fonction d'auxiliaire social, que ce soit sur le territoire national ou à l'étranger. Au vu de la confusion des genres, des parlementaires proposent d'ailleurs de transformer en établissements publics les ONG dont les trois quarts des financements proviendraient de source gouvernementale (MORANGE, 2008 : 84). Dans le même ordre d'idées, François de CLOSETS (1992 : 355) suggère de supprimer le statut associatif des organismes ne pouvant justifier de contributions individuelles ou d'un véritable bénévolat. Les associations subventionnées, accuse-t-il, ont le « beurre et l'argent du beurre », c'est-à-dire : la liberté sans la responsabilité. « Entre la négligence de la gestion, l'absence de sanctions, la non-évaluation des résultats, les situations confortables des dirigeants, les frais de fonctionnement excessifs, on [y] retrouve toutes les tares de l'administration, mais sans les garde-fous que constituent les normes en vigueur dans le service public ».

Bien entendu, les associations subventionnées ne partagent pas cet avis et se plaignent au contraire des contrôles tatillons de

l'État. En France, leur critique est d'autant plus paradoxale qu'elle émane parfois de responsables qui ont eux-mêmes été épinglés par les pouvoirs publics à cause de leur mauvaise gestion, à l'instar du président de la fondation Raoul Follereau, André Récipon (RÉCIPON et DARRIGAUD, 1990). En réalité, les contrôles de l'État sont assez bénins relativement à ceux visant les entreprises. En effet, les pouvoirs publics n'ont pas les moyens d'aller examiner le fonctionnement de centaines de milliers de structures associatives : en 2006, par exemple, ils n'ont pu vérifier que 1 % des organismes et 2 % des fonds que ceux-ci ont gérés au titre de la formation professionnelle (AIZICOVICI, 2008). Le cadre législatif, on l'a vu, n'a pas non plus été développé à la mesure de l'exceptionnelle croissance du secteur à but non lucratif. Ainsi, c'est seulement par un décret de 1993 que le mandat de la Cour des comptes a été élargi aux ONG. Encore celle-ci n'est-elle en mesure d'examiner qu'une à deux ASI par an.

Pour le reste, les ONG françaises bénéficient d'une présomption d'innocence qui, en l'espèce, leur laisse une grande marge de manœuvre et témoigne d'une certaine complicité avec les pouvoirs publics. Organisées en 1999 avec la CPCA (Conférence permanente des coordinations associatives), les premières assises nationales de la vie associative ont ainsi débouché sur la signature en 2001 d'une charte d'engagements réciproques avec l'État. Leur objectif était de consolider les synergies dans une « ambiance consensuelle » dont allaient se féliciter les auteurs d'un rapport parlementaire publié en 2008 après avoir soigneusement évité d'auditionner les observateurs les plus critiques du milieu humanitaire. Dans cette optique, les représentants de la nation ont préféré favoriser l'autodiscipline du secteur à travers le Conseil national de la vie associative, plutôt que de recommander la création d'une instance indépendante et susceptible de prendre des sanctions sur le modèle de la Charity Commission britannique (MORANGE, 2008 : 106 et 113).

Paradoxalement, un État jacobin et centralisé comme la France n'est donc pas aussi sévère que ses pendants libéraux et fédéraux dans le monde anglo-saxon, peut-être parce que les ONG y sont moins développées toutes proportions gardées. Aux États-Unis, par exemple, les structures bénéficiant de facilités fiscales sont non seulement tenues de mettre en ligne sur Internet l'intégra-

lité de leurs revenus et de leurs dépenses, salaires compris, mais aussi, depuis 2008, de déclarer si elles ont connu des fraudes, des vols ou des détournements de fonds au cours de l'année précédente. La Grande-Bretagne, quant à elle, obéit à différents systèmes d'une région à l'autre. En Écosse, les *charities* sont directement supervisées par les services fiscaux et, depuis 1998, par un organisme spécifiquement créé à cet effet, l'OSCR (Office of the Scottish Charity Regulator), dont les pouvoirs ont été renforcés en 2005 à la suite de scandales financiers en 2003. De même, les ONG d'Irlande du Nord sont surveillées par le département des finances en vertu du Charities Act (Northern Ireland) de 1964. En Angleterre et au pays de Galles, enfin, les associations à vocation sociale sont encadrées par une Charity Commission qui a des pouvoirs beaucoup plus étendus que son équivalent pour les mutuelles, le Registry of Friendly Societies. En principe, le Foreign Office peut également interdire une ASI dont les activités à l'étranger seraient contraires aux intérêts britanniques.

Le contrôle des ONG en Grande-Bretagne

Le système de contrôle des ONG en Angleterre mérite qu'on s'y arrête car il est sans doute le plus développé et le plus sophistiqué du monde occidental, le plus ancien en tout cas. Le Statut de 1601, qui annonce la sécularisation de l'assistance sociale, est en effet la première tentative des pouvoirs publics britanniques de surveiller les activités et les éventuels abus des œuvres caritatives. En 1834, une fameuse loi sur la pauvreté vise ensuite à réprimer la mendicité en établissant un organisme chargé d'organiser les *charities* pour lutter contre l'oisiveté, la Society for Organising Charity and Repressing Mendicity. Aboutissement de la Commission d'enquête de lord Henry Brougham, qui avait mis vingt-et-un ans à rendre ses conclusions dans un rapport publié en 1840, une Charity Commission est finalement créée en 1853 puis confirmée par des lois votées en 1855 et 1860. La pression reste forte et, en 1863, le chancelier de l'Échiquier William Gladstone dénonce par exemple les œuvres qui échappent à tout contrôle, menaçant de

supprimer leurs avantages fiscaux. Dans le même ordre d'idées, deux philanthropes du nom de Charles Bosanquet et Charles Steward Loch forment en 1869 une société pour l'organisation de la charité, la Charity Organisation Society, qui vise à renforcer la coordination des initiatives privées pour éviter les duplications de projets et les abus des bénéficiaires d'une aide sociale.

À l'époque, la Charity Commission ne dispose cependant pas de pouvoirs d'investigation et peut seulement émettre des recommandations. Il faut attendre le Charities Act de 1960 pour que son mandat soit élargi en l'autorisant à vérifier le caractère altruiste d'une organisation, à apprécier la nature humanitaire de ses programmes et, éventuellement, à y demander des modifications. Les ONG, qui dénoncent les interférences gouvernementales, sont alors contraintes de rendre des comptes et de déposer leurs statuts auprès des autorités. C'est surtout au moment de leur enregistrement que s'exerce le contrôle de la Charity Commission. Avec trois fonctionnaires nommés par le ministère de l'Intérieur, 13 employés chargés de mener des enquêtes et un doublement de ses effectifs entre 1957 et 1962, celle-ci peut rejeter les demandes d'exemption fiscale sur simple décision administrative, sans fournir d'explications et sans possibilité d'appel. Sur 60 000 dossiers déposés entre 1960 et 1971, par exemple, 1 380 n'aboutissent pas et leur rejet est irrévocable.

Par la suite, la Charity Commission est également amenée à développer sa réactivité et sa capacité d'investigation à propos des ONG déjà homologuées. L'objectif est désormais de ne plus renouveler automatiquement les privilèges dont jouissent les organisations humanitaires. La Charity Commission, qui se décentralise et ouvre des bureaux régionaux pour mieux couvrir l'ensemble du pays, renforce en conséquence sa coopération avec les services fiscaux de l'Inland Revenue pour lutter contre les fraudes et partager des informations confidentielles en vertu des nouvelles dispositions d'une loi de 1986, le Finance Act. Autre avancée, des amendements de 1992 et 1993 au Charities Act de 1960 l'autorisent aussi à enquêter sur les fondations ou les entreprises qui ne sont pas directement opérationnelles mais qui lèvent des fonds pour des œuvres sociales ou philanthropiques. Depuis 2006, encore, la Charity Commission dispose de son propre tribunal *ad hoc* pour examiner les requêtes en

appel de ses décisions. De nouvelles dispositions obligent par ailleurs les ONG à rendre davantage de comptes, contraintes qui donnent lieu à la création en 2007 d'un organisme chargé d'autoréguler le milieu en certifiant la transparence de ses adhérents : le FRSB (Fundraising Standards Board).

Le dispositif se heurte cependant à d'importantes limites. Avec 400 agents au tout début des années 2000, la Charity Commission manque en premier lieu d'enquêteurs pour exiger et vérifier les comptes et les activités des ONG, qui ne sont pas tenues d'effectuer des audits. À l'exception des œuvres sociales religieuses, les organisations caritatives sont en principe censées rendre des rapports tous les ans. Mais à peine 40 % se soumettent effectivement à cette obligation si l'on en croit les chiffres de la Cour des comptes, le National Audit Office, pour la période 1982-1987. En 1988, les parlementaires se plaignent ainsi que seulement 4 % remettent effectivement des rapports complets à la Charity Commission (BECKFORD, 1991 : 41) ! Des barrières juridiques viennent en outre freiner les possibilités d'investigation, sachant que la mise en œuvre d'une enquête nécessite au préalable le consentement du conseil d'administration de l'ONG concernée. De plus, la Charity Commission ne bénéficie pas toujours d'un soutien énergique de la classe politique et son rapport annuel est rarement discuté au Parlement.

Enfin et surtout, elle intervient essentiellement en cas de gabegie ou d'escroquerie. Elle n'a pas pour fonction de tester la qualité des programmes humanitaires à l'étranger et ne se préoccupe pas de protéger les donateurs d'un éventuel détournement de leur argent. Pour l'État, ses objectifs sont plutôt de nature économique et politique. Ils consistent à vérifier que les ONG ne sont pas des organes de propagande, des officines partisans ou des entreprises frauduleuses. Le vote du Charities Act de 1960 a d'ailleurs été l'occasion de préciser les obligations du secteur en conditionnant l'homologation d'une ONG à son caractère altruiste et non lucratif. À la différence des mutuelles ou des syndicats qui travaillent au profit de leurs adhérents, le dispositif interdit ainsi à une *charity* de mener des activités bénéficiant seulement à ses membres, même si les écoles privées ou les organisations à vocation humanitaire sont autorisées à monter des fonds de retraite pour leurs employés.

La Charity Commission, une officine politique ?

Outre les aspects économiques, la Charity Commission a aussi pour fonction de contrôler le devoir de réserve des ONG qu'elle a homologuées. À l'instar des États-Unis, de l'Irlande, du Canada ou de l'Australie, la Grande-Bretagne fait en effet partie des quelques pays occidentaux qui limitent officiellement les possibilités d'engagement politique et de lobbying des organisations humanitaires. L'interdiction d'exercer des pressions sur le gouvernement est en l'occurrence assez ancienne puisque sa jurisprudence date d'un fameux jugement rendu par lord Edward Macnaghten en 1891, qui restreignait les activités légales des œuvres de charité à la lutte contre la pauvreté, à l'éducation des masses, aux réalisations d'utilité publique et... à la promotion de la religion ! Typique de l'époque, l'encouragement au prosélytisme paraît aujourd'hui anachronique car il contredit le régime de séparation de l'Église et de l'État dans une société multiconfessionnelle. Ainsi, les organisations laïques n'ont pas le droit de monter des campagnes en faveur des pays en développement. En revanche, les mouvements religieux sont autorisés à interpeller les députés à propos de la politique de planification familiale, de l'avortement, du divorce... ou de l'interdiction de travailler le dimanche avec des lobbies conservateurs comme la Lord's Day Observance Society. Encore faut-il d'ailleurs vénérer un Dieu, ce qui exclut l'Église de scientologie ou les groupements éthiques en dépit des recommandations du rapport Arnold Goodman de 1976, qui préconisait d'accorder un statut caritatif aux œuvres à vocation morale.

D'une manière générale, il s'avère très compliqué d'apprécier objectivement le caractère politique d'une organisation « humanitaire », au sens large du terme. En principe, la loi britannique interdit la propagande, mais pas les efforts de recherche et d'éducation qui relèvent de l'intérêt public et n'ont pas de but lucratif. Or la limite est parfois difficile à cerner. Parmi les organisations de défense des droits de l'homme, par exemple, la Charity Commission a écarté la candidature d'Amnesty International. Elle n'en a pas moins avalisé des ONG comme l'Anti-Slavery Society, la Howard League for Penal Reform et le Minority Rights Group, qui font du lobbying pour lutter contre l'esclavage, la peine de

mort et la répression des minorités. Le refus d'homologation a de toute façon été contourné en créant des succursales éducatives ou caritatives qui, elles, ont bénéficié d'exemptions fiscales, à l'instar du Prisoners of Conscience Appeal Fund pour Amnesty International ou du Cobden Trust pour le National Council for Civil Liberties.

Les critères de sélection pour obtenir un statut caritatif laissent ainsi apparaître une certaine part d'arbitraire. Du temps où le gouvernement de Margaret Thatcher était au pouvoir, notamment, la Charity Commission a été accusée de privilégier les ONG de droite au détriment de leurs homologues de gauche. De fait, elle a accordé des facilités fiscales aux adhérents de clubs de tirs en Irlande du Nord, aux experts militaires de l'Institute of Strategic Studies à Londres, aux conservateurs du Moral Re-armament à Oxford et aux membres du British Atlantic Committee, un lobby favorable à l'Otan (Organisation du traité de l'Atlantique Nord). En revanche, elle a réprimandé ou tenté d'exclure des ONG proches du parti travailliste, à commencer par Oxfam et War on Want. Publiées dans son rapport annuel de 1981, ses recommandations invitaient clairement les organisations caritatives à se démarquer de la mode progressiste du tiers-mondisme, quitte à leur interdire de témoigner et de dénoncer les exactions observées dans les pays où elles travaillaient. Selon Terence Fitzgerald, un des responsables les plus conservateurs de la Charity Commission, « les associations de solidarité internationale [devaient] éviter : d'essayer de remédier aux causes structurelles de la pauvreté ; d'exercer des pressions sur les gouvernements en vue d'obtenir des réformes (par exemple pour redistribuer les terres, reconnaître les syndicats ou respecter les droits de l'homme) ; de chercher à éliminer les injustices sociales, politiques et économiques » (CHARITY COMMISSION, 1982 : 21).

D'autres ont pourtant développé une vision plus souple des activités de « plaidoyer » des ONG humanitaires, à l'instar de Robin Guthrie, qui devait succéder à Terence Fitzgerald au début des années 1990. L'évolution du contexte politique national et international n'y a d'ailleurs pas été pour rien car la fin de la guerre froide a très largement contribué à émousser la raideur idéologique des débats qui avaient enflammé les ASI britanniques. À l'époque, les juristes se sont alors référés aux travaux d'une commission

parlementaire qui, présidée par lord Harry Louis Nathan en 1950, avait posé les bases du Charities Act de 1960 en autorisant les associations à but non lucratif à déborder de leur mandat initial pour évoluer et se moderniser sans compromettre leur statut fiscal. En 1976, un rapport officiel du National Council of Social Service avait quant à lui reconnu aux ONG un droit de lobbying parlementaire du moment que leur objectif principal était bien de servir la communauté, et non de promouvoir des intérêts industriels ou commerciaux. Autrement dit, il était parfaitement admis qu'une association mène des activités de « plaidoyer » « subsidiaires », à la périphérie de son mandat. Tout le problème était de savoir dans quelle mesure l'engagement politique des humanitaires avait une incidence sur le bien commun et échappait au domaine de l'assistance sociale : une question qui conserve toute son actualité à l'échelle planétaire des ASI d'aujourd'hui.

De la Grande-Bretagne libérale à la France jacobine, le mode de contrôle des ONG fait finalement apparaître une grande variété de procédures qui, à chaque fois, se focalisent sur des aspects fiscaux ou politiques sans proposer un examen rigoureux de la qualité des actions menées à l'étranger. La question de l'évaluation du travail « humanitaire » reste ainsi entièrement ouverte à la critique. À défaut de pouvoir tirer un bilan général, il convient en conséquence de s'intéresser tout à la fois aux obligations de moyens et de résultats des acteurs de la solidarité internationale. Transparence et responsabilité sociale sont des exigences *a minima* mais pas toujours respectées : c'est donc dans ce domaine que, dans un premier temps, des améliorations concrètes pourraient être apportées.

Conclusion

Les ONG du ^{xxi}^e siècle, renouveau ou décadence ?

Quel impact les ONG ont-elles donc sur le développement et la démocratisation des pays pauvres ? Au vu de la diversité du monde associatif, il paraît difficile de dresser un bilan général, positif ou négatif. Les nombreuses critiques adressées à l'encontre des ASI n'en sont pas moins justifiées. Certaines tiennent à des désaccords sur leur définition, leur mandat et leurs objectifs. On l'a vu dans le premier chapitre : en fonction des attentes, les ONG sont tour à tour critiquées parce qu'elles se sont bureaucratisées, parce qu'elles ne sont pas vraiment altruistes, parce qu'elles sont trop souvent obsédées par leur croissance budgétaire, parce qu'elles ne poursuivent pas toujours un but non lucratif, ou encore parce qu'elles usurperaient la parole des pauvres et des victimes, en particulier quand elles s'avisent de faire du « plaidoyer » et de défendre les droits de l'homme.

De même, on reproche aux ASI de ne pas être à la hauteur des espoirs qu'elles soulèvent sur le plan politique. Les deuxième et troisième chapitres l'ont montré à leur manière : soit elles ne sont pas aussi indépendantes des États qu'elles le prétendent, soit elles ont un impact très discutable sur la démocratisation et le développement des pays pauvres. En conséquence de quoi elles prêteront le flanc à des critiques qui sont analysées dans le quatrième chapitre et qui touchent tout à la fois à leur ingérence, leur performance, leur surpuissance... et leur faiblesse. Pour conclure l'ouvrage, il s'avère en fin de compte que le problème de fond tient à l'absence de consensus pour convenir de méthodes et d'indicateurs susceptibles d'évaluer l'impact et les réalisations des ONG.

Dans une très large mesure, la critique des ASI se nourrit ainsi des échecs de la coopération pour le développement, quand bien même celle-ci serait d'abord financée par les États occidentaux. La différence tient à la focalisation sur les opérateurs, au risque de négliger la responsabilité des bailleurs et des destinataires de l'aide lorsque ses fonds sont détournés à des fins politiciennes ou personnelles. En effet, la critique des ONG se concentre davantage sur les dysfonctionnements des acteurs de terrain. Non sans raison : une pareille tendance constitue en quelque sorte la rançon de la gloire puisqu'elle a accompagné la montée en visibilité et en puissance des associations de solidarité internationale.

Aujourd'hui, les principales ASI disposent en l'occurrence de moyens dignes de firmes multinationales cotées en bourse. À elles seules, certaines sont même plus riches que les pays les plus pauvres. Petites et grandes ONG ont pris une ampleur globale du fait non seulement de leur vocation messianique et universelle, mais aussi de leurs efforts de standardisation et de professionnalisation dans une logique de rationalisation économique qui les a poussées à se regrouper pour trouver des financements en commun. Désormais, beaucoup d'ASI ne se contentent plus d'être des organisations à vocation sociale qui ont leur siège dans un pays et qui travaillent dans un autre. Bien souvent, elles agissent également en réseau, ce qui leur donne une dimension transnationale. Les plus grosses cherchent quant à elles à s'organiser en multinationales avec des filiales de droit local dans différents États : soit en y suscitant la création de nouvelles structures, à l'instar de MSF ou Amnesty, soit en y agrégeant des associations nationales déjà existantes, à l'instar du mouvement Oxfam.

Résultat, les grandes ONG internationales sont largement perçues comme des pouvoirs parallèles. Pour de nombreux observateurs, elles paraissent avoir délaissé leur rôle de contre-pouvoir afin de conforter leur institutionnalisation dans une logique d'aménagement plus que de confrontation avec les États bailleurs. Aussi prêtent-elles le flanc à la critique des marxistes du Nord ou des nationalistes du Sud qui y voient un simple relais de l'hégémonie occidentale et du *soft power* des puissances impérialistes. Comme les missionnaires d'autrefois, les humanitaires d'aujourd'hui sont accusés d'ingérence. Dans son documentaire sur *L'assistance*

mortelle, le réalisateur haïtien Raoul Peck dénonçait ainsi la « dictature de l'aide » à propos des secours apportés aux victimes du tremblement de terre de Port-au-Prince en 2010.

La montée en force de la critique signe-t-elle pour autant l'arrêt de mort des ASI ? Rien n'est moins sûr au vu des complicités observées entre États et ONG. Au XIX^e siècle, Alexis de Tocqueville voyait déjà dans les associations l'avenir de la démocratie, voire de l'humanité. Pour Akira IRIYE (1999), le XX^e siècle a ensuite été le siècle des ONG... et de l'Amérique. À en croire Kenneth BOULDING (1990 : 244), les ASI, en particulier, ont connu « un des développements les plus spectaculaires du XX^e siècle, si rapide qu'il est passé presque inaperçu ». À l'heure de la globalisation, il serait donc logique que les ONG continuent d'exercer une forte influence. Roger SUE (1997 : 171) estime que « le XXI^e siècle pourrait bien être le siècle des associations ».

Encore faut-il s'entendre sur les effets de la globalisation et de l'émergence d'une culture prétendument mondiale. L'union fait la force et les ASI paraissent susceptibles de gagner en puissance à mesure qu'elles s'uniformisent et s'organisent en réseaux, jusqu'à former une sorte de simili « société civile transnationale ». Mais un tel scénario sous-estime l'hétérogénéité et la diversité de milieux qui se caractérisent par de nombreuses divergences internes. En réalité, soutient Sarah STROUP (2012), les cultures associatives nationales s'avèrent plus déterminantes que les idéaux universels des humanitaires pour orienter les stratégies d'action des ASI. L'isomorphisme ne garantit de toute façon pas la pérennité des ONG occidentales. À terme, relève Joseph ZIMET (2006 : 70), celles-ci pourraient au contraire finir par disparaître complètement à force de se banaliser et de servir les intérêts de leurs gouvernements ! Autre possibilité du même acabit, elles pourraient devenir de simples exécutants et se fondre dans le modèle de l'entreprise en cherchant à copier les performances du secteur marchand dans un monde de plus en plus compétitif, marqué par la prolifération d'associations artificielles et sans base sociale.

Dans tous les cas, il est clair que la poussée des pays du Sud menace l'hégémonie des ONG du Nord. En témoigne l'apparition d'ASI qui sont basées dans des pays en développement. Il convient certes de ne pas en tirer des conclusions hâtives. Les ASI du « tiers-monde » ne sont pas forcément appelées à remplacer leurs

homologues des pays riches. De plus, le scénario de la décroissance pourrait bien toucher toutes les ONG, du Nord comme du Sud. Celles-ci suivraient alors la pente des syndicats ou des coopératives autrefois en vogue pour proposer des modèles de développement. De fait, les ONG ne prospèrent pas toutes. Même si l'extinction de quelques-unes est largement compensée par la création d'autres associations, certaines disparaissent ou fusionnent, à l'instar d'AMI ou ERM en France. D'autres doivent restreindre leur champ d'action, fermer des programmes à l'étranger, diminuer le nombre de pays où elles interviennent, voire se recentrer uniquement sur des activités à l'échelle nationale ou locale, à l'instar de la Cimade protestante ou de l'Iiro musulmane, qui sont pourtant situées à des pôles extrêmes sur le plan religieux.

Assurément, la globalisation n'est pas à sens unique. Tous les cas de figure sont possibles et il faudra suivre l'évolution des acteurs de la solidarité internationale avec attention pour apprécier les tendances générales de la mouvance des ONG à travers le monde, entre uniformisation, fragmentation, dispersion... et dilution.

Références bibliographiques

ABRAHAMSEN R., 2000 – *Disciplining democracy: development discourse and good governance in Africa*. London, Zed Books, 168 p.

ACEMOGLU D., ROBINSON J., 2006 – *Economic origins of dictatorship and democracy*. New York, Cambridge University Press, 416 p.

AGG C., 2006 – *Trends in Government Support for NGOs*. Genève, UNRISD, 27 p.

AGIER M., 2008 – Les camps de réfugiés sont des villes frustrées, *Le Monde*, 14 février : 4.

AIZICOVICI Fr., 2008 – Tous les rapports constatent une insuffisance des contrôles, *Le Monde Économie*, 8 avril : ii.

ALDASHEV G., 2009 – « La logique compétitive des ONG du Nord ». In Rémon M. (éd.) : *ONG et acteurs locaux : l'ultime alternative ? Les limites du modèle participatif au Sud et la concurrence des ONG dans le Nord*, Namur, Presses universitaires de Namur : 61-81.

ALGAN Y., CAHUC P., 2007 – *La société de défiance : comment le modèle social français s'autodétruit*. Paris, Rue d'Ulm, 102 p.

ALGER Ch., 2003 – Evolving roles of NGOs in member state decision-making in the UN system. *Journal of Human Rights*, 2 (3), septembre : 407-424.

ANDERSON I., 2007 – Global Action: International NGOs and Advocacy. In Rugendyke B. (ed.) : *NGOs as advocates for development in a globalising world*, Londres, Routledge : 71-95.

ANDLAU (d') G., 1998 – *L'action humanitaire*. Paris, Presses universitaires de France, Que sais-je, n° 3 403, 127 p.

ANDREONI J., PAYNE A., 2003 – Do Government Grants to Private Charities Crowd out Giving or Fund-Raising? *The American Economic Review*, 93 (3) : 792-812.

ARCHAMBAULT E., TCHERNONOG V., 2012 – *Repères sur les associations en France*. Paris, Conférence permanente des coordinations associatives, 7 p.

AREND A. Cl., BECK R., 1993 – *International law and the use of force: beyond the U.N. charter paradigm*. Londres, Routledge, 272 p.

ARROW S., 2005 – *The new transnational activism*. New York, Cambridge University Press, 258 p.

ARTS B., 1998 – *The political influence of global NGOs: case studies on the climate and biodiversity conventions*. Utrecht, International Books, 350 p.

ASHAFA Abd., 2005 – « British Colonial Rule and the Transformation of Inter-Group Relations ». In Yakubu A. M. (ed.) : *Northern Nigeria: a century of transformation, 1903-2003*, Kaduna, Arewa House : 425-450.

ASHWORTH J., 1987 – The Relationship between Capitalism and Humanitarianism. *The American Historical Review*, 92 (4) : 813-828.

ATINGDUI L., ANHEIER H. K., WOJCIECH SOKOLOWSKI S., LARYEA E., 1998 – « The nonprofit sector in Ghana ». In Anheier H., Salamon L. (eds) : *The nonprofit sector in the developing world: a comparative analysis*, Manchester, Manchester University Press : 158-196.

AUTESSERRE S., 2012 – Dangerous Tales: Dominant Narratives on the Congo and their Unintended Consequences. *African Affairs*, 111 (443) : 202-222.

BAEHR P., 2009 – *Non-governmental human rights organizations in international relations*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 199 p.

BARBER M., BOWIE C., 2008 – How international NGOs could do less harm and more good. *Development in Practice*, 18 (6), novembre : 748-754.

BARNETT M., 2005 – Humanitarianism Transformed. *Perspectives on Politics*, 3 (4), décembre : 723-740.

BARNETT M., 2009 – Evolution Without Progress? Humanitarianism in a World of Hurt. *International Organization*, 63 (4), octobre : 621-663.

BARNETT M., 2010 – *The International Humanitarian Order*. New York, Routledge, 230 p.

BAYLOSIS R., 1997 – Les ONG : partenaires dans le développement ou instruments du néo-colonialisme ? Un point de vue asiatique. *Alternatives Sud*, 4 (4) : 77-85.

BECK U., 2003 – *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*. Paris, Aubier, 561 p.

BECKFORD J., 1991 – « Great Britain: Voluntarism and Sectional Interests ». In Wuthnow R. (ed.) : *Between states and markets : the voluntary sector in comparative perspective*, Princeton (N.J.), Princeton University Press : 30-63.

- BENTHALL J., 2011 – « Islamic Humanitarianism in Adversarial Context ». In Bornstein E., Redfield P. (eds) : *Forces of Compassion: Humanitarianism Between Ethics and Politics*, Santa Fe (N.M.), School for Advanced Research Press : 99-121.
- BÉRIOT L., 1985 – *Le Bazar de la solidarité*. Paris, J.-C. Lattès : 236 p.
- BERMAN G., DAVIDSON S., 2003 – Do Donors Care? Some Australian Evidence. *Voluntas (International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations)*, 14 (4), décembre : 421-429.
- BERMAN Sh., 1997 – Civil Society and Political Institutionnalization. *American Behavioral Scientist*, 40 (5) : 562-574.
- BERMEO S. Bl., 2011 – Foreign Aid and Regime Change: A Role for Donor Intent. *World Development*, 39 (11) : 2021-2031.
- BLAGESCU M., LLOYD R., 2006 – *2006 Global Accountability Report: Holding Power to Account*. Londres, One World Trust, 68 p.
- BONNER R., 1987 – *Waltzing with a Dictator: The Marcoses and the Making of American Policy*. New York, Times Books, 533 p.
- BORNSTEIN E., REDFIELD P., 2011 – *Forces of Compassion: Humanitarianism Between Ethics and Politics*. Santa Fe (N.M.), School for Advanced Research Press, 300 p.
- BOULDING K., 1990 – *Three faces of power*. Newbury Park (Calif.), Sage, 264 p.
- BOUTRY M., FERRARI O., 2009 – *Des catastrophes naturelles au désastre humain. Conséquences et enjeux de l'aide humanitaire après le tsunami et le cyclone Nargis en Thaïlande et Birmanie*. Bangkok, Institut de Recherche sur l'Asie du Sud-Est, 118 p.
- BOUTRY M., FERRARI O., IVANOFF J., 2010 – L'aide humanitaire et le développement : une genèse « totalitaire » du monde ? *Les Cahiers Rationnalistes*, 607/608 : 39-45.
- BRADLEY B., JANSEN P., SILVERMAN L., 2003 – The Nonprofit Sector's \$100 Billion Opportunity. *Harvard Business Review*, 81 (5) : 94-103.
- BRANCH A., 2008 – Against Humanitarian Impunity: Rethinking Responsibility for Displacement and Disaster in Northern Uganda. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 2 (2) : 151-73.
- BRANCH A., 2011 – *Displacing Human Rights: War and Intervention in Northern Uganda*. New York, Oxford University Press, 336 p.
- BRAUMAN R., 1992 – « Introduction ». In Jean Fr. (éd.) : *Populations en danger*, Paris, Hachette Pluriel : 5-17.

BRENNAN R., MARTONE G., 2007 – « The evolving role of relief organizations in human rights and protection ». In White J., Marsella A. (eds) : *Fear of persecution: global human rights, international law, and human well-being*, Lanham (Md.), Lexington Books : 75-92.

BRINTON Cr., 1959 – *A history of Western morals*. Londres, Weidenfeld & Nicolson, 504 p.

BRUGIÈRE M., 2010 – *Refuser le malheur des hommes : Les 30 ans de Médecins du monde*. Paris, Le Cherche Midi, 213 p.

BRUNEL S., 2006 – Du local au global : le rôle ambigu des ONG dans le développement. *Historiens & Géographes*, 395, juillet : 139-153.

BRYANT C., RUBIO F., 2006 – ONG américaines et françaises : différences dans les discours et les pratiques. *The Tocqueville Review*, 27 (1), mars : 77-95.

BURNSIDE Cr., DOLLAR D., 2000 – Aid, Policies and Growth. *American economic review*, 90 (4), septembre : 847-868.

BÛTHE T., SOLOMON M., MELLO E SOUZA (de) A., 2009 – *The Politics of Private Development Aid: Serving Recipient Needs or Donor Interests?* Durham (NC), Duke University, polycop., 26 p.

BYSOUTH K., 1986 – « The non-governmental organisations ». In Eldridge Ph., Forbes D., Porter D. (eds) : *Australian Overseas Aid: Future Directions*, Sydney, Croom Helm : 211-226.

CARLTON F., 1906 – Humanitarianism, Past and Present. *International Journal of Ethics*, 17 (1), octobre : 48-55.

CENTRE TRICONTINENTAL, 1998 – *Les ONG, instruments du néo-libéralisme ou alternatives populaires ?* Paris, L'Harmattan, 194 p.

CHANDLER D., 2001 – The Road to Military Humanitarianism: How the Human Rights NGOs Shaped a New Humanitarian Agenda. *Human Rights Quarterly*, 23/3 : 678-700.

CHANDLER D., 2004 – Building global civil society "from below"? *Millennium*, 33 (2) : 313-339.

CHANDRA P. (ed.), 2005 – *NGOs in India: role, guidelines & performance appraisal*. New Delhi, Akansha Pub, 294 p.

CHARITY COMMISSION, 1982 – *Report of the Charity Commissioners for England and Wales for the year 1981*. London, The Houses of Commons, 47 p.

CHARNOVITZ St., 2002 – Les ONG : deux siècles et demi de mobilisation. *Économie politique*, 13 : 6-21.

CHIANG P.-H., 1981 – *Non-governmental organizations at the United Nations: identity, role, and function*. New York, Praeger, 355 p.

CHOUAÏD Ch., 1994 – « Le mouvement associatif humanitaire en France et à l'étranger ». In Veber Fl., Lebas J., Brücker G. (éd.) : *Médecine humanitaire*, Paris, Flammarion : 67-83.

CLARKE G., 1998 – *The politics of NGOs in South-East Asia: participation and protest in the Philippines*. New York, Routledge, 299 p.

CLERGERIE J.-L., 1994 – *La crise du Biafra*. Paris, Presses universitaires de France, 385 p.

CLINTON B., 2007 – *Donner : comment chacun de nous peut changer le monde*. Paris, Odile Jacob, 297 p.

CLOSETS Fr. (de), 1992 – *Tant et plus !* Paris, Seuil, 412 p.

COHEN S., 2003 – *La résistance des États : les démocraties face aux défis de la mondialisation*. Paris, Seuil, 258 p.

COLIN J.-P., 2008 – Variations sur les organisations non gouvernementales. *Annuaire français des relations internationales*, 9 : 281-99.

CONDAMINES Ch., 1987 – Pour un code de bonne conduite. *Croissance des jeunes nations*, 294, mai : 25-26.

CONSEIL INTERNATIONAL DES AGENCES BÉNÉVOLES, 1968 – *ONG d'Afrique*. Genève, Conseil international des agences bénévoles, 299 p.

COOLEY Al., RON J., 2002 – The NGO Scramble: Organizational Insecurity and the Political Economy of Transnational Action. *International Security*, 27 (1) : 5-39.

COOMANS F., FLINTERMAN C., GRÜNFLED F., WESTENDORP I., WILLEMS J. (eds), 2000 – *Human rights from exclusion to inclusion: principles and practice: an anthology from the work of Theo van Boven*. La Haye, Kluwer Law International, 503 p.

CORDIER Br. (de), 2009 – The "Humanitarian Frontline", Development and Relief, and Religion: what context, which threats and which opportunities? *Third World Quarterly*, 30/4 : 663-684.

COUR DES COMPTES, 2011 – *L'emploi des fonds collectés par les associations en faveur des victimes du tsunami du 26 décembre 2004 : situation au 31 décembre 2008*. Paris, Direction des journaux officiels, 122 p.

CRACKNELL B. Edw., 2000 – *Evaluating Development Aid*. Londres, Sage, 386 p.

CRAWFORD T., KUPERMAN A. (eds), 2006 – *Gambling on humanitarian intervention : moral hazard, rebellion and civil war*. New York, Routledge 100 p.

CRAWFORD N., 2002 – *Argument and change in world politics: ethics, decolonization, and humanitarian intervention*. Cambridge, Cambridge University Press, 360 p.

CROMBRUGGHE D. (de), DECKER C. (de), 2005 – *Évaluation du programme des évaluations 2000-2004*. Paris, ministère des Affaires étrangères, Direction générale de la coopération internationale et du développement, 120 p.

CROUZATIER J.-M., 2008 – Le Principe de la responsabilité de protéger : avancée de la solidarité internationale ou ultime avatar de l'impérialisme ? *Revue Aspects*, 2 : 13-32.

CROWDY R., 1927 – The Humanitarian Activities of the League of Nations. *Journal of the Royal Institute of International Affairs*, 6 (3), mai : 153-169.

CRUSH J. (ed.), 1995 – *Power of Development*. Londres, Routledge, 323 p.

CUMMING G., 2009 – French NGOs and the state: paving the way for a new partnership? *French Politics*, 7 (2), juillet : 145-166.

CUMMING G., 2010 – Les ONG françaises dans l'après guerre froide : les nouveaux « diplomates du développement » ? *Politique américaine*, (17), automne : 49-64.

CURTIS J., GRABB Edw., BAER D., 1992 – Voluntary Association Membership in Fifteen Countries: A Comparative Analysis. *American Sociological Review*, 57 (2) : 139-152.

DAP, 2011 – *One Year Follow Up Report on the Transparency of Relief Organizations Responding to the 2010 Haiti Earthquake*. New York, Disaster Accountability Project, 125 p.

DAR S., COOKE B. (eds), 2008 – *The New Development Management: Critiquing the Dual Modernization*. Londres, Zed, 238 p.

DAUVIN P. (éd.), 2010 – *La communication des ONG humanitaires*. Paris, L'Harmattan, 194 p.

DAVIES K., 2012 – *Continuity, Change and Contest: Meanings of "Humanitarian" from the "Religion of Humanity" to the Kosovo War*. Londres, Overseas Development Institute, Humanitarian Policy Group, 26 p.

DEMIROVIC A., 2003 – NGOs, the State, and Civil Society: The Transformation of Hegemony. *Rethinking Marxism*, 15 (2) : 213-235.

DESOMBRE E., 2001 – « Distorting global governance: Membership, voting, and the IWC ». In Friedheim R. (ed.) : *Towards a sustainable whaling regime*, Seattle, University of Washington Press : 183-200.

DEVELOPMENT INITIATIVES, 2009 – *Public Support for humanitarian crises through NGOs*. Londres, Development Initiatives, 126 p.

DEVELOPMENT INITIATIVES, 2010 – *Global Humanitarian Assistance Report 2010*. Londres, Development Initiatives, 150 p.

DEVELTERE P., FONTENEAU B., POLLET I., 2004 – L'évaluation dans les ONG belges, entre volonté et contrainte. *Tiers Monde*, 180 (45) : 799-823.

DJANKOV S., MONTALVO J., REYNAL-QUEROL M., 2008 – The curse of aid. *Journal of Economic Growth*, 13 (3) : 169-194.

DOLAN Chr., 2011 – *Social Torture: The Case of Northern Uganda, 1986-2006*. Oxford, Berghahn Books, 338 p.

DONINI A., FAST L., HANSEN Gr., HARRIS S., MINEAR L., MOWJEE T., WILDER A., 2008 – *Humanitarian Agenda 2015: Final report*. Medford (Ma.), Tufts University, 42 p.

DOUCIN M., 2007 – *Les ONG : le contre-pouvoir ?* Paris, Toogezer, 365 p.

DOUGLAS M., 2004 – *Comment pensent les institutions ; suivi de La connaissance de soi ; et Il n'y a pas de don gratuit*. Paris, La Découverte, 218 p.

DUFFIELD M., 2009 – « Liberal Interventionism and the Fragile State: Linked by Design? ». In Duffield M., Hewitt V. (eds) : *Empire, Development & Colonialism: The Past in the Present*, Londres, James Currey : 116-129.

DUNN A., 2010 – « UK counter-terrorism provision and civil society: ensuring responsibility, ignoring proportionality » In Howell J., Lind J. (eds) : *Civil society under strain : counter-terrorism policy, civil society, and aid post-9/11*, Sterling (Va.), Kumarian Press : 19-38.

DUNOF J., 1998 – The misguided debate over NGO participation at the WTO. *Journal of International Economic Law*, 1 (3) : 433-456.

EASTERLY W., LEVINE R., ROODMAN D., 2003 – *New Data, New Doubts: Revisiting "Aid, Policies and Growth"*. Washington DC, Centre for Global Development, 19 p.

ECKSTEIN H., 1992 – *Regarding politics: essays on political theory, stability, and change*. Berkeley, University of California Press, 404 p.

EDWARDS M., 2000 – *NGO rights and responsibilities: A new deal for global governance*. Londres, Foreign Policy Centre, 46 p.

ESCOBAR A., 1995 – *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton, Princeton University Press, 290 p.

FASSIN D., PANDOLFI M. (eds), 2010 – *Contemporary States of Emergency: The Politics of Military and Humanitarian Interventions*. New York, MIT Press, 406 p.

FAUSTINO J., BARON B., 2003 – Governance, accountability and fundraising: Hearing the voices of communities, @lliance, 8 (4), décembre : 29-31.

FAVEZ J.-Cl., 1988 – *Une mission impossible ? Le CICR, les déportations et les camps de concentration nazis*. Lausanne, Payot, 429 p.

FELDMAN I., 2007 – Difficult Distinctions: Refugee Law, Humanitarian Practice, and Political Identification in Gaza. *Cultural Anthropology*, 22 (1) : 129-169.

FERGUSON J., 1994 – *The anti-politics machine: "development", depoliticization and bureaucratic power in Lesotho*. Minneapolis, University of Minneapolis Press, 320 p.

FERGUSON N., 2004 – *Colossus: the price of America's empire*. New York, Penguin Press, 384 p.

FERRAND-BECHMANN D., 1992 – *Bénévolat et solidarité*. Paris, Syros-Alternatives, 189 p.

FERRARO Tr., 2014 – The applicability and application of international humanitarian law to multinational forces. *International Review of the Red Cross* : 1-52.

FINKEL St., ANÍBAL P.-L., MITCHELL S., 2007 – The Effects of U.S. Foreign Assistance on Democracy Building, 1990-2003. *World Politics*, 59 (3) : 404-438.

FISHER J., 1998 – *Nongovernments: NGOs and the political development of the Third World*. West Hartford (Conn.), Kumarian Press, 237 p.

FONTANEL J., ÉCHINARD Y., 2008 – La puissance économico-politique des organisations non gouvernementales dans le monde d'aujourd'hui. *Annuaire français des relations internationales* : 765-777.

FORBES A., 1996 – Defining the "Local" in the Arun Controversy: Villagers, NGOs, and The World Bank in the Arun Valley, Nepal. *Cultural Survival Quarterly*, 20 (3), octobre : 1-7.

FOUCAULT M., 1975 – *Surveiller et punir. Naissance de la prison*. Paris, Gallimard, 360 p.

FRUMKIN P., MARK K., 2001 – Strategic Positioning and the Financing of Nonprofit Organizations: Is Efficiency Rewarded in the Contributions Marketplace? *Public Administration Review*, 61/3, mai : 266-275.

FRUMKIN P., 2002 – *On being nonprofit: a conceptual and policy primer*. Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 213 p.

FRUTTERO A., GAURI V., 2005 – The strategic choices of NGOs: Location Decisions in Rural Bangladesh. *Journal of Development Studies*, 41 (5) : 759-787.

GARY I., 1996 – Confrontation, Co-operation or Co-optation: NGOs and the Ghanaian State during Structural Adjustment. *Review of African political economy*, 23 (68) : 149-168.

- GASPER D., 1999 – “Drawing a Line” : Ethical and Political Strategies in Complex Emergency Assistance. *European Journal of Development Research*, 11 (2) : 87-114.
- GAURI V., GALEF J., 2005 – NGOs in Bangladesh: Activities, Resources, and Governance. *World Development*, 33 (12) : 2045-2065.
- GAUTNEY H., 2010 – *Protest and organization in the alternative globalization era: NGOs, social movements, and political parties*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 237 p.
- GHELM N., INGRES M.-É., MOREAU J., 2009 – *Les métiers de l'humanitaire, du développement et de la diplomatie*. Paris, Ellipses, 351 p.
- GIBELMAN M., GELMAN Sh., 2001 – Very Public Scandals: Nongovernmental Organizations in Trouble. *Voluntas (International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations)*, 12 (1) : 49-66.
- GIBELMAN M., GELMAN Sh., 2004 – A Loss of Credibility: Patterns of Wrongdoing Among Nongovernmental Organizations. *Voluntas (International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations)*, 15 (4) : 355-381.
- GILL R., 2013 – *Calculating Compassion in War: Humanitarian Relief in Britain, 1870-1914*. Manchester, Manchester University Press, 240 p.
- GOLDSMITH A., 2001 – Foreign Aid and Statehood in Africa. *International Organization*, 55 (1) : 123-148.
- GOMEZ P.-Y., 2008 – Marchés financiers : les effets pervers de la transparence. *Le Monde*, 30 septembre : vi.
- GOONATILAKE S., 2006 – *Recolonisation: Foreign funded NGOs in Sri Lanka*. Londres, Sage, 321 p.
- GREENHILL K., 2010 – *Weapons of mass migration: forced displacement, coercion, and foreign policy*. Ithaca (N.Y.), Cornell University Press, 342 p.
- GREENLEE J., FISCHER M., GORDON T., KEATING E., 2007 – An Investigation of Fraud in Nonprofit Organizations: Occurrences and Deterrents. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 36 (4) : 676-694.
- GRIEKSPoor A., COLLINS St., 2001 – Raising standards in emergency relief: how useful are Sphere minimum standards for humanitarian assistance? *British Medical Journal*, 323, 29 septembre : 740-742.
- GROUPE SOLBEN, 2006 – *Agir face aux crises : Katrina, grippe aviaire, tsunami...* Paris, Fondation Jean Jaurès, Plon, 111 p.
- GUETERBOCK R., 2004 – Greenpeace campaign case study : “StopEsso”. *Journal of Consumer Behaviour*, 3 (3) : 265-271.
- GYIMAH-BOADI E., 1996 – Civil Society in Africa. *Journal of Democracy*, 7 (2) : 118-132.

HAFNER-BURTON E., 2008 – Sticks and stones: Naming and Shaming the Human Rights Enforcement Problem. *International Organization*, 62 : 689-716.

HAFNER-BURTON E., HELFER L., FARISS Chr., 2011 – Emergency and Escape: Explaining Derogations from Human Rights Treaties. *International Organization*, 65 (4) : 673-707.

HALPIN D., 2009 – « NGOs and democratisation: assessing variation in the internal democratic practices of NGOs ». In Crowson N. Hilton M., McKay J. (eds) : *NGOs in contemporary Britain: non-state actors in society and politics since 1945*, Basingstoke, Palgrave Macmillan : 261-280.

HARBESON J., 1994 – « Civil Society and Political Renaissance in Africa ». In Harbeson J., Rothchild D., Chazan N. (eds) : *Civil Society and the State in Africa*, Boulder, Lynne Rienner : 1-29.

HARDT M., NEGRI A., 2000 – *Empire*. Paris, Exils, 560 p.

HARRELL-BOND B., 1986 – *Imposing Aid. Emergency Assistance to Refugees*. Oxford, Oxford University Press, 440 p.

HARRISON Gr., 2001 – Post-Conditionality Politics and Administrative Reform: Reflections on the Cases of Uganda and Tanzania. *Development & Change*, 32 (4) : 657-679.

HASKELL Th., 1985 – Capitalism and the Origins of the Humanitarian Sensibility, Part. 1. *The American Historical Review*, 90 (2) : 339-361 ; Capitalism and the Origins of the Humanitarian Sensibility, Part. 2. *The American Historical Review*, 90 (3) : 547-566.

HEARN J., 2001 – The “Uses and Abuses” of Civil Society in Africa. *Review of African Political Economy*, 28 (87) : 43-53.

HEARN J., 2007 – African NGOs: The New Compradors? *Development & Change*, 38 (6) : 1095-1110.

HEINS V., 2008 – *Nongovernmental organizations in international society: struggles over recognition*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 211 p.

HIRSCH J., 2003 – The State's New Clothes: NGOs and the Internationalization of States. *Rethinking Marxism*, 15 (2) : 237-262.

HIRSCHMAN A., 1991 – *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*. Paris, Fayard, 295 p.

HOBART M. (ed.), 1993 – *An Anthropological Critique of Development: The Growth of Ignorance*. Londres, Routledge, 235 p.

HOLMEN H., 2010 – *Snakes In Paradise: NGOs and the Aid Industry in Africa*. Sterling (VA), Kumarian Press, 272 p.

- HOURS B., 2002 – L'action humanitaire : thérapie et/ou idéologie de la globalisation ? *Sud/Nord*, 17 : 11-18.
- HOWELL J., PEARCE J., 2001 – *Civil society and development: a critical exploration*. Boulder, Lynne Rienner, 267 p.
- HOY P., 1998 – *Players and issues in international aid*. West Hartford (CT), Kumarian Press, 181 p.
- HUDOCK A., 1995 – Sustaining Southern NGOs in resource-dependent environments. *Journal of International Development*, 7 (4) : 653-667.
- HUDSON A., 2001 – NGOs' transnational advocacy networks: from "legitimacy" to "political responsibility"? *Global networks: a journal of transnational affairs*, 1 (4) : 331-352.
- HURRELL A., 1999 – « Power, Principles and Prudence: Protecting Human rights in a Deeply Divided World ». In Dunne T., Wheeler N. (eds) : *Human rights in global politics*, Cambridge, Cambridge University Press : 277-302.
- ION J., 1997 – *La fin des militants ?* Paris, Les Éditions de l'Atelier, 124 p.
- IRIYE A., 1999 – A century of NGOs. *Diplomatic History*, 23 (3) : 421-435.
- IRIYE A., 2002 – *Global community: the role of international organizations in the making of the contemporary world*. Berkeley, University of California Press, 246 p.
- ISHKANIAN A., 2007 – « Democracy promotion and civil society ». In Albrow M., Glasius M., Anheier H., Kaldor M. (eds) : *Global Civil Society 2007/8: Communicative Power and Democracy*, Londres, Sage : 58-85.
- JACKSON G. (ed.), 1984 – *Report of the Committee to Review the Australian Overseas Aid Program: executive summary*. Canberra, Australian Government Publishing Service, 19 p.
- JACKSON J., 2005 – *The globalizers: development workers in action*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 363 p.
- JAMES O., LODGE M., 2003 – The Limitations of "Policy Transfer" and "Lesson Drawing" for Public Policy Research. *Political Studies Review*, 1 (2) : 179-193.
- JUHEM Ph., 2001 – La légitimation de la cause humanitaire : un discours sans adversaires. *Mots, langages du politique*, 65 : 9-27.
- KABOU A., 1991 – *Et si l'Afrique refusait le développement ?* Paris, L'Harmattan, 208 p.
- KALTENBACH P.-P., 1995 – *Associations lucratives sans but*. Paris, Denoël, 238 p.

KALYIVITIS S., VLACHAKI I., 2010 – Democratic Aid and the Democratization of Recipients. *Contemporary Economic Policy*, 28 (2) : 188-218.

KALYIVITIS S., VLACHAKI I., 2012 – When Does More Aid Imply Less Democracy? An Empirical Examination. *European Journal of Political Economy*, 28 (1) : 132-146.

KAMAT S., 2003 – NGOs and the New Democracy: The False Saviors of International Development. *Harvard International Review*, 25 (1) : 65-69.

KECK M., SIKKINK K., 1998 – *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. Ithaca (N.Y.), Cornell University Press, 227 p.

KEHL J., 2010 – Oil, Water, Blood and Diamonds: International Intervention in Resource Disputes. *International Negotiation*, 15 (3) : 391-412.

KELLOW A., 2001 – « The constitution of international civil society ». In Sampford Ch., Round T. (eds) : *Beyond the republic: meeting the global challenges to constitutionalism*, Sydney, Federation Press : 68-77.

KENT R., 2004 – International humanitarian crises: two decades before and two decades beyond. *International Affairs*, 80 (5) : 851-869.

KEPPEL Fr. P., 1989 (1^{re} éd. : 1930) – *The foundation: its place in American life*. New Brunswick (N.J.). Transaction Publishers, 113 p.

KÉVONIAN Dz., 2005 – L'organisation non gouvernementale comme acteur émergent du champ humanitaire : Le Zemgor et la Société des Nations dans les années 1920. *Cahiers du monde russe*, 46 (4) : 739-756.

KEW D., 2004 – « The Third Generation of Nigerian Civil Society: The Rise of Nongovernmental Organizations in the 1990s ». In Agbaje A., Diamond L., Onwudiwe E. (eds) : *Nigeria's Struggle for Democracy and Good Governance: A Festschrift for Oyeleye Oyediran*, Ibadan, Ibadan University Press : 101-136.

KINGSBURY B., 2002 – The democratic accountability of non-governmental organizations: First Amendment Liberalism as Global Legal Architecture: Ascriptive Groups and the Problems of the Liberal NGO Model of International Civil Society. *Chicago Journal of International Law*, 3 (1) : 183-195.

KNACK St., 2004 – Does Foreign Aid Promote Democracy ? *International Studies Quarterly*, 48 (1) : 251-266.

KNOTT J. E., 1962 – *Freedom of association: a study of the role of international non-governmental organizations in the development process of emerging countries*. Brussels, Union of International Associations : 93 p.

KORNHAUSER W., 1959 – *The politics of mass society*. New York, Free Press of Glencoe, 256 p.

- KRAIN M., 2012 – J'accuse ! Does Naming and Shaming Perpetrators Reduce the Severity of Genocides or Politicides? *International Studies Quarterly*, 56 (3) : 574-589.
- LA ROCHEFOUCAULD Fr. (de), 2005 – *Réflexions ou sentences et maximes morales et réflexions diverses*. Paris, Champion, 999 p.
- LAMBERT A., DE SMEDT E., 2006 – *Étude du rôle et des fonctions des coupoles et fédérations d'ONG en Belgique*. Bruxelles, Acodev, 150 p.
- LAMBERT D., LESTER A., 2004 – Geographies of colonial philanthropy. *Progress in Human Geography*, 28 (3) : 320-341.
- LANCASTER C., 2007 – *Foreign aid: diplomacy, development, domestic politics*. Londres, University of Chicago Press, 284 p.
- LANDAU L., 2008 – *The Humanitarian Hangover: Displacement, Aid and Transformation in Western Tanzania*. Johannesburg. Witwatersrand University Press, 208 p.
- LANDIM L., 1998 – « The nonprofit sector in Brazil ». In Anheier H., Salamon L. (eds) : *The nonprofit sector in the developing world: a comparative analysis*, Manchester, Manchester University Press : 53-121.
- LAVILLE J.-L., CAILLÉ A., CHANIAL Ph., DACHEUX É., EME B., LATOUCHE S., 2001 – *Association, démocratie et société civile*. Paris, La Découverte, 220 p.
- LEGROS P., LIBERT M., 2000 – *L'exigence humanitaire : le devoir d'ingérence*. Paris, Éd. LPM, 214 p.
- LEWIS D., 2008 – Crossing the Boundaries between "Third Sector" and State: life-work histories from the Philippines, Bangladesh and the UK. *Third World Quarterly*, 29 (1) : 125-141.
- LEWIS D., KANJI N., 2009 – *Non-Governmental Organizations and Development*. Londres, Routledge, 256 p.
- LIN N., 2002 – *Social capital: a theory of social structure and action*. Cambridge, Cambridge university press, 278 p.
- LIPTON É., 2006 – "Breathtaking" Waste and Fraud in Hurricane Aid. *New York Times*, 27 juin : 1.
- LIVINGSTON St., EACHUS T., 1995 – Humanitarian crises and US Foreign Policy: Somalia and the CNN Effect Reconsidered. *Political Communication*, 12, (4) : 413-429.
- LIVINGSTON St., EACHUS T., 1999 – « Rwanda: US Policy and Television Coverage ». In Adelman H., Suhrke A. (eds) : *The Path of a Genocide. The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire*, New Brunswick (NJ), Transaction Publishers : 209-228.

LLOYD R., WARREN Sh., HAMMER M., 2008 – 2008 *Global Accountability Report*. Londres, One World Trust, 86 p.

LOWENTHAL A. (ed.), 1991 – *Exporting democracy: the United States and Latin America*. Baltimore. Johns Hopkins University Press, 312 p.

LUGAN B., 1995 – *Afrique : de la colonisation philanthropique à la recolonisation humanitaire*. Paris, Bartillat, 390 p.

LYONS Fr. St. L., 1963 – *Internationalism in Europe : 1815-1914*. Leyden, Sythof, 512 p.

MABILLE Fr., 2002 – *L'expertise internationale au sein du catholicisme français*. Paris, L'Harmattan, 219 p.

MACLACHLAN M., CARR St., MCAULIFFE E., 2010 – *The Aid Triangle: Recognising the Human Dynamics of Dominance, Justice and Identity*. Londres, Zed, 192 p.

MADDOX J. Gr., 1956 – *Technical Assistance by Religious Agencies in Latin America*. Chicago, University of Chicago Press, 139 p.

MAGONE Cl., NEUMAN M., WEISSMAN F. (éd.), 2011 – *Agir à tout prix ? Négociations humanitaires : l'expérience de Médecins Sans Frontières*. Paris, La Découverte, 343 p.

MALKKI L., août 1996 – Speechless Emissaries: Refugees, Humanitarianism, and Dehistoricization. *Cultural Anthropology*, 11 (3) : 377-404.

MALLABY S., 2004 – *The world's banker: a story of failed states, financial crises, and the wealth and poverty of nations*. New York, Penguin Press, 462 p.

MAMDANI M., 2011 – « Responsibility to Protect or Right to Punish ? ». In Cunliffe Ph. (ed.) : *Critical Perspectives on the Responsibility to Protect. Interrogating Theory and Practice*, Londres, Routledge : 125-139.

MARANGE V., 1989 – *Médecins tortionnaires, médecins résistants : les professions de santé face aux violations des droits de l'homme. Contributions présentées à un séminaire international organisé par la commission médicale de la section française d'Amnesty International*. Paris, La Découverte, 179 p.

MARCUSSEN H. S., 1996 – « Comparative Advantages of NGOs: Myths and Realities ». In Stokke O. (ed.) : *Foreign aid towards the year 2000: experiences and challenges*, Londres, Cass : 259-285.

MARGOLIS H., 1982 – *Selfishness, altruism, and rationality: a theory of social choice*. Cambridge, Cambridge University Press, 194 p.

MARTENS K., 2005 – *NGOs and the United Nations: institutionalization, professionalization and adaptation*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 199 p.

MATTEL J.-Fr., 2005 – *L'urgence humanitaire, et après ?* Paris, Hachette Littératures, 235 p.

MATUA M. W., 1994 – Domestic Human Rights Organizations in Africa: Problems and Perspectives. *Issue: A Journal of Opinion*, 22 (2) : 30-33.

MAUSS M., 2007 (1^{re} éd. : 1924) – *Essai sur le don : forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques*. Paris, PUF, 248 p.

MCCLEARY R., 2009 – *Global compassion: private voluntary organizations and US foreign policy since 1939*. New York, Oxford University Press, 236 p.

MEYROWITZ H., 1972 – Le droit de la guerre et les droits de l'homme. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 88 (5), septembre : 1095-1105.

MINEAR L., 2013 – « Humanitarian Action and Politicization: A Review of Experience Since World War II ». In Donini A. (ed.) : *The Golden Fleece: Manipulation and Independence in Humanitarian Action*, Sterling (Va.), Kumarian Press : 43-64.

MOLENAERS N., NIJS L., HUYSE H., 2011 – *The Belgian NGO landscape and the challenges of the new aid approach: dealing with fragmentation and emerging complexities*. Anvers, University of Antwerp, Institute of development policy and management, Discussion paper, 38 p.

MOORE M., STEWART Sh., 1998 – Corporate governance for NGOs? *Development in Practice*, 8 (3) : 335-342.

MORANGE P., 2008 – *La gouvernance et le financement des structures associatives*. Paris, Assemblée nationale, rapport d'information, 1134, 191 p.

MORENA É., 2006 – Funding and the Future of the Global Justice Movement. *Development*, 49 (2) : 29-33.

MORGENTHAU H., 2006 (1^{re} éd. : 1948) – *Politics among nations: the struggle for power and peace*. Boston (Mass.), McGraw-Hill Higher Education, 703 p.

MOYO S., MAKUMBE J. M., RAFTOPOULOS Br., 2000 – *NGOs, the state, and politics in Zimbabwe*. Harare, SAPES Books, 133 p.

MUNENE H., 2005 – Why NGO Corruption in Africa is Unsetting. *The New Times* (Kigali), 24 août : 3.

MWENDA A., 2010 – « Uganda's politics of foreign aid and violent conflict: The political uses of the LRA rebellion ». In Allen T., Vlassenroot K., *The Lord's Resistance Army : Myth and Reality*, Londres, Zed Books : 45-58.

NANCY G., YONTCHEVA B., 2006 – *Does NGO Aid Go to the Poor? Empirical Evidence from Europe*. Washington, International Monetary Fund, Working paper, 39, 21 p.

NATIONAL COUNCIL OF SOCIAL SERVICE, 1976 – *Charity law and voluntary organisations: report of an independent committee of inquiry set up by the National Council of Social Service, under the chairmanship of Lord Goodman*. Londres, Bedford Square Press, 150 p.

NEFF ST., 2000 – *The rights and duties of neutrals: a general history*. Manchester, Manchester University Press, 246 p.

NELSON P., 2008 – *New rights advocacy: changing strategies of development and human rights NGOs*. Washington, Georgetown University Press, 222 p.

NEWELL P. J., 2000 – *Climate for change: non-state actors and the global politics of the greenhouse*. Cambridge, Cambridge University Press, 222 p.

NICHOLS BR., 1988 – *The uneasy alliance: religion, refugee work, and U.S. foreign policy*. New York, Oxford University Press, 337 p.

NIGHTINGALE B., 1973 – *Charities*. Londres, Allen Lane, 372 p.

NUNNENKAMP P., ÖHLER H., 2012 – How to Attract Donations: The Case of US NGOs in International Development. *The Journal of Development Studies*, 48 : 1522-1535.

OLLITRAULT S., 2005 – « Les mobilisations humanitaires. Du global au local, créer un “apolitisme” militant ». In Arnaud L., Guionnet Chr. (éd.) : *Les frontières du politique. Enquêtes sur les processus de politisation et dépolitisation*, Rennes, Presses universitaires de Rennes : 79-109.

O'NEILL J., 2001 – Representing people, representing nature, representing the world. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 19 (4) : 483-500.

OPOKU-MENSAH P., 2009 – *NGOs and the Politics of African development: The Ghanaian Experience*. SaarbruckVDM Verlag, 320 p.

PADIS M.-O., PECH Th., 2004 – *Les multinationales du cœur : les ONG, la politique et le marché*. Paris, Seuil, 95 p.

PANDOLFI M., 2003 – Contract of Mutual (In)Difference: Governance and the Humanitarian Apparatus in Contemporary Albania and Kosovo. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 10 : 369-381.

PANDOLFI M., 2008 – « Laboratory of Intervention: The Humanitarian Governance of the Postcommunist Balkan Territories ». In DelVecchio Good M.-J., Hyde S. T., Pinto S., Good B. J. (eds) : *Postcolonial disorders*, Berkeley, University of California Press : 157-186.

PANDOLFI M., 2011 – « Humanitarianism and its Discontents ». In Bornstein E., Redfield P. (eds) : *Forces of Compassion: Humanitarianism*

Between Ethics and Politics, Santa Fe (N.M.), School for Advanced Research Press : 227-248.

PARBOTEEAH Pr., CULLEN J., LIM Lr., 2004 – Formal volunteering: a cross-national test. *Journal of World Business*, 39 (4) : 431-441.

PASSY Fl., 1998 – *L'action altruiste : contraintes et opportunités de l'engagement dans les mouvements sociaux*. Genève, Droz, 270 p.

PENDER J., 2007 – « Country ownership: the evasion of donor accountability ». In Bickerton Chr., Cunliffe Ph., Gourevitch A. (eds) : *Politics without sovereignty: a critique of contemporary international relations*, Oxon, University College London Press : 112-130.

PÉROUSE DE MONTCLOS M.-A., 2001 – *L'aide humanitaire, aide à la guerre ?* Bruxelles, Complexe, 208 p.

PÉROUSE DE MONTCLOS M.-A., 2005a – « Les ONG, à quoi bon ? ». In Houziaux A. (éd.) : *L'aide au tiers-monde, à quoi bon ?* Paris, Éditions de l'Atelier : 85-110.

PÉROUSE DE MONTCLOS M.-A., 2005b – « NGOs in a country without government: Islamic Movements and Aspirations to Replace the State in War-torn Somalia ». In Ben Néfissa S., Abdelfattah N., Hanafi S., Milani C. (eds) : *NGOs and Governance in the Arab World*, Le Caire, The American University in Cairo Press : 291-310.

PÉROUSE DE MONTCLOS M.-A., 2006 – De l'impartialité des humanitaires et de leur perception par les bénéficiaires : les enjeux politiques de l'aide internationale au Burundi. *Autrepart*, 39 : 39-57.

PÉROUSE DE MONTCLOS M.-A., 2007a – La face cachée des ONG. *Politique internationale*, 116 : 347-368.

PÉROUSE DE MONTCLOS M.-A., 2007b – L'asile dans les pays du Sud : les ONG humanitaires à l'épreuve de la guerre. *ProAsile, la revue de France Terre d'Asile*, 15 : 23-25.

PÉROUSE DE MONTCLOS M.-A., 2007c – *Guerres d'aujourd'hui : les vérités qui dérangent*. Paris, Tchou, 233 p.

PÉROUSE DE MONTCLOS M.-A., 2009 – Humanitarian aid and the Biafra war: lessons not learned. *Africa Development*, 34 (1) : 69-82.

PÉROUSE DE MONTCLOS M.-A., 2011 – L'aide humanitaire dans les pays en développement : qui évalue qui ? *Mondes en développement*, 39 (153), janvier : 111-120.

PÉROUSE DE MONTCLOS M.-A., 2012 – Les ONG humanitaires, un objet sans frontières et mal identifié. *Questions internationales*, 56, juillet : 25-27.

PÉROUSE DE MONTCLOS M.-A., 2013 – *Les humanitaires dans la guerre : des idéaux à l'épreuve de la politique*. Paris, La Documentation française [Coll. Études], 253 p.

PÉROUSE DE MONTCLOS M.-A. (dir.), PETIT V. (dir.), ROBIN N. (dir.), 2014 – *Migrations et crises dans les pays en développement*. Paris, L'Harmattan, 204 p.

PERRET Fr., BUGNION Fr., septembre 2011 – Between insurgents and government: the International Committee of the Red Cross's action in the Algerian War (1954-1962). *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 93 (883) : 707-742.

PERROULAZ G. (éd.), 2004 – *Les ONG de développement : rôles et perspectives*. Genève, IUED (Institut universitaire d'études du développement), [Annuaire suisse de politique de développement], 23 (2), 150 p.

PETRAS J., 1999 – NGOs: in the service of imperialism. *Journal of Contemporary Asia*, 29 (4) : 429-440.

PETRAS J., VELTMEYER H., 2002 – *La Face cachée de la mondialisation : l'impérialisme au XXI^e siècle*. Paris, Parangon, 284 p.

PHARO H., 2003 – Altruism, Security and the Impact of Oil: Norway's Foreign Economic Assistance Policy, 1958-1971. *Contemporary European History*, (4) : 527-546.

PILLET A., 1899 – Recherches sur les droits fondamentaux des États dans l'ordre des rapports internationaux et sur la solution des conflits qu'ils font naître. *Revue générale de droit international public*, 6 : 503-532.

PINKER St., 2011 – *The Better Angels of Our Nature: The Decline of Violence in History and Its Causes*. New York, Viking, 802 p.

PIRET B., GALAND P., 1983 – *L'Aide de la Belgique aux pays en développement*. Bruxelles, Vie ouvrière, 225 p.

PORTER D., 1991 – « Cutting stones for development issues for Australian agencies ». In Zivetz L. (ed.) et al. : *Doing Good: the Australian NGO community*, North Sydney, Allen & Unwin : 54-75.

POULIGNY B., 2001 – L'humanitaire à l'aune du politiquement incorrect. *Cemoti (Cahiers d'Études sur la Méditerranée Orientale et le monde Turco-Iranien)*, 31 : 1-6.

POULIGNY B., 2005 – Civil Society and Post-Conflict Peace building: Ambiguities of International Programmes Aimed at Building "New" Societies. *Security Dialogue*, 36 (4) : 495-510.

PRAKASH A., 2011 – Charity Watchdogs and the Limits of Information-Based Regulation. *Voluntas*, 22 (1) : 112-141.

PUPAVAC V., 2004 – Psychosocial Interventions and The Demoralization of Humanitarianism. *Journal of Biosocial Science*, 36 (4) : 491-504.

PUPAVAC V., 2010 – « Between Compassion and Conservatism: A Genealogy of Humanitarian Sensibilities ». In Fasson D., Pandolfi M. (eds) : *Contemporary States of Emergency: The Politics of Military and Humanitarian Interventions*, New York, MIT Press : 131.

PUTNAM R., 2000 – *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. New York, Simon and Schuster, 541 p.

QUEINNEC E., 2008 – La croissance des ONG humanitaires : une innovation devenue institution. *Revue française de gestion*, 177 : 83-94.

RANDEL J., GERMAN T., 1999 – « Belgium ». In Smillie I., Helmich H. (eds) : *Stakeholders: government-NGO partnerships for international development*, Londres, Earthscan : 62-70.

RANDEL J., GERMAN T., 1999 – « Switzerland ». In Smillie I., Helmich H. (eds) : *Stakeholders: government-NGO partnerships for international development*, Londres, Earthscan : 222-234.

RAUCHHAUS R., 2009 – Principal-Agent Problems in Humanitarian Intervention: Moral Hazards, Adverse Selection, and the Commitment Dilemma. *International Studies Quarterly*, 53 (4) : 871-884.

REBELLE Br., SWIATLY F., 1999 – *Libres associations : ambitions et limites du modèle associatif*. Paris, Desclée de Brouwer, 265 p.

RÉCIPON A., DARRIGAUD J.-Cl., 1990 – *Associations : la révolution nécessaire*. Paris, Fayard, 161 p.

REID E., KERLIN J., 2006 – *The International Charitable Nonprofit Subsector in the United States: International Understanding, International Development and Assistance, and International Affairs*. Washington, The Urban Institute, 84 p.

REIMANN K., 2006 – A View from the Top: International Politics, Norms and the Worldwide Growth of NGOs. *International Studies Quarterly*, 50 (1) : 45-68.

RESNICK D., VAN DE WALLE N. (eds), 2013 – *Democratic trajectories in Africa: unravelling the impact of foreign aid*. Oxford, OUP, 310 p.

RIDDELL R., ROBINSON M., 1995 – *Non-governmental organizations and rural poverty alleviation*. Londres, Oxford University Press, 303 p.

RIDDELL R., 2007 – *Does foreign aid really work?* Oxford, Oxford University Press, 536 p.

RIST G., 2007 – *Le développement : histoire d'une croyance occidentale*. Paris, Les Presses de Sciences Po, 483 p.

ROTBURG R. I. (ed.), 1996 – *Vigilance and vengeance : NGOs preventing ethnic conflict in divided societies*. Washington, Brookings Institution Press, 288 p.

ROUÉ M., 2003 – ONG environnementalistes américaines et Indiens Cris : une alliance contre nature pour sauvegarder la nature. *Revue internationale des sciences sociales*, 178 : 679-687.

RUGENDYKE B. (ed.), 2007 – *NGOs as advocates for development in a globalising world*. Londres, Routledge, 260 p.

RYFMAN Ph., 2010 – L'action humanitaire non gouvernementale : une diplomatie alternative ? *Politique étrangère*, 3 : 565-578.

SAEED A., 2005 – « Sir Herbert Richmond Palmer and the Establishment of Colonial Rule, 1904-1930 ». In Yakubu A. M. (ed.) : *Northern Nigeria : a century of transformation, 1903-2003*, Kaduna, Arewa House : 142-160.

SALAMON L., ANHEIER H. K., LIST R. (eds), 1999 – *Global civil society: dimensions of the nonprofit sector*. Baltimore, Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 511 p.

SATTERTHWAITE M., 2012 – « Rights-based Humanitarian Indicators in Post-earthquake Haiti ». In Davis K., Fisher A., Kingsbury B., Engle Merry S. (eds) : *Governance by indicators: global power through quantification and rankings*, Oxford, Oxford University Press : 365-391.

SAUNDERS Cl., 2009 – « British humanitarian, aid and development NGOs, 1949-present ». In Crowson N., Hilton M., McKay J. (éds) : *NGOs in contemporary Britain: non-state actors in society and politics since 1945*, Basingstoke, Palgrave Macmillan : 38-58.

SAUNIER P.-Y., 2009 – « International Non-Governmental Organisations ». In A. Iriye, P.-Y. Saunier (eds) : *The Palgrave dictionary of transnational history*, Basingstoke, Palgrave Macmillan : 573-580.

SCHINDLER D., 1982 – Human Rights and Humanitarian Law: Interrelationship of the Laws. *American University Law Review*, 31 (4) : 935-943.

SCHOFER E., FOURCADE-GOURINCHAS M., 2001 – The Structural Contexts of Civic Engagement: Voluntary Association Membership in Comparative Source. *American Sociological Review*, 66 (6) : 806-828.

SCHOLTE J A., 2005 – « Civil Society and Democracy in the Global Economy ». In Mantaha Z., Higgott R. (eds) : *The Future of International Order: Unilateralism or Multilateralism or What?* Singapore, Asia-Europe Foundation : 206-210.

SCHULLER M., 2007a – Seeing Like a “Failed” NGO: Globalization's Impacts on State and Civil Society in Haiti. *PolAR: Political and Legal Anthropology Review*, 30 (1) : 67-89.

SCHULLER M., 2007b – Invasion or Infusion? Understanding the role of NGOs in Contemporary Haiti. *The Journal of Haitian Studies*, 13 (2) : 96-119.

SCHULLER M., 2013 – « Haiti's Bitter Harvest: Humanitarian Aid in the "Republic of NGOs" ». In Donini A. (ed.) : *The Golden Fleece: Manipulation and Independence in Humanitarian Action*, Sterling (Va.), Kumarian Press : 171-193.

SCHULZ W., 2001 – *In our own best interest: how defending human rights benefits us all*. Boston, Beacon Press, 262 p.

SCHUMACHER E. Fr., 1973 – *Small is beautiful: a study of economics as if people mattered*. Londres, Blond and Briggs, 288 p.

SCHÜMER T., 2008 – *New Humanitarianism: Britain and Sierra Leone, 1997-2003*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 204 p.

SEEBER E., 1934 – Humanisme, Humanitisme, and Humanitarisme. *Modern Language Notes*, 49 (8) : 521-523.

SEMBOJA J., THERKILDSEN O. (eds), 1995 – *Service provision under stress in East Africa: the state, NGO's and People's Organizations in Kenya, Tanzania and Uganda*. Londres, Currey, 242 p.

SÉVÉRINO J.-M., 2002 – « Le rôle de l'aide publique au développement dans la prévention des conflits et la reconstruction post-conflit ». In Haut conseil de la coopération internationale : *La nouvelle dynamique des crises humanitaires*, Paris, Karthala : 75-79.

SHANDA TONME J.-Cl., 2010 – *Le système des organisations internationales non gouvernementales : émergence d'un droit international spécifique*. Paris, L'Harmattan, 245 p.

SHANDRA J., 2007 – International Nongovernmental Organizations and Deforestation: Good, Bad, or Irrelevant? *Social Science Quarterly*, 88 (3) : 665-689.

SHAW M., 1997 – « The Theoretical Challenge of Global Society ». In Sreberny-Mohammadi A. (ed.) : *Media in global context: a reader*, Londres, Arnold : 61-64.

SILK J., 2004 – Caring at a distance: gift theory, aid chains and social movements. *Social & Cultural Geography*, 5 (2) : 229-251.

SIMÉANT J., 2005 – What is going global? The internationalization of French NGOs "without borders". *Review of International Political Economy*, 12 (5) : 851-883.

SKINNER R., 2010 – *The Foundations of Anti-Apartheid: Liberal Humanitarians and Transnational Activists in Britain and the United States, c.1919-64*. Basingstoke, Palgrave, 280 p.

SLIM H., 1997 – Doing the right thing: relief agencies, moral dilemmas and moral responsibility in political emergencies and war. *Disasters*, 21 (3) : 244-257.

SLIM H., 2000 – Dissolving the Difference between Humanitarianism and Development: The Mixing of a Rights-Based Solution. *Development in Practice*, 10 (3/4) : 491-494.

SMILLIE I., 1999 – « United States ». In Smillie I., Helmich H. (eds) : *Stakeholders: government-NGO partnerships for international development*, Londres, Earthscan : 248-261.

SMITH A., 2008 – The Perils of Unearned Income. *The Journal of Politics*, 70 (3) : 780-793.

SMITH Br., 1984 – « US and Canadian PVOs as Transnational Development Institutions ». In Gorman R. (ed.) : *Private voluntary organizations as agents of development*, Boulder (Colo.), Westview Press : 115-164.

SOGGE D. (ed.), 1996 – *Compassion and Calculation. The Business of Private Foreign Aid*. Londres, Pluto Press, 217 p.

SOGGE D., 2003 – *Les mirages de l'aide internationale : quand le calcul l'emporte sur la solidarité*. Paris, Les Éditions de l'Atelier, 330 p.

SPAR D., DAIL J., 2002 – Of measurement and mission: accounting for performance in non-governmental organizations. *Chicago Journal of International Law*, 3 (1) : 171-181.

STANGHERLIN Gr., 2001 – *Les organisations non gouvernementales de coopération au développement : origine, cadre juridique, cofinancement et enjeux*. Bruxelles, Crisp (Centre de recherche et d'information socio-politiques), Courrier hebdomadaire, 1714-1715, 69 p.

STANGHERLIN Gr., 2005 – *Les acteurs des ONG : l'engagement pour l'autre lointain*. Paris, L'Harmattan, 246 p.

STEINER N., GIBNEY M., LOESCHER G. (eds), 2003 – *Problems of protection: the UNHCR, refugees, and human rights*. Londres, Routledge, 350 p.

STILES K., 2002 – *Civil society by design: donors, NGOs, and the intermestic development circle in Bangladesh*. Westport (Conn.), Praeger, 178 p.

STODDARD A., 2010 – « International humanitarian cooperation: aiding war's victims in a shifting strategic environment ». In Bruce J., Forman Sh., Gowan R. (eds) : *Cooperating for peace and security: evolving institutions and arrangements in a context of changing US security policy*, Cambridge, Cambridge University Press : 247-268.

STOIANOVA V., 2012 – *Private funding: An emerging trend in humanitarian donorship*. Wells, Global Humanitarian Assistance, Development Initiatives, 16 p.

STOKKE O. (ed.), 1991 – *Evaluating development assistance: policies and performance*. Londres, Frank Cass, 298 p.

STROBEL W., 1997 – *Late-breaking foreign policy: the news media's influence on peace operations*. Washington D.C., United States Institute of Peace Press, 275 p.

STROUP S., 2012 – *Borders among activists: international NGOs in the United States, Britain, and France*. Ithaca (N.Y.), Cornell University Press, 246 p.

SUE R., 1997 – *La richesse des hommes : vers l'économie quaternaire*. Paris, Odile Jacob, 203 p.

SUR S., 1999 – Vers une Cour pénale internationale : la convention de Rome entre ONG et conseil de sécurité. *Revue générale de droit international public*, 103 (1) : 29-46.

SUZUKI N., 1998 – *Inside NGOs: managing conflicts between headquarters and field offices in non-governmental organizations*. Londres, Intermediate Technology Publications, 245 p.

SVENSSON J., 1999 – Aid, Growth and Democracy, *Economics and Politics*, 11 (3), novembre : 275-297.

TAITHE B., 1998 – « The Red Cross flag in the Franco-Prussian War: civilians, humanitarians and war in the "Modern" Age ». In Cooter R., Harrison M., Sturdy St. : *War, medicine and modernity*, Stroud (Gloucestershire), Sutton : 22-47.

TAITHE B., 2006 – Algerian Orphans and Colonial Christianity in Algeria, 1866–1939. *French History*, 20 (3) : 240-259.

TAITHE B., 2009 – « Humanitarianism and colonialism: Religious Response to the Algerian Drought and Famine of 1866-1870 ». In Mauch Chr., Pfister Chr. (eds) : *Natural disasters, cultural responses: case studies toward a global environmental history*, Lanham (Md.), Lexington Books : 137-163.

TAYLOR GL., STODDARD A., HARMER A., HAVER K., HARVEY P., 2012 – *The State of the Humanitarian System*. Londres, Overseas Development Institute, Alnap, 101 p.

TEAF H., P. FRANCK (eds), 1955 – *Hands across frontiers: case studies in technical cooperation*. Ithaca (N.Y.), Cornell University Press, 579 p.

TEEHANKEE J., 2006 – « Consolidation or Crisis of Clientelistic Democracy? The 2004 Synchronized Elections in the Philippines ». In

Croissant A., Martin B. (eds) : *Between Consolidation and Crisis: Elections and Democracy in Five Nations in Southeast Asia*, Berlin, Lit : 215-276.

TEMPERLEY H., 1977 – Capitalism, Slavery and Ideology. *Past & Present*, 75 : 94-118.

TERRY F., 2002 – *Condemned To Repeat? The Paradox Of Humanitarian Action*. Ithaca (N.Y.), Cornell University Press, 282 p.

THOMAS A. (ed.), 2005 – *Lessons from the Tsunami: Survey of NGOs in India and Sri Lanka*. San Francisco, Fritz Institute, 40 p.

THOMAS Fr., 2013 – *Échec humanitaire : le cas haïtien*. Mons, Couleur Livres, 80 p.

THOMPSON A., 2002 – « Publicity, Philanthropy and Commemoration: British Society and the War ». In Omissi D., Thompson A. (eds) : *The Impact of the South African War*, New York, Palgrave : 511-527.

THOMPSON M., 1996 – Empowerment and Survival: Humanitarian Work in Civil Conflict. Part One. *Development in Practice*, 6 (4) : 24-33.

TINKELMAN D., KAMINI M., 2007 – When is Administrative Efficiency Associated With Charitable Donations? *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 36 (1) : 41-64.

TROTSKI L. D., 1966 (1^{re} éd. : 1938) – *Leur morale et la nôtre*. Paris, J.-J. Pauvert, 129 p.

TVEDT T., 1995 – *Non-governmental organisations as a channel in development aid: The Norwegian system*. Bergen, Centre for Development Studies, Oslo, Norwegian Ministry of Foreign Affairs Evaluation, 3, 155 p.

TVEDT T., 1998 – *Angels of mercy or development diplomats? NGOs and foreign aid*. Oxford, Currey, 246 p.

UNHCR, 2000 – *The State of the World's Refugees*. Oxford, Oxford University Press, 340 p.

UVIN P., 1999 – *L'aide complice ? Coopération internationale et violence au Rwanda*. Paris, L'Harmattan, 289 p.

VACCARO A., 2006 – La nationalisation du don. *Libération*, 30 août : 31.

VALDERRAMA L., COSCIO, L. P. (eds), 1998 – *Cambio y fortalecimiento institucional de las organizaciones no gubernamentales en América Latina*. Buenos Aires, Ediciones Ficong-Alop, 422 p.

VAN BELLE D., HOOK St., 2000 – Greasing the squeaky wheel: News media coverage and US development aid, 1977-1992. *International Interactions*, 26 (3) : 321-346.

- VAN BELLE D., 2003 – Bureaucratic Responsiveness to the News Media: Comparing the Influence of *The New York Times* and Network Television News Coverage on US Foreign Aid Allocations. *Political Communication*, 20 (3) : 263-285.
- VAN BELLE D., RIOUX J. S., POTTER D., 2004 – *Media, bureaucracies, and foreign aid: a comparative analysis of the United States, the United Kingdom, Canada, France, and Japan*. New York, Palgrave Macmillan, 179 p.
- VAN ROOY A., 2004 – *The global legitimacy game: civil society, globalization, and protest*. Houndmills, Palgrave Macmillan, 194 p.
- VAUGHAN D., 1999 – The Dark Side of Organizations: Mistake, Misconduct, and Disaster. *Annual Review of Sociology*, 25 : 271-305.
- VERCAMER J.-P., 2014 – *Étude sur les rémunérations individuelles : Associations et Fondations*. Paris, Deloitte, 37 p.
- VERDIRAME G., HARRELL-BOND B., 2005 – *Rights in Exile: Janus faced humanitarianism*. New York, Berghahn Books, 385 p.
- VERGÈS Fr., 2001 – *Abolir l'esclavage : une utopie coloniale. Les ambiguïtés d'une politique humanitaire*. Paris, Albin Michel, 229 p.
- VESTERGAARD A., 2008 – Humanitarian branding and the media: The case of Amnesty International. *Journal of Language and Politics*, 7 (3) : 471-493.
- VOLLAIRE Chr., 2007 – *Humanitaire, le cœur de la guerre*. Paris, l'Insulaire, 117 p.
- WAAL A. (de), 2007 – « Humanitarianism Reconfigured: Philanthropic Globalization and the New Solidarity ». In Feher M. (ed.) : *Nongovernmental politics*, New York, Zone Books : 183-195.
- WALLACE T., 2003 – « NGO Dilemmas: Trojan Horses for Global Neoliberalism ? ». In Panitch L., Colin L. (eds) : *Socialist register 2004: The new imperial challenge*, Londres, Merlin : 202-219.
- WALLE Nicolas (van de), 2013 – « Foreign Aid in Dangerous Places: The Donors and Mali's Democracies ». In Resnick D., Walle N. (van de) (eds) : *Democratic trajectories in Africa: unravelling the impact of foreign aid*, Oxford, OUP : 89-109.
- WARD Th., 2001 – *The ethics of destruction: norms and force in international relations*. Ithaca (N.Y.), Cornell University Press, 240 p.
- WARE A., 1989 – *Between profit and state: intermediate organizations in Britain and the United States*. Cambridge, Polity Press, 308 p.
- WATENPAUGH K. D., 2010 – The League of Nations' Rescue of Armenian Genocide Survivors and the Making of Modern Humanitarianism, 1920-1927. *The American Historical Review*, 115 (5) : 1315-1339.

WEDEL J., 2009 – *Shadow elite: how the world's new power brokers undermine democracy, government, and the free market*. New York, Basic Books, 283 p.

WEISS Th., 1996 – NGOs and Internal Conflict. In Brown M. (ed.) : *The international dimensions of internal conflict*, Cambridge (Mass.), MIT Press : 435-459.

WELCH Cl. E., 2003 – Human Rights NGOs and the rule of law in Africa. *Journal of Human Rights*, 2 (3) : 315-327.

WERKER E., FAISAL A., 2008 – What Do Nongovernmental Organizations Do? *The Journal of Economic Perspectives*, 22 (2) : 73-92.

WESTERN J., 2002 – Sources of Humanitarian Intervention: Beliefs, Information, and Advocacy in the U.S. Decisions on Somalia and Bosnia. *International Security*, 26 (4) : 112-142.

WHITE L. Cr., 1951 – *International non-governmental organizations: their purposes, methods, and accomplishments*. New York, Greenwood Press, 325 p.

WILKINSON M., 1996 – Lobbying for Fair Trade: Northern NGDOs, the European Community and the GATT Uruguay Round. *Third World Quarterly*, 17 (2), juin : 251-267.

WILLETTS P., 2010 – *Non-Governmental Organizations in World Politics. The Construction of Global Governance*. Londres, Routledge, 200 p.

WISEBERG L., 1989 – « The Role of NGOs ». In Claude R. P., Weston B. (eds) : *Human rights in the world community: issues and action*, Philadelphia (Pa.), University of Pennsylvania Press : 372-382.

WOODS Ng., 2007 – « Multilateralism and building stronger international institutions ». In Ebrahim A., Weisband E. (eds) : *Global accountabilities: participation, pluralism and public ethics*, New York, Cambridge University Press : 27-44.

WRIGHT J., 2009 – How Foreign Aid Can Foster Democratization in Authoritarian Regimes. *Journal of Political Science*, 53 (3) : 552-571.

WUTHNOW R., 1991 – « Tocqueville's Question Reconsidered : Voluntarism and Public Discourse in Advanced Industrial Societies ». In Wuthnow R. (ed.) : *Between states and markets : the voluntary sector in comparative perspective*, Princeton (N.J.), Princeton University Press : 288-308.

YARROW Th., 2011 – *Development Beyond Politics: Aid, Activism and NGOs in Ghana*. Basingstoke, Palgrave, 216 p.

ZIMET J., 2006 – *Les ONG : de nouveaux acteurs pour changer le monde*. Paris, Autrement, 80 p.

Sigles et acronymes

(avec le principal pays de rattachement des institutions de solidarité internationale)

ACF	Action contre la faim (France)
AcODEV	[fédération francophone et germanophone des] Associations de coopération au développement (Belgique)
ADO	Association des ONG de développement (Belgique)
Adra	Adventist Development and Relief Agency (USA)
AFD	Agence française de développement (France)
Alnap	Active Learning Network for Accountability and Performance (Suisse)
AMI	Aide médicale internationale (France)
ASI	Associations de solidarité internationale
BIT	Bureau international du travail
Brac	Bangladesh Rural Advancement Committee (Bangladesh)
Care	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere (USA)
CBVO	Comité belge pour le volontariat outre-mer
CCF	Christian Children's Fund (USA)
CIA	Central Intelligence Agency (USA)
CICR	Comité international de la Croix-Rouge (Suisse)
Clong	Comité de liaison des ONG (France)
CMU	Couverture médicale universelle
CNCD	Centre national de coopération au développement (Belgique)
CNN	Cable News Network (USA)
Comidé	[service de] Coopération missionnaire au développement (Belgique)

CRS	Catholic Relief Service (USA)
DAC	Development Aid Committee (OCDE)
DAH	Délégation à l'action humanitaire (France)
Danida	Danish International Development Agency (Danemark)
DDC	Direction du développement et de la coopération (Suisse)
DEC	Disasters Emergency Committee (Grande-Bretagne)
Dfid	Department for International Development (Grande-Bretagne)
DGCD	Direction générale de la coopération au développement (Belgique)
DGCID	Direction générale de la coopération internationale et du développement (France)
DKVO	Belgisch Comité voor het Voluntariaat Overzee (Comité belge pour le volontariat outre-mer)
DMOS	Dienst Missie en Ontwikkelingssamenwerking (Belgique)
ERM	Enfants réfugiés du monde (France)
F3E	Fonds pour la promotion des études préalables, des études transversales et des évaluations (France)
FTS	Financial Tracking System
HAP	Humanitarian Accountability Project (Suisse)
HCR	Haut-Commissariat pour les réfugiés (ONU)
Iiro	International Islamic Relief Organisation (Arabie saoudite)
IMC	International Medical Corps (USA)
IRC	International Rescue Committee (USA)
ISO	International Standard Organisation
ITDG	Intermediate Technology Development Group (Grande-Bretagne)
LRA	Lord Resistance Army (Ouganda)
LWR	Lutheran World Relief (USA)
MDM	Médecins du monde (France)
Milong	Mission de liaison avec les ONG (France)
MSF	Médecins sans frontières (France)
NCOS	Nationaal Centrum voor Ontwikkelingssamenwerking (Centre national de coopération au développement, Belgique)

Norad	Norwegian Agency for Development Cooperation (Norvège)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
Ocha	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (ONU)
ONG	Organisation non gouvernementale
PCNC	Philippine Council for NGO Certification
PIB	Produit intérieur brut
PNB	Produit national brut
Pnud	Programme des Nations unies pour le développement (ONU)
SCF	Save the Children Fund (Grande-Bretagne)
SIDA	Swedish International Development Agency (Suède)
Unicef	United Nations Children's Fund (ONU)
Usaid	United States Agency for International Development
WDM	World Development Movement (Grande-Bretagne)
YMCA	Young Men's Christian Association (Suisse)
YWCA	Young Women's Christian Association (Suisse)
Zewo	Zentralstelle für Wohlfahrtsunternehmen (Suisse)

Table des matières

Introduction	
Les ONG, nouvelle puissance mondiale ?	7
Chapitre I	
Entre développement et action humanitaire.	
Problèmes de définition	13
Des associations ou des institutions ?	14
Altruisme, volontariat et solidarité	19
La fonction controversée du « plaidoyer »	24
Impartialité et droits de l'homme	29
Une grille d'analyse	35
Chapitre II	
Les associations de solidarité internationale (ASI)	
et les pouvoirs publics	43
De l'économie politique du secteur non lucratif	44
Les ASI, sous-traitants des États du Nord	49
Des ONG plus « libres » depuis la fin de la guerre froide ?	52
Une indépendance à géométrie variable	56
Les raisons d'une puissance : les ONG britanniques	61
Les petits pays : l'exemple de la Belgique	65
Une comparaison avec la Suisse	70
Chapitre III	
L'impact politique des ONG sur les États du Sud	75
Le débat sur l'impact démocratique	
de l'aide au développement	76
Un problème de légitimité et de représentativité	79
Limites et mérites des ONG du Sud	84
L'opacité contre l'État liberticide	86
Quand les ONG affaiblissent l'État :	
la théorie de la substitution	88
Quand les ONG renforcent l'État :	
la théorie de la complémentarité	91
Une goutte d'eau dans l'océan ?	93

Chapitre IV

La critique du Sud et du Nord contre les ASI 97

Au Sud : le refus de l'ingérence..... 98

Le rejet nationaliste et anti-impérialiste..... 102

Au Nord : la grande désillusion 106

De la responsabilité sociale des ONG..... 110

Quand la fin ne justifie plus les moyens..... 117

Chapitre V

Le bilan impossible.**Limites de l'évaluation et du contrôle 123**

Des évaluations à huis clos..... 124

« Redevabilité » et transparence..... 127

En France, des lois inappliquées ou inapplicables..... 132

Les défis de la mesure et les arguments
contre les évaluations institutionnelles..... 135

La liberté associative contre le contrôle externe 139

Le contrôle des ONG en Grande-Bretagne..... 142

La Charity Commission, une officine politique ? 145

Conclusion

Les ONG du ^{xxi}e siècle, renouveau ou décadence ? 149

Références bibliographiques..... 153

Sigles et acronymes 179

Table des matières 182



Imprimé en France. - JOUVE, 1, rue du Docteur Sauvé, 53100 MAYENNE
N° 2291980C - Dépôt légal : décembre 2015

Les ONG, pouvoir ou contre-pouvoir ? Puissances occultes ou chantres de la transparence ? Mouvements sociaux ou institutions ? Entreprises ou associations à but non lucratif ? L'acronyme un peu désuet d'ONG cache en fait une myriade d'organisations fort diverses. Au sein d'une telle nébuleuse, ce livre explore essentiellement les associations de solidarité internationale (ASI) qui interviennent dans les pays en développement à une échelle globale. De pair avec leur multiplication et leur montée en visibilité dans les médias, celles-ci font en effet l'objet de nombreuses critiques qui ont trait à leur marchandisation, leur institutionnalisation, leur instrumentalisation politique, leur impact, la qualité de leurs actions et la façon de les évaluer.

Pour autant, ce livre n'est pas seulement une analyse critique des ONG. Il est aussi et surtout une analyse de la critique contre les ONG. L'auteur s'appuie sur les données de l'Observatoire de l'Action humanitaire pour mobiliser à la fois les réflexions menées sur l'impact de l'aide et celles sur le fonctionnement des ONG. Dans le champ des études académiques, les deux sont souvent dissociées. Il importe en conséquence de les combiner pour mieux comprendre la complexité des tensions à l'œuvre dans les efforts de promotion d' un développement « humanitaire ».

***Marc-Antoine Pérouse de Montclos** est politiste, directeur de recherche IRD au Centre population et développement (Ceped) et chercheur associé à Chatham House, Londres.*

20 €

IRD Éditions

44, bd de Dunkerque
13572 Marseille cedex 02
editions@ird.fr
www.editions.ird.fr



ISBN 978-2-7099-2164-0
ISSN 1958-0975