

**Les Organisations non gouvernementales
et le développement participatif**

L'engagement des Volontaires du Progrès au Cameroun

© L'HARMATTAN, 2003
ISBN : 2-7475-5196-2

Basile KENMOGNE

**Les Organisations non gouvernementales
et le développement participatif**

L'engagement des Volontaires du Progrès au Cameroun

L'Harmattan
5-7, rue de l'École-Polytechnique
75005 Paris
FRANCE

L'Harmattan Hongrie
Hargita u. 3
1026 Budapest
HONGRIE

L'Harmattan Italia
Via Bava, 37
10214 Torino
ITALIE

Cet ouvrage a été publié avec le concours financier du *Deutsche Akademische Austauschdienst* (DAAD).

En hommage à la mémoire de ma mère Victorine et
de ma sœur Marie Philomène,
à mon épouse Maguy,
à Neil et Muriel.

AVANT-PROPOS

Réduire la pauvreté et accroître les revenus des populations marginales constituent des défis que les marchés et les pouvoirs publics des pays en développement ne peuvent seuls surmonter. La recherche des voies et moyens pour résoudre les problèmes du sous-développement sollicite de plus en plus l'intervention des organisations volontaires et non gouvernementales (ONG). Des projets de développement grandioses, conçus et réalisés dans les pays du Sud, ont connu des résultats peu satisfaisants, très souvent parce que les populations locales n'ont pas été impliquées dans ces projets. L'alternative aujourd'hui semble être de faire adhérer les populations aux programmes d'aide. Il apparaît en effet que les objectifs d'autosuffisance et de transformation qualitative des conditions de vie ne peuvent être atteints que si les populations concernées – c'est-à-dire les femmes, les paysans des zones enclavées, les petits artisans, etc. – sont réellement impliquées dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des programmes de développement. Les ONG, qui font du « développement participatif » leur mode spécifique d'action, semblent porteuses de cette dynamique nouvelle.

Une interrogation reste néanmoins pendante : Au-delà de la volonté de « coopérer autrement », les organisations de volontariat parviennent-elles à améliorer de façon significative le niveau de vie des couches sociales démunies ? Car les entraves sont nombreuses, qui empêchent ces associations d'entreprendre avec succès des actions incitatives auprès des plus pauvres. Sur le plan économique, les ONG constituent essentiellement des instruments pour canaliser les ressources vers les marginaux, à partir des financements des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux ou des budgets étatiques locaux. Force est cependant de souligner que leur contribution au développement des techniques nouvelles qui pousseraient le seuil de la marginalité vers un accroissement de l'emploi productif paraît limitée, même en cas d'appui à l'organisation du secteur informel, de soutien aux crédits d'investissement ou de structuration des filières de production agricole. La forme de canalisation de ce surplus n'exclut pas nécessairement de nouvelles structures élitistes dans des contextes socio-économiques où les relations hommes/femmes, chefs locaux/petit peuple, gestionnaires de projets/paysans illettrés ne sont pas exemptes de conflits d'intérêts.

Pour examiner ces questions, j'ai étudié le cas de l'Association Française des Volontaires du Progrès, à travers les programmes de développement entrepris au

Cameroun entre 1964 et 2000. Cette recherche a été menée dans le cadre d'un doctorat en sciences politiques à l'Université de Leipzig. Le présent ouvrage en est le résultat.

J'exprime ma profonde gratitude à tous ceux qui m'ont assisté dans la réalisation de ce travail :

- Prof. Dr. Hartmut Elsenhans, Université de Leipzig ; Prof. Jean-Emmanuel Pondi, directeur de l'IRIC, Université de Yaoundé II.

- Prof. Dr. Theodor Berchem, président du *Deutsche Akademische Austauschdienst* (DAAD) ; Mme Christiane Heinemann.

- Le personnel de l'AFVP, notamment M. Alain Vivien président de l'Association ; Mme Sylvette Petit, pour l'abondante littérature qu'elle a bien voulu mettre à ma disposition ; M. Louis Lhopital, pour les précieuses informations sur le développement en milieu urbain au Cameroun. Lors des enquêtes de terrain, les informations fournies par les Volontaires (Mme Guénaëlle Renevot, M. Hervé Betemburg, etc.) ont été déterminantes.

- Ma famille, pour le soutien affectif et moral.

INTRODUCTION

L'Association Française des Volontaires du Progrès¹, association déclarée conformément à la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, a pour objet de

« permettre à des jeunes de manifester leur solidarité avec les populations d'autres pays en s'associant à leur effort et en participant, à leur côté et à titre volontaire, à des actions liant développement économique et promotion humaine »².

Créée en août 1963 sur l'initiative des pouvoirs publics et des mouvements associatifs³, l'AFVP signe avec le gouvernement du Cameroun une convention d'établissement le 26 novembre 1964. Le 09 février 1966, le premier représentant de l'Association s'installe au Cameroun. Pour réaliser son objet, l'Association « organise des opérations d'appui aux efforts locaux ou prête son concours à différentes formes de coopération »⁴. Tant au Cameroun que dans les autres pays en développement où elle intervient (Afrique, Océan Indien et Caraïbes), l'AFVP agit en partenariat⁵ avec différents acteurs du développement local : les pouvoirs publics ; l'administration qui coordonne les opérations sur le terrain ; les bailleurs de fonds sont des partenaires obligés ; plus électifs mais partenaires aussi, le groupe de base rural ou urbain, les organisations non gouvernementales⁶ du Sud et du Nord, les collectivités territoriales engagées dans la coopération décentralisée.

¹ - Pour une présentation des objectifs, de la méthode, de l'organisation, des ressources et des partenaires de l'AFVP, lire chapitre III de la présente étude.

² - Article 1 des statuts de l'AFVP, sur Internet : <http://afvp.org/connaitre/statuts.html>.

³ - Cette originalité perdue jusque dans les instances dirigeantes dont ils forment toujours les deux principales composantes. La question a pu être posée de savoir si cette Association de volontaires, créée par les pouvoirs publics (le gaullisme) avec le soutien du mouvement associatif, était un organisme public ou une organisation non gouvernementale. C'est au terme de la réforme de ses statuts, réforme intervenue en 1979, que l'AFVP devient « une véritable ONG ». Voir infra chapitre III intitulé "La coopération des ONG de développement : L'AFVP". Lire également AFVP : Être volontaire aujourd'hui, Montlhéry cedex, Ed. AFVP, 1984, p. 3 ; Yves Hardy : L'Odyssée des volontaires. Eléments d'enquête sur l'histoire de l'AFVP, Montlhéry cedex, Ed. AFVP, 1994, pp. 81-89.

⁴ - Article 2 des statuts de l'AFVP, sur Internet : <http://afvp.org/connaitre/statuts.html>.

⁵ - Pour une évaluation critique de concept de "partenariat", lire Yves Hardy : « La notion de partenariat », in Volontaires et développement : Une coopération en mouvement, Actes du colloque, Paris, Université Paris 1 – Sorbonne/AFVP, 1994, pp. 35-37.

⁶ - Pour une analyse des concepts d'« organisation non gouvernementale » (ONG), de « développement participatif » et d'« autosuffisance », lire chapitre I de la présente étude.

Le principal mode d'action des Volontaires du progrès c'est le développement participatif.

La présente étude se propose d'analyser si l'AFVP a réussi – à travers la pratique du développement participatif –, à réaliser le double objectif d'autosuffisance et d'amélioration significative des conditions de vie des populations dans les régions rurales et urbaines du Cameroun où elle est intervenue entre 1964 et 2000. Cette démarche vise à confirmer ou à infirmer l'hypothèse suivant laquelle les Volontaires du progrès, à côté des pouvoirs publics, des bailleurs de fonds et des autres organismes de participation au développement, constituent des acteurs non négligeables en matière de développement local au Cameroun. Avant d'examiner cette préoccupation, il importe au préalable d'évaluer l'état de la question sur les ONG de développement.

I. ÉTAT DE LA QUESTION SUR LES ONG DE DÉVELOPPEMENT

La littérature sur les organisations non gouvernementales est importante et variée⁷, bien que ces organisations ne constituent pas un domaine particulier de la connaissance scientifique. Tantôt elles font l'objet d'une analyse politique : rôle et statut des ONG, leur structure et leur mode de fonctionnement, leur processus de prise de décisions, leur impact sur le développement, etc. ; tantôt elles font l'objet d'une étude économique : le mode de production des ONG, l'évaluation statistique des projets des ONG, etc. Lorsque le phénomène ONG fait ainsi l'objet d'une étude scientifique, la réflexion porte moins sur la définition ou les acceptions théoriques du concept d'ONG que sur la réalité effective de leur implication dans la société globale. R. B. Jain observe que le « troisième secteur » qui a émergé depuis quelques décades, sert de catalyseur de développement et de changement dans de nombreux pays du tiers monde⁸. Ce troisième secteur se conçoit d'une part par rapport à un premier secteur, celui des pouvoirs publics et des institutions gouvernementales qui définissent les priorités des populations en matière de développement, fixent les objectifs à atteindre, et coordonnent les activités des intervenants pour un développement harmonieux de la société globale ; il se conçoit d'autre part par rapport au deuxième secteur, celui des entreprises privées ou du marché, dont l'objectif est la recherche du profit et non la promotion des processus de développement.

Il importe d'examiner les approches explicatives sur les fondements des ONG, avant de situer la place de ces acteurs nouveaux sur la scène internationale.

⁷ - Lire J.-P. Deler, Y.-A. Fauré, A. Piveteau et P.-J. Roca (éd.) : *ONG et développement*. Société, économie et politique, Paris, Karthala, 1998 ; Christopher Gibbs et al. : *Non-governmental organization in Bank-supported projects. A review*, Washington D.C., The World Bank, 1998 ; Carmen Malero : *Working with NGOs*, Washington D.C., The World Bank, 1995.

⁸ - R. B. Jain : *NGOs in development perspective*, Vivek, Prakashan, 1995, p. 1.

1.1. LES APPROCHES EXPLICATIVES SUR LES FONDEMENTS DES ONG

Se situant dans les interstices des institutions gouvernementales et des entreprises privées commerciales, les ONG seraient historiquement apparues pour pallier les carences des pouvoirs publics et des marchés. Jude L. Fernando et Alan W. Heston remarquent ainsi que les ONG sont généralement définies par opposition à l'État et aux organisations à but lucratif⁹. De même, une abondante littérature sur le phénomène des ONG considère celles-ci avant tout comme une réponse complémentaire mais non alternative aux carences du secteur public (État) et du secteur privé (marché). Le lieu de déploiement des ONG serait ainsi constitué par l'espace résiduel qui ne peut être couvert ni par l'État – à cause de ses moyens limités –, ni par les marchés dont l'élan est motivé par l'accumulation capitaliste du profit. Les ONG seraient ainsi héritières d'un double échec : échec de l'appareil d'État à garantir le bien-être de tous et à satisfaire tous les desiderata des populations ; incapacité du secteur privé commercial qui échoue dans sa prétention à assurer, par les seules vertus du marché, une redistribution équitable des biens et services¹⁰.

1.1.1. LES APPROCHES ÉCONOMISTES

La théorie économiste distingue ainsi quelques approches explicatives de la genèse et de l'évolution des ONG :

- L'approche par subvention (*subsidy theory*) affirme que la croissance des ONG résulte de nombreuses subventions que leur octroient les pouvoirs publics – tant par des contributions directes que par des exonérations d'impôts –, les institutions de financement, les organismes bilatéraux et multilatéraux d'aide au développement ainsi que les bailleurs de fonds¹¹. Des crédits et subventions sont ainsi alloués par les organismes publics de financement, les organisations de solidarité internationale (OSI) et des pourvoyeurs de fonds d'aide, pour permettre aux ONG et organismes de volontariat¹² de mieux réaliser leurs objectifs en

⁹ - Jude L. Fernando, Alan W. Heston (éd.) : *The role of NGOs : Charity and empowerment*, London et New Delhi, SAGE Periodicals Press, novembre 1997, p. ii.

¹⁰ - Cf. Jude L. Fernando, Alan W. Heston : « NGOs between States, markets, and civil society », in *The role of NGOs : Charity and empowerment*, op. cit., pp. 8-19.

¹¹ - A. B. Weisbrod : « The nonprofit economy », in Samuel Paul et Arturo Ireal : *Non-governmental organizations and the World bank : Cooperation for development*, Washington D.C., The World bank, 1991.

¹² - Evoquer le concept de volontariat suppose de proposer quelques définitions. Qu'est-ce qu'un volontaire ? "*Une personne bénévole qui offre ses services par simple dévouement*" (Petit Robert). La définition retenue par le Centre national (français) de volontariat est plus précise : "*Le volontaire est celui qui s'engage de son plein gré, de manière désintéressée dans une action organisée au service de*

matière de santé, d'éducation, de nutrition et de réduction de la pauvreté sous ses diverses formes. Ainsi des Fondations Rockefeller et Ford¹³ qui ont, respectivement depuis 1916 et 1950, financé des projets de développement (médecine, agriculture et aide humanitaire), surtout en Amérique latine et dans le sous-continent indien. De plus, de nombreuses organisations caritatives du Nord mobilisent assez de fonds pour l'aide au développement, parce que ces organisations caritatives ne sont pas imposables¹⁴.

La *subsidy theory* explique ainsi l'émergence des ONG par les nombreuses facilités financières dont elles bénéficient pour leurs activités, facilités financières qui les placent de facto en dehors du champ de la concurrence et de la compétition des marchés. Cette approche explique sans doute pourquoi les ONG subventionnées réussissent mieux là où de simples entreprises commerciales éprouvent de nombreuses difficultés à agir. Mais cette théorie n'explique pas pourquoi de nombreuses autres ONG, sans être des émanations des Etats ou des pourvoyeurs de fonds, interviennent également sur le terrain du développement.

- La théorie du bien public (*public good theory*)¹⁵ affirme que les ONG existent pour offrir des prestations de service public dans des domaines résiduels où l'Etat ne peut intervenir. Les prestations de service public relèvent d'ordinaire du domaine de l'Etat qui a charge de construire des infrastructures et de pourvoir aux conditions matérielles pour une vie meilleure des populations. C'est ainsi que les besoins d'adduction d'eau dans les campagnes et les centres urbains, les besoins d'électrification rurale et urbaine, etc. incombent au domaine public, bien que les prestations de ces services puissent être fournies par des entreprises du secteur privé, à travers le mécanisme des marchés publics et des appels d'offre.

Dans les pays du tiers-monde où les besoins socio-économiques sont énormes et les capacités de l'Etat à les satisfaire fort réduites, appel est fait aux organismes de

la communauté". Le volontaire du développement, sujet de notre préoccupation, présente un certain nombre de spécificités : il travaille à temps plein, dans un pays en développement, et perçoit une indemnité de subsistance. Pour une évaluation critique de la notion de "volontariat", lire Philippe Marchesin, « Le concept de volontariat », in *Volontaires et développement : Une coopération en mouvement*, Actes du colloque, Paris, Université Paris 1 – Sorbonne/AFVP, 1994, pp. 14-17.

¹³ - Cf. Leonard A. Gordon : « Wealth equals wisdom ? The Rockefeller and Ford Foundations in India », in Jude L. Fernando et Alan W. Heston : *The role of NGOs : Charity and empowerment*, op. cit., pp. 104-116.

¹⁴ - En Allemagne, la loi sur l' "Impôt sur le revenu" (*Einkommensteuergesetz*) exonère d'impôts les organisations de volontariat ou à but non lucratif. De plus les fonds et crédits d'aide alloués par les sociétés et entreprises aux organismes d'aide ne sont pas imposables. Lire ESTG (*Einkommensteuergesetz*), § 34 G, 10 b.

¹⁵ - Cf. Stephen D. Hellinger et M. Fed O'Regan : *Aid for just development : Report on the future of foreign assistance*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1988 ; Henry Hansmann : « Economic theories of nonprofit organization », in Powell (1987) ; Douglas James : « Political theories of nonprofit organization », in Powell (1987) ; M. L. Salamon : « Partners public service : The scope and theory of Government-NGO relations », in Walters Powell (éd.) : *The non profit sector : A research handbook*, New Haven, Yale University Press, 1987.

volontariat¹⁶ et aux ONG pour assister l'Etat dans cette prestation des services publics. Les ONG interviennent dans ce contexte soit pour offrir des biens et services là où l'Etat et les pouvoirs publics ne peuvent intervenir, soit pour compléter les prestations là où les services de l'Etat ne peuvent répondre de façon adéquate à toutes les attentes exprimées par les populations.

De plus, dans de nombreux pays en développement où les services publics fonctionnent à l'« *Etat néopatrimonial* », les appareils d'Etat n'interviennent pour offrir des prestations de biens et services aux populations que là où ils escomptent un certain soutien politique¹⁷. Le choix d'investir dans des secteurs sociaux ou bien d'offrir d'autres prestations de services n'est pas le plus souvent fait en fonction des besoins prioritaires des populations, mais en fonction du soutien ou des appuis politiques que les autorités publiques et les décideurs étatiques peuvent attendre des populations. De larges couches de populations « *indociles* » – selon l'expression d'Achille Mbembe¹⁸ – se trouvent ainsi privées de services publics, parce que les gouvernants n'ont pas cru devoir investir là où le soutien des urnes n'est pas acquis. C'est ainsi que Sylvie Brunel, analysant « *la faim dans le monde* »¹⁹, observe que ce phénomène résulte très souvent de calculs politiques, l'enjeu étant soit de couper l'ennemi politique de sa base, soit de « *punir* » une population dont le soutien politique ou idéologique n'est pas acquis, soit encore de capter la rente de l'aide internationale d'urgence. La faim est ainsi artificiellement entretenue, et des pans entiers de populations privés de vivres et d'aliments nécessaires à leur survie. C'est ainsi également que dans de nombreux pays, surtout les pays en conflit ou en guerre, « *l'arme de la faim* » est devenue un instrument spécifique du pouvoir.

La terre abrite aujourd'hui six milliards d'êtres humains. La famine résulterait-elle de la surpopulation ? Non, répondent les experts de la FAO, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture²⁰. Dans l'état actuel des capacités de production agricole, le monde pourrait sans problème nourrir douze milliards de personnes. L'explication est plutôt à chercher dans la distribution des biens disponibles. Les sécheresses, ouragans et autres catastrophes naturelles, anéantissant cultures et infrastructures, plongent parfois des régions dans le dénuement extrême. Il reste que la cause principale de la faim, nous dit Jean Ziegler, est l'inégale répartition des richesses à travers le monde²¹. Une inégalité

¹⁶ - Dans la présente étude, nous utiliserons indistinctement les notions suivantes : "organisme de volontariat", "organisation non gouvernementale", "organisme de participation au développement".

¹⁷ - Cf. Jean-François Médard, « L'Etat néopatrimonial en Afrique noire », in Jean-François Médard (éd.) : *Etats d'Afrique noire : Formations, mécanismes et crises*, Paris, Karthala, 1991, pp. 323-353.

¹⁸ - Achille Mbembe : *Afriques indociles. Christianisme, Etat et société en Afrique post coloniale*, Paris, Karthala, 1989.

¹⁹ - Sylvie Brunel : *La faim dans le monde. Comprendre pour agir*, Paris, PUF, 1999.

²⁰ - Cf. Dominique Mattalet, « Le scandale de la faim », *Jeune Afrique*, n° 2928, du 23 au 29 nov. 1999, p. 43.

²¹ - Jean Ziegler : *La faim dans le monde expliquée à mon fils*, Paris, Seuil, 1999.

qui va en s'aggravant. Or comme le rappelle l'association française "Action contre la Faim", « un grand nombre de pauvres ne mangent pas à leur faim dans la mesure où la production alimentaire s'ajuste à la demande solvable »²², confirmant ainsi la remarque formulée par Josué de Castro il y a un demi-siècle : « *Quiconque a de l'argent mange. Qui n'en a pas meurt ou devient invalide* »²³. Conclusion de Jean Ziegler : on ne peut abandonner au libre jeu du marché la lutte contre ce fléau. Le sociologue suisse en appelle bien sûr à la création d'une structure juridique internationale appropriée pour faire respecter le « droit à la nourriture »²⁴. Mais dans de nombreuses régions en conflit où des bandes armées utilisent « l'arme de la faim » contre des populations sans défense, les ONG apparaissent bien souvent comme les seules organisations crédibles qui puissent, avec l'aide des donateurs publics et privés, apporter de l'assistance à ces populations et leur offrir un minimum de services vitaux.

La théorie du « bien public » explique ainsi l'émergence des ONG par la nécessité d'offrir des services publics là où l'Etat ne peut ou ne veut intervenir²⁵. Cette approche, aussi plausible soit-elle, n'en demeure pas moins limitée et sectorielle. Elle explique certes l'émergence de nombreuses ONG par la nécessité du service public. Mais elle ne rend pas suffisamment compte des motivations de multiples autres organisations de solidarité internationale qui interviennent là où des besoins de service public ne sont pas avérés.

²² - Cité par Dominique Mattalet, in « Le scandale de la faim », op. cit., p. 43.

²³ - Josué de Castro : *La géopolitique de la faim*, Paris, Seuil, 1952.

²⁴ - Lors de la Conférence mondiale des droits de l'homme de Vienne, en 1993, les Etats du monde ont proclamé les droits économiques, sociaux et culturels. Ceux-ci s'ajoutent désormais de façon complémentaire, équivalente et universelle aux droits civiques contenus dans la Déclaration de 1948. Parmi ces droits nouveaux, acceptés par tous les Etats (sauf les Etats-Unis), le droit à l'alimentation figure en première ligne. Comment le définir ? Il s'agit du « *droit d'avoir un accès régulier, permanent et libre, soit directement, soit indirectement, aux moyens d'achats monétaires, à une nourriture quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante, correspondant aux traditions culturelles du peuple dont est issu le consommateur, et qui assure une vie psychique et physique, individuelle et collective, libre d'angoisse, satisfaisante et digne* », in Observatoire général n° 12 à l'article 11 du Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels, doc. ONU HRI/GEN/I/Rév. 4, 7 février 2000. Cité par Jean Ziegler : « Une lutte sans moyens contre la faim », in *Le Monde diplomatique*, n° 572, nov. 2001, p. 4.

²⁵ - Les ouvrages de Sylvie Brunel, *Le gaspillage de l'aide publique*, Paris, Seuil, 1993, et *La faim dans le monde. Comprendre pour agir*, Paris, PUF, 1999, sont d'importantes contributions à cette approche explicative. Néanmoins Sylvie Brunel remarque dans son ouvrage de 1993 que de nombreux gestionnaires de l'aide au développement, pleins de bonne foi au départ mais détachés de la réalité africaine que domine une « corruption généralisée », se retrouvent englués dans une mécanique perverse où l'argent de l'aide profite surtout aux élites politiques, aux chefs locaux et aux leaders des comités de développement. Dans un sens tout aussi critique, Philippe Marchesin a pu écrire : « *Les projets de développement mis en œuvre s'éloigneraient souvent de leur objectif initial d'appui aux populations marginalisées pour renforcer les membres des élites locales* », dans l'article intitulé "Le concept de volontariat", in *Volontaires et développement : Une coopération en mouvement*, Actes du colloque, Paris, Université Paris 1 – Sorbonne / AFVP, 1994, p. 14.

- S'inspirant certainement des insuffisances de l'approche précédente, Hansmann et Salamon ont énoncé une approche explicative plus globale, la théorie de l'échec des contrats, « *the contract failure theory* »²⁶. Cette approche emprunte au postulat économique suivant lequel le destinataire de l'action des ONG – comme tout autre consommateur en situation de choix multiple –, est doté d'un comportement rationnel²⁷. L'idée maîtresse ici c'est qu'en l'absence de contrats dûment établis, les populations/consommateurs préfèrent les actions des ONG aux actions des entreprises commerciales. Lorsque les populations se trouvent incapables d'évaluer ou de suivre par elles-mêmes l'exécution de certains services, elles sollicitent pour ainsi dire rationnellement – c'est-à-dire par simple calcul des coûts –, les organisations sans but lucratif, pour l'exécution ou le suivi de ces services. Par exemple pour la gestion des fonds de pension, surtout en Amérique du nord, les groupes de populations concernés préfèrent confier la gestion de leurs fonds à des organisations sans but lucratif qui protégeront au mieux leurs intérêts, contrairement à une entreprise privée, un établissement bancaire par exemple, qui est davantage motivé par l'accumulation de ses propres profits.

De même, les organisations sans but lucratif sont considérées par les bailleurs de fonds comme étant plus aptes à faire parvenir les crédits de l'aide aux populations les plus démunies²⁸. Une organisation sans but lucratif sera ainsi considérée par les donateurs et les bailleurs de fonds comme étant objectivement plus appropriée pour faire parvenir l'aide aux populations les plus en difficulté. Toutefois, seule l'observation des faits sur le terrain peut confirmer ou infirmer cette interprétation²⁹.

- Connexe à l'approche précédente est l'approche explicative par le contrôle du consommateur – « *the consumer control theory* ». Ben-Ner estime que le contrôle exercé par le consommateur peut le prémunir contre les produits néfastes ou

²⁶ - H. Hansmann et Salamon, in Samuel Paul et Arturo Isreal : Non-governmental organizations and the World bank. Cooperation for development, Washington D.C., The World bank, 1991, p. 4.

²⁷ - Définissant le concept de rationalité en économie, Raymond Boudon et François Bourricaud écrivent : « *Dans la tradition de la rationalité économique, du moins telle qu'elle est définie par Pareto (Traité de Sociologie générale), une action est dite rationnelle lorsqu'elle est objectivement bien adaptée au but poursuivi par le sujet. Rationalité signifie dans ce cas : adaptation des moyens aux fins. L'économiste moderne, pour sa part, définit le comportement rationnel comme le choix par l'individu de l'action qu'il préfère parmi celles qu'il a la possibilité d'accomplir, en bref comme un choix conforme à des préférences* », in Dictionnaire critique de la sociologie, 2e édition revue et augmentée, Paris, PUF, 1982, p. 479.

²⁸ - C'est en 1979 que l'AFVP a pour la première fois participé à un programme financé par l'IDA (Banque mondiale) : l'Office du Développement du Nord en Haïti. Depuis, la Banque mondiale s'est ouverte aux ONG en reconnaissant leur capacité à conduire des programmes en faveur des plus pauvres et à participer à l'innovation sociale, économique et technique. Réciproquement, les ONG ont appris à travailler avec l'IDA-Banque mondiale, sans renier leurs valeurs, tout en faisant preuve du professionnalisme requis. En 1999, l'AFVP conduit 9 programmes sur financement IDA qui mobilisent 21 Volontaires dans 6 pays d'Afrique de l'ouest et en Haïti. Lire Internet : <http://www.afvp.org/partenaire/nord.html>.

²⁹ - Voir supra, note 24, les réserves respectives de Sylvie Brunel et Philippe Marchesin.

impropres à la consommation³⁰. Le contrôle donne également aux consommateurs la latitude de prévenir des situations de monopole où l'absence d'une saine concurrence les contraindrait peu ou prou à payer des prix prohibitifs. C'est ainsi que des organisations sans but lucratif sont créées par des consommateurs pour assurer un meilleur contrôle des biens et services, en vérifier la qualité et ainsi, éviter les monopoles des entreprises privées commerciales. Dans ce contexte, les coopératives, les associations sans but lucratif ainsi que les mouvements de consommateurs constituent autant de freins à la tentation de domination des marchands et des courtiers³¹. Ces coopératives et associations sont nécessaires pour protéger l'individu/consommateur face à l'emprise tentaculaire des entreprises commerciales.

Nombre d'ONG, surtout dans les pays à forte consommation de produits industriels, fonctionnent suivant ce modèle. Nées pour protéger les droits des consommateurs, elles veillent à ce que ces droits ne soient pas sacrifiés à la seule logique de la rentabilité marchande.

Telles sont quelques-unes des approches explicatives qui rendent compte de l'émergence et du déploiement des ONG par l'incapacité des marchés à assurer seuls le bien-être des populations. Les opérateurs économiques et autres investisseurs tentent bien de pourvoir les populations en biens de consommation multiples ; mais la logique même du marché, qui est presque exclusivement structurée autour de la recherche du profit, est génératrice de distorsions. Toute chose pouvant être convertie en valeur marchande, les populations démunies deviennent potentiellement des soutiers d'un ordre économique qui les domine et les soumet. Nombre d'analystes économiques pensent ainsi que les ONG, les organismes de volontariat et d'autres associations de solidarité sont nés pour parer à ces distorsions : elles constituent de ce fait des freins, des contre-poids contre ce que Karl Marx appelait « *la loi d'airain* » du capital³².

De façon plus militante, les ONG visent non seulement à soustraire les populations démunies de l'emprise de l'exploitation des marchés dominants ; elles cherchent également à promouvoir la nécessité d'un ordre économique international plus juste et plus équitable, c'est-à-dire un ordre économique qui ne fonctionne pas majoritairement à l'exclusion des plus pauvres ou des moins aptes³³.

³⁰ - A. Ben-Ner : « Nonprofit organization : Why they exist in marketing economies », in Susan Rose-Ackerman (éd.) : *The economics of nonprofit institutions*, New York, Oxford university Press ; Paul Salamon et Isreal : *Non-governmental organizations and World bank*, op. cit., p. 4.

³¹ - Sur le rôle des « courtiers » dans les politiques d'aide au développement, lire Thomas Bierschenk, Jean-Pierre Chauveau et Jean-Pierre Olivier de Sardan (éd.) : *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris, Karthala / Mayence, APAD, 2000, 328 p.

³² - Karl Marx : *Le Capital*, livre I, 1867.

³³ - Jorgensen et al. estiment que du fait de l'extrême faiblesse du pouvoir d'achat des populations dans les pays en développement, les marchés y sont également très vulnérables, incapables d'offrir de manière satisfaisante des prestations de biens et services. Une telle situation justifie la nécessité de l'intervention, dans ces pays en développement, des organismes de volontariat et des organisations de

Les exemptions fiscales ainsi que les subventions et contributions diverses dont elles bénéficient les placent généralement en position de pouvoir protéger, avec quelque succès, des groupes de populations qui se trouvent soit exposés à l'exploitation marchande, soit littéralement exclus des circuits de production et de distribution des biens et services.

Si les analystes économiques ci-dessus évoqués cherchent ainsi à situer l'émergence des ONG par rapport aux faiblesses du secteur privé commercial, les analystes politiques, dont il sera fait état dans les paragraphes à suivre, articulent davantage la réflexion sur les insuffisances et les faiblesses des pouvoirs publics qui échouent à satisfaire toutes les demandes des populations. Ce qui est mis en cause par ces derniers, c'est bien sûr l'incapacité des institutions gouvernementales à assurer seules toutes les prestations de services publics ; mais aussi, dans de nombreux pays du tiers-monde où les mécanismes de représentation de l'opinion (partis politiques, syndicats, mouvements écologiques, etc.) sont très faiblement articulés, les institutions publiques gouvernementales ne peuvent seules promouvoir ce que Goran Hyden a appelé « la bonne gouvernance »³⁴.

1.1.2. LES APPROCHES POLITISTES

En matière de biens publics, les desiderata des populations ne sont jamais formulés de manière uniforme et globale. C'est que les besoins et les attentes des diverses composantes sociales sont multiples et variés, et les institutions publiques échouent à les comprimer dans des canaux bureaucratiques. Si les institutions publiques affirment leur intention de répondre aux desiderata des populations, les solutions anonymes que proposent alors les bureaucraties administratives ne satisfont que faiblement les besoins spécifiques des groupes de populations. Les solutions offertes par les institutions publiques gouvernementales pour répondre aux attentes des populations ne sont pas mauvaises en soi. De fait, seul l'Etat peut élaborer des programmes globaux de développement, programmes articulés et cohérents dans lesquels viendraient s'insérer harmonieusement des actions particulières.

Toutefois, le caractère impersonnel et anonyme des décisions administratives rend ces décisions le plus souvent inefficaces et inaptes à satisfaire les besoins spécifiques des groupes de populations. Emmanuel Terray³⁵ a pu comparer l'Etat africain à Gulliver : c'est un géant certes mais, aux mains des Lilliputiens, ce

solidarité, pour contribuer à remédier aux carences des marchés. Cf. J. Jorgensen, Jan T. Hafsi et M. Kiggundu : « Towards a market imperfections theory of organization structure in developing countries », *Journal of management studies*, n° 23, vol. 4, pp. 417-442.

³⁴ - Goran Hyden et Micheal Bratton (éd.) : *Gouverner l'Afrique. Vers un partage des rôles*, Manilles, Nouveaux Horizons, 1992.

³⁵ - Emmanuel Terray (éd.) : *L'Etat contemporain en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1987.