



HAL
open science

Effets inégalitaires du système ONG en Amérique latine

David Dumoulin Kervran

► **To cite this version:**

David Dumoulin Kervran. Effets inégalitaires du système ONG en Amérique latine . Alternatives Sud, 2017, 2. halshs-01718443

HAL Id: halshs-01718443

<https://shs.hal.science/halshs-01718443v1>

Submitted on 1 Mar 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Effets inégalitaires du système ONG en Amérique latine

David Dumoulin Kervran

Université Sorbonne Nouvelle - IHEAL/CREDA

L'action des ONG crée-elle *in fine* plus d'égalité ou plus d'inégalité ? On imagine alors une sorte de balance du Jugement Dernier devant laquelle est appelée à se présenter « l'ONG » en personne et sans son auréole. Le propos sera ici bien plus restreint, même si on ne pourra éviter les rapides généralisations et si sa ligne d'horizon reste cette interrogation. Tout d'abord, on utilisera ici le pluriel pour mieux répondre à une question si complexe et l'on se demandera si les ONG créent plus d'inégalités que d'égalités¹. On ne fera pas véritablement le bilan puisque en matière d'effets induits, il sera peu question des égalités mais bien plus des différents types d'inégalités. Retenons aussi que les mêmes projets peuvent avoir des impacts sociaux contradictoires suivant les groupes pris en compte.

Poser une question sur l'impact social des ONG *en général* a-t-il un sens ? Ce n'est pas évident tant « l'ongéisme » est devenu une nébuleuse aux frontières incertaines, tant le mot semble s'être vidé de son sens - depuis sa première définition en 1945 par l'ONU - à force de désigner des organisations très diverses [Dumoulin, 2006, p. 31-50 ; Ollitrault et Chartier, 2005, p. 21-58 ; Vakil, 1997, p. 2057-2070 ; Meyer, 2004, p. 139-161]. Il est vrai que les ONG sont aujourd'hui présentes dans la plupart des dynamiques socio-politiques, à la fois dans la logique de revendication (appartenance à la *politics*) et celle de la logique de prestation de service (appartenance à la *policy*) [Muñoz Marquez, 2016]. On insistera ici surtout sur les ONG qui appartiennent à cette seconde logique d'action, participant à des politiques sociales ou environnementales en Amérique latine. Le rôle des ONG, comme les jugements dont elles sont l'objet, ont changé au gré de la conjoncture politique du continent latino-américain. Les ONG sont l'objet d'un feu croisé de critiques, après les années 1990 que l'on peut considérer au contraire comme « L'âge d'or des ONG en Amérique latine » [Dumoulin, 2006]. Ces critiques ont porté sur des problèmes de gouvernance (manque de transparence et de responsabilité, saupoudrage de micro-projets...), sur la partialité de leur production de connaissance et de leurs campagnes [Grant et Malhoney, 1997 ; Sogge, Biekart et Saxby, 1996], mais aussi, de manière plus radicale, sur leur paternalisme et parasitisme des

¹ Il n'est pas possible d'évacuer totalement la notion d'égalité et la possibilité d'un bilan sans nier toute dimension politique à l'objet analysé en lui-même et on reviendra en conclusion sur la notion au singulier. Il faut cependant insister auparavant sur l'extrême diversité des ONG et sur les couples égalité/équité et inégalité/diversité.

organisations sociales de base voir sur leur contribution à la privatisation, l'impérialisme et l'affaiblissement de l'Etat [pour une *overview*, voir aussi Pearce, 2010].

Il s'agira donc d'explorer les types d'inégalités dont les ONG peuvent être le vecteur en Amérique latine et de pointer des effets le plus souvent non désirés de « l'ongéisme » au concret, par-delà les discours. Trois types de logiques inégalitaires seront abordés : effets de cadrages (transformation des discours), effet d'institutions (la gouvernance déplace l'Etat) et effet de recrutement (différenciations internes des publics et des employés). On s'interrogera en conclusion sur le rôle spécifique des ONG au sein d'une mutation politique qui les dépasse et dans laquelle le « tournant à gauche » n'est qu'une phase de redéfinition de leur rôle.

Effets de cadrage² : de l'égalité à la rhétorique de la diversité

Regardons tout d'abord du côté des discours et justifications que les membres des ONG ont donné à leur action : les inégalités n'ont cessé d'y évoluer jusqu'à aujourd'hui.

De l'égalité à la reconnaissance des inégalités

La première vague d'ONG est née en Amérique latine dans les années 1960-70, dans un contexte intellectuel où la lutte pour l'Égalité importait plus que la lutte contre divers types d'inégalités. Inscrite dans un cadre plus large, souvent marqué par le marxisme et/ou la théologie de la libération, l'action en faveur des luttes populaires se faisait avec un horizon de transformation en profondeur de la société. Qu'ils fussent appelés « les pauvres », « les déshérités » ou bien « ouvriers et paysans », il s'agissait surtout de lutter contre la classe dominante à laquelle l'État semblait appartenir, sans avoir besoin d'entrer dans une description plus large des multiples formes d'inégalités qui caractérisaient cette opposition.

Quarante ans après, il semble que « l'Égalité » ou « l'Inégalité » ne soient plus au centre des préoccupations de la plupart des ONG latino-américaines et que les objectifs soient devenus plus modestes. Même formulée en termes de pauvreté, ce qui réduit généralement une problématique large de justice à un différentiel économique, l'inégalité n'est pas attaquée de front et le but affiché est de « soulager la pauvreté » (*aliviar la pobreza*). Les ONG de développement, qu'elles soient spécialisées dans le développement rural, les coopératives, l'éducation, la santé ou l'habitat, suivent le plus souvent ce nouveau slogan de la Banque

² « Cadrage » désigne ainsi le type de récit général dans lequel un acteur justifie son action. Sur le développement de cette notion importante, cf. [Cefai et Trom (dir.), 2001].

Mondiale. Le cadrage d'une action qui s'incarne le plus souvent dans des micro-projets est donné comme un correctif au marché, sphère où création et distribution des richesses sont sensées être réalisées pour *le plus grand bien-être du plus grand nombre possible d'individus*. Dans ces discours en faveur des pauvres, l'horizon de l'égalité est d'ailleurs remplacé par celui de « l'équité » ou de « l'égalité des chances », voire, dans une version plus politique, par « l'égalité des droits ». Et les chances ou les droits sont au pluriel.

Deuxième évolution de cadrage : le sous-développement ne peut plus guère être contenu dans une seule forme d'inégalité, mais doit inclure des dimensions politiques, culturelles, ou appartenir à la sphère privée. Dans le monde de l'intervention sociale, cette deuxième dynamique concerne particulièrement les ONG car il s'agit non seulement de traiter diverses formes d'inégalités (ethniques, de genre, etc.) mais de rendre visibles ces inégalités qu'un discours trop monolithique tend à occulter. Les ONG luttent aujourd'hui contre des inégalités qui sont aussi fragmentées que le sont devenues les identités. De nombreuses ONG participent à cette lutte pour politiser et rendre visibles de nouvelles identités qui émergent souvent à l'aide d'une grammaire de domination/victimisation : après les indigènes, les femmes, les afro-descendants, les enfants des rues, émergent les migrants, les minorités sexuelles, les victimes de catastrophes, ou alors des identités par croisement telles que les « femmes indigènes » ou les populations exposées à des risques environnementaux pour cause d'exclusion territoriale sur critères ethniques [voir le mouvement appelé de « justice environnementale », Ascelrad, Herculano et Pádua, 2004].

Ces deux transformations de cadrage sont transversales au monde de la coopération pour le développement, mais le travail de médiatisation et de légitimation de nouvelles identités est un champ où la réactivité et la taille des ONG leur donnent un avantage sur les structures gouvernementales. Cette diversification des inégalités-cibles constitue un processus continu qui a entraîné durant la décennie 1990 l'arrivée de nouvelles ONG thématiques. Cette forte spécialisation de chaque ONG a donc mené à un éclatement de ce qu'on pouvait appeler auparavant « le mouvement des ONG ». À partir de la fin des années 1990, avec la mise en résonance des cadrages sous la bannière altermondialiste, cet éclatement diminue en ce qui concerne les ONG plutôt engagées du côté de la logique *politics*, mais il subsiste pour celles plutôt engagées dans la logique *policy*.

Des inégalités à la rhétorique de la diversité ?

Cette diversification des inégalités-cibles s'est donc illustrée à la fois dans les groupes sociaux identifiés et comparés et dans les types mêmes d'inégalité qui peuvent séparer ces groupes. Quelques exemples pourront illustrer cette double dynamique.

La première dynamique correspond à des mobilisations plus larges comme par exemple celles des populations indigènes et noires sur l'ensemble du continent que les ONG ont autant accompagnées que portées sur les fonds baptismaux. Au Brésil par exemple, le célèbre ISA (Instituto Socio Ambiental) est devenue la principale ONG de défense des Amérindiens à partir d'une préoccupation centrée sur la préservation de l'Amazonie ; quant au groupe de musique Olodum il est devenu une grosse ONG en faveur des quartiers noirs de Salvador. Les femmes ou les enfants travailleurs (voir les différentes organisations de NATs, Niños y Adolescentes Trabajadores), sont aujourd'hui au centre de très nombreuses politiques spécialisées. Plus récemment, pratiques sexuelles (Democracia y sexo, DEMYSEX au Mexique) ou handicaps (en particulier dans le cône sud et au Mexique, et avec des soutiens publics et internationaux, exemple de la Fondation VITRA en Argentine) sont également devenus le support de collectifs dont un nombre croissant d'ONG s'occupent en priorité.

Second volet, la formulation de l'inégalité s'est infléchie en faveur d'un langage de la citoyenneté, présenté principalement sous l'angle de la défense des droits de l'individu et de l'accès à l'exercice effectif de ces droits : ateliers de sensibilisation, accès à la justice et à ses procédures par-delà les discriminations et les auto-exclusions. Des ONG ont également renouvelé les anciennes thématiques de l'éducation, de la conscientisation ou de la sensibilisation dont elles ont été le fer de lance, en se centrant sur les inégalités d'accès à l'information, sur la fracture numérique (voir « Infodesarrollo.ec », la Red Ecuatoriana de Información y Comunicación para el Desarrollo, formé par 19 organisations). La problématique du genre, au sens large, a donné une visibilité nouvelle à des phénomènes que les ONG ont pris en charge : discriminations pour l'accès au crédit ou à certains services médicaux, ou influence de la division sexuelle du travail pour construire la perception de sa propre compétence à participer à la vie politique. L'inégalité économique est reformulée dans cette même recherche de rectificatif à « l'inégalité des chances » et les ONG se spécialisent sur l'accès aux marchés et à la micro-entreprise comme en Bolivie [Mayta, 2003, p.105-116] ou au Honduras avec l'action d'« Opportunité Internationale » [Makomen, 2003, p. 117-149]. Enfin, les inégalités inter-générationnelles et les inégalités devant les risques environnementaux deviennent l'objet de nouveaux programmes défendus par les ONG [Leff, 2001 ; Ascelrad, Herculano et Pádua, 2004].

Il semble que les ONG « dépassent » d'ailleurs le problème des inégalités ou de l'équité pour donner une autre définition du bien commun. Un autre déplacement peut en effet être identifié dans les cadrages défendus par beaucoup d'ONG : la lutte contre les inégalités est devenue aussi une lutte pour la différence, puis une lutte pour la diversité elle-même. À partir de la lutte en faveur des populations indigènes et surtout contre l'uniformisation qui serait générée par les États monolithiques et la mondialisation néolibérale, se sont développées de nombreuses organisations qui défendent la diversité culturelle de manière plus large : lutte pour les traditions des Afro-descendants, des traditions et artisanats régionaux, défense des langues minoritaires. La lutte contre les modèles de développement uniformisant a, de plus, croisé la défense de la biodiversité qui est un des impératifs-clés du nouveau cadrage général de « développement durable », à travers des projets de conservation d'espèces endémiques et d'écosystèmes spécifiques menacés, un champ d'action qui a été très bien financé durant les années 1990. De plus en plus d'ONG sympathisantes alter-mondialistes, ou même plus conservatrices, défendent aujourd'hui ce que j'ai appelé la « double conservation » [Dumoulin, 2003, p. 593-605], avec des projets qui s'appuient sur l'interdépendance entre conservation de la diversité culturelle et de la biodiversité, donc des projets établis sur la transmission de savoirs sur les plantes médicinales, sur les pratiques agricoles traditionnelles, etc. S'est installée ainsi une sorte de rhétorique de la diversité où celle-ci aurait une valeur intrinsèque, constituerait un horizon normatif pouvant entrer en contradiction avec la lutte contre l'inégalité sociale et économique.

Il faut d'ailleurs noter que cette célébration de la diversité s'applique au monde des ONG lui-même : certains observateurs vantent justement comme une qualité intrinsèque le fait que les ONG soient davantage capables de s'insérer et de promouvoir la diversité du monde grâce à leurs multiples différences de tailles, d'histoire, de thématiques ou de modes d'action. On peut donc noter que c'est surtout sur ce dernier point que le cadrage des ONG se distingue, en incarnant au plus haut degré cette tendance. En effet, la lutte contre différentes sortes d'inégalités est reprise, mais souvent avec un léger retard, par l'ensemble des acteurs du monde de la coopération internationale et du développement durable (États et Organisations multilatérales).

Effets institutionnels : gouvernance et rupture de l'horizon d'universalité ?

Comme cela a été évoqué, l'agenda politique a été modifié par cette diversification des inégalités cibles dont ont été porteuses en priorité les ONG, et qui a eu également une

influence très importante sur l'image même que les citoyens peuvent se faire de la société politique dans laquelle ils vivent, et des groupes qui la composent. En effet l'émergence de multiples identités correspond aussi à de nouveaux « publics » que les élites politiques doivent prendre en compte, convaincre, comparer, voire hiérarchiser en donnant priorité à certains sur d'autres afin de se placer sur l'échiquier politique. Le modèle d'État a également été transformé par la nouvelle place attribuée aux ONG. On peut analyser la croissance de « l'ongéisme » durant les décennies 1980, 1990 et 2000 comme la rencontre inattendue entre le programme d'une élite néolibérale et les efforts d'organisation d'une gauche autonomiste, se retrouvant dans une même volonté de contournement de l'État et la célébration des organisations de petite taille. Non seulement les ONG se définissent en creux par rapport à l'État (*non-gouvernementales*) ainsi que par leur finalité publique (valeurs du bien commun et de la solidarité ; principes universalistes), mais elles ont été longtemps vues comme des substituts de l'État plus efficaces et plus démocratiques. C'est bien deux facettes du modèle d'État qui sont en jeu - État républicain et son principe d'universalité, État providence et son principe redistributeur - lorsque les ONG gagnent du terrain côté *politics* et côté *policy*.

C'est pourquoi il convient de s'interroger, plus concrètement, sur les effets inégalitaires que peuvent engendrer les ONG dans leur fonctionnement en tant qu'institutions, tant leurs faiblesses structurelles contrastent avec les principes universalistes dont elles se drapent, tant leur action peut avoir d'effets inverses à leurs velléités de transformer les rapports de domination [Centre tricontinental, 1997 ; Eversole, 2003, p. XVII].

Effets de la concurrence / émulation avec l'État

Le rôle des ONG a été marqué par quatre attitudes³ : ignorer l'État, le remplacer, le compléter ou le pousser à mieux jouer son rôle. Ces attitudes n'ont pas les mêmes effets institutionnels potentiellement inégalitaires et il conviendrait d'historiciser plus précisément ces relations entre l'État et les ONG, à l'image des transformations structurelles des sociétés latino-américaines et des positions politiques des dirigeants d'ONG.

Ignorer l'État, attitude de plus en plus rare en un temps où domine la célébration de la gouvernance et des multi-partenariats, est le meilleur moyen de ne pas se poser de questions sur l'ordre politique d'ensemble et donc de travailler dans son champ de prédilection sans

³ On pourrait ajouter celle de s'opposer à l'État qui serait historiquement la première mais qui, malgré l'héritage marxiste des débuts, n'était pas un but officiel des ONG et qui s'est ensuite résumée dans les attitudes citées. Pour une grille un peu différente, voir Affre [2001].

poser même les conséquences sur les principes d'universalité et de redistribution. C'était l'attitude de beaucoup de petites ONG et d'ONG environnementalistes au début des années 1990 qui se voulaient « apolitiques » et qui, en fait, refusaient de prendre en compte le rôle de l'État, même dans leur domaine d'activité [Dumoulin et Rodary, 2005, p. 59-98]. Remplacer l'État sur un territoire ou dans un secteur a été également une tentation pour les grandes ONG, en particulier pendant leur âge d'or des années 1990 où les financements semblaient en croissance éternelle et où la légitimité des États latino-américains était au plus bas, celle des analyses néolibérales au plus haut. Il s'agit du cas où, par contraste, la complexité et la construction historique de l'État sont le plus soulignées : quelle capacité à faire participer tous les individus, à ne pas être guidé par l'agenda des financeurs lorsqu'on n'a pas fonction de lever l'impôt, etc. ? Certains « dispositifs de gouvernance » mis en place par les ONG peuvent alors bien représenter ce type de modèle fondé sur la recherche d'un *modus vivendi* entre « stakeholders », mais qui laisse de côté les principes d'universalité et de redistribution. On trouve cette situation dans certaines réserves naturelles de régions isolées où les États sont presque absents.

Plus modestement, les ONG se sont souvent posées comme devant palier le nouveau modèle de l'État modeste, les failles du marché et les effets trop inégalitaires que pouvait engendrer son expansion au sein des sociétés latino-américaines. Depuis la fin des années 1980, il s'agissait de demander aux ONG de compléter le rôle de l'État en remplissant des fonctions que celui-ci ne semblait plus capable d'assumer. Se posait justement alors la question : s'agissait-il de pallier momentanément les manques ou de transférer aux ONG ses fonctions redistributrices et universalistes ? Si le modèle d'État a bien changé en Amérique latine en trente ans et si la mise en œuvre de programmes correspondant à ces fonctions fut souvent transmise à des ONG, l'incapacité des ONG à remplacer l'État a été de plus en plus souvent dénoncée par les ONG elles-mêmes. En plus de leur rôle dans les programmes ciblés redistributifs, il s'est agi de faire pression sur l'État pour qu'il s'engage lui-même dans la lutte contre de nouveaux types d'exclusions à travers des politiques publiques. Un second rôle très souvent dévolu aux ONG a été de lutter contre les inégalités existantes dans l'accès au service public : faire que les indigènes, les paysans isolés, les femmes ou les parias urbains puissent avoir accès aux services de base tels que santé, éducation et justice. Il s'agissait alors de servir de voix critique afin de faire pression sur les représentants de l'État pour que l'ensemble de la population puisse bénéficier concrètement du statut de citoyen et de celui de bénéficiaire de l'État redistributeur.

Deuxième ambiguïté de leur gestion « à finalité publique », le rôle politique des ONG est

marqué par une forte ambiguïté au sujet de leur capacité de représentation et des modalités d'exercice de leur responsabilité sociale [Edwards et Hulme, 1996 ; Hamad, Swarts et Smart, 2003]. Les mécanismes de représentation sur lesquels s'appuient les ONG s'appuient pour l'instant exclusivement sur la « fonction tribunitienne » de porte-parole auto-proclamé, avec une légitimité forte due au positionnement moral, et parfois sur certains liens de confiance anciens établis avec les populations avec lesquelles elles travaillent. Les ONG ne doivent donc respecter aucune règle de représentativité dans leur participation au débat public et leur activité se rapproche plus d'un jeu de lobbys (le plus souvent en faveur des groupes marginalisés choisis) que celui d'un débat de démocratie représentative.

Une seconde ambiguïté concerne la responsabilité des ONG qui, mal définie, entraîne des actions éclatées et la dépendance envers des intérêts particuliers locaux, voire internationaux. Les ONG sont *multi-responsables* vis-à-vis de leurs « clients » et des pouvoirs politiques qui les soutiennent, mais surtout devant leurs financeurs qui ont pris une importance nouvelle avec la professionnalisation et l'internationalisation ; la dépendance aux financeurs internationaux est alors persistante [Meyer, 1999 ; Hume et Edwards, 1997]. On peut alors pointer ce décalage entre l'agenda du gouvernement et celui des ONG internationales, et qui a mené le président bolivien Evo Morales à parler par exemple « d'ingérence écologique et politiques de la part des grandes ONG Internationales » (discours d'investiture, 2006, La Paz) et de mettre en place un nouvel encadrement de leurs activités qui a culminé en mars 2013 dans la « loi 351 ».

Le champ des ONG est donc représentatif de la diversité contradictoire des intérêts et des définitions du bien public et permet sans doute de donner de la visibilité aux minorités, mais c'est un champ qui ne possède pas l'horizon d'universalité et ne peut concurrencer les mécanismes de la démocratie représentative. La défense des droits de l'homme faite par les ONG dans le contexte du conflit colombien, par exemple, ne saurait, malgré la place qu'elle a gagnée, servir de vie politique à la nation colombienne [Daviaud, 2000, p. 359-378.].

Enfin, les interprétations positives du phénomène insistent sur les nouvelles synergies de coopération entre État et ONG dans la lutte contre les inégalités, où une forme d'émulation dans la diversité serait à l'œuvre après un trop long monopole du service public. Les ONG internationales sont souvent organisées en réseaux transnationaux et parviennent à avoir un rôle efficace pour diffuser des normes et bonnes pratiques sur des thématiques aussi cruciales que la santé reproductive, la lutte contre le VIH (collaboration avec l'ONU-Sida) ou sur la gestion associative de l'eau [Dupuits, 2014]. D'autre part, il semble que tant le retour des théories institutionnalistes en économie que l'expérience des ONG elles-mêmes aient su

redonner à l'État un rôle essentiel pour maintenir un horizon universaliste et redistributeur dans la gouvernance. Les cas de concurrence et de désagrégation sont aussi courants, où les États ont eux-mêmes laissé une place croissante aux acteurs privés dans la gestion publique, alors que leur capacité d'action s'est beaucoup érodée et fragmentée, sans être pour autant remplacé par une autre⁴.

Inégalités des catégories-cibles : les micro-dispositifs « adéquats » de gouvernance

Les ONG ont très rarement une couverture nationale - ou même régionale - et leur croissante spécialisation ne s'appuyant pas sur l'horizon d'universalité fait que leurs interventions tendent toujours à privilégier certaines cibles très réduites dans l'ensemble de la population, correspondant à leur mandat restreint. C'est le problème très simple de leur taille [Annis, 1987, Edwards et Hume, 1992, 1996].

La première évidence est que les ONG choisissent certaines zones suivant leurs priorités ou celles de leurs financeurs sans se préoccuper des habitants, des quartiers ou des villages alentour. Si l'inégalité des territoires est souvent basée sur leur niveau de marginalisation plus ou moins élevé, les ONG environnementales interviennent aussi suivant le niveau de biodiversité détecté et concentrent leurs financements sur les populations pouvant affecter ce patrimoine. Cette inégalité entre les territoires peut aussi être due à une médiatisation forte avec des « effets boule de neige » par lesquels l'arrivée de certaines ONG peut faciliter l'intervention d'organisations d'autres secteurs, alors que d'autres zones restent délaissées. La cause peut se rapporter aussi à des enjeux géostratégiques (zones frontalières) ou, dans certains pays ou certaines zones, à une tradition d'intervention de la part des ONG ou de leurs financeurs ; par exemple, au Mexique, les ONG travaillant avec la GTZ (coopération allemande) dans l'État du Quintana Roo ou celles travaillant avec le DIFID (coopération anglaise) dans celui de Oaxaca, voire à l'intervention d'entreprises multinationales dans le cas de la prospection pétrolière en Amazonie.

L'inégalité peut également concerner des groupes différents au sein même d'une localité et entre les groupes. On pense à certaines politiques très axées sur des tranches d'âges ou sur les mères de familles alors que des catégories peuvent encore être plus vulnérables et que ces

⁴ L'État lui-même éclate en diverses agences privées, agences autonomes, organes déconcentrés, décentralisation etc. ce qui ne facilite guère l'émergence et la mise en œuvre du principe d'universalité.

privilèges peuvent avoir des effets culturels déstructurants non prévus [Mayta, 2003, p. 105-116].

Il faut aussi mentionner aujourd'hui les projets internationaux concernant exclusivement les populations indigènes, que ce soit en milieu rural ou urbain, dans des contextes où l'extrême marginalisation provient d'un ensemble plus complexe de variables. Au Mexique, pays particulièrement métissé et où tous les petits paysans partagent souvent pratiques productives et marginalisation, qu'ils soient qualifiés d'indigènes ou pas, ces programmes ont été difficilement mis en pratique par les intermédiaires mexicains (voir composante des Plans de Développement Indigène au sein d'un projet *General Environmental Facility* massif).

De plus, les ONG n'ont aucune raison de se répartir également suivant les secteurs désignés comme prioritaires après une étude globale. La croissance de certains domaines où ils interviennent paraît beaucoup plus dictée par les modes de la coopération internationale et l'agenda des grands financeurs (exemple des ONG de développement agricole dans les années 1970 ou la conservation de la nature et le micro-crédit pendant les années 1990, dans le sillage de USAID pour l'ensemble du continent).

Enfin, pour clore ces remarques sur les « effets institutionnels », il faudrait citer les énormes inégalités qui existent entre les ONG elles-mêmes, en termes de personnel et de financement et donc en capacité de couverture d'un nombre élevé de territoires. Leur champ ressemble souvent au fonctionnement des « poupées russes » où l'on délègue toujours la mise en œuvre des projets à une organisation plus petite, et où l'influence des grosses ONG internationales reflète clairement de fortes inégalités entre pays (concernant leurs capacités d'investissement, mais aussi leur pouvoir politique). Derrière la rhétorique omniprésente des partenariats entre ONG, entre État et ONG, et entre organisations internationales et ONG, ou entre ONG et organisations communautaires, les inégalités restent très fortes au sein de ces systèmes de coordination entre acteurs hétérogènes, sans être toujours reconnues [Eversole, 2003].

Les effets institutionnels du fonctionnement des ONG, en particulier l'incapacité structurelle à remplir certaines fonctions dévolues à l'État, et le rôle surdimensionné dont elles ont été chargées peuvent donc créer autant d'inégalités qu'elles contribuent à en éliminer.

Effets de recrutement : nouvelles carrières et ancien clientélisme

L'action des ONG a des effets potentiellement inégalitaires dans un troisième domaine : celui du recrutement, que cela concerne leurs « clients » ou leur propre personnel.

« Population locale » : sélection mimétique des clients

Corollaire de leur petite taille, les ONG touchent une faible proportion de la population alors qu'elle proclament agir « au nom du peuple » (dans l'*advocacy*) ou « avec le peuple » (dans leur participation au *policy*). Comme tous les acteurs extérieurs cherchant à jouer le rôle d'intermédiaire, les ONG sont des organisations qui cherchent, en fait, des relais locaux. Elles doivent donc choisir des alliés qui peuvent vite devenir des clients réguliers, étant donné l'importance des liens de confiance qui ne se bâtissent qu'avec le temps. Ce qui différencierait leur action des projets de développement menés par l'État, tiendrait dans leur incapacité - tant par les moyens dont elles disposent que par la finalité de leur statut - à s'adresser à l'ensemble de la population des localités dans lesquelles elles interviennent. La dimension sélective est donc assumée, marquant ainsi une différence significative avec l'horizon universaliste des institutions publiques.

Le monde des ONG est particulièrement divers et l'on pourrait imaginer que la concurrence entre elles les mène à choisir des personnes-relais différentes dans les collectivités-cibles. Cependant, c'est plutôt le phénomène inverse que l'on observe : les ONG, extérieures aux contextes locaux ont plutôt tendance à choisir les mêmes localités et dans celles-ci les mêmes personnes-relais. Les effets « boule de neige » où la confiance placée par les premiers venus suscite celles des suivants sont donc très courants et l'emballement de ces effets mimétiques est rendu possible par l'absence d'horizon universel qui caractérise les ONG. C'est dans ces situations que l'action des ONG en Amérique latine a tendance à susciter de nouvelles inégalités entre collectivités et surtout au sein des collectivités, à révéler ou accentuer des conflits sociaux existants en ne s'appuyant que sur une petite fraction de la population.

De plus, malgré le fait que les ONG soient les hérauts de la participation, on souligne souvent leur difficulté à prendre en compte la culture et l'agenda des populations réceptrices des projets ; alors que la dimension hiérarchique persiste dans leur relation avec ces dernières, bien illustrée par le fait que les locaux des ONG dans des zones marginales sont parfois installés dans les anciennes bâtisses des *hacenderos* ou des missionnaires [Serje, 2003, p. 561-572].

Recrutement des membres : « nouvelles » élites locales et transnationales

Le milieu des ONG malgré ses difficultés et son manque de financement, est bien devenu, à partir du milieu des années 1990, un intermédiaire incontournable, un secteur professionnel à part entière et un marché du travail attractif. Leur marché a clairement permis la constitution de nouveaux canaux de promotion sociale, même si cette notion « d'élite » doit être ici entendue de manière extensive et relative, en prenant en compte d'abord l'idée de porte-parole d'une partie de la population et d'une large place prise dans les débats publics, une forte considération de la part des acteurs publics, et en second plan seulement le niveau des rémunérations et le niveau de vie général. La vague d'« onguisation » a joué parfois un rôle de promotion d'une nouvelle élite fortement cosmopolite ne trouvant pas sa place au sein du marché du travail national ce qui ne s'oppose pas non plus à un rôle de reproduction des anciennes élites [pour les ONG de droits de l'Homme [voir Dezalay et Garth, 2002]. Les discussions sur cette professionnalisation et *ongisation* des mouvements sociaux depuis vingt ans [Simméant, 2010, Millán 2012] ne s'arrêtent plus simplement dénoncer la « dépolitisation » [Pinheiro Babosa, 2013]. Par exemple dans l'Amérique centrale post-*guerrilla*, les reconversions militantes vers les ONG ont pu déboucher sur des positionnements plutôt « schyzophréniques » [Moallic, 2009] ou au Guatemala sur un mouvement syndical ouvrier obligé de se recomposer [Delpech, 2011]. De même pour les mouvements féministes, l'opposition entre « autonomes » et « institutionnelles » a été très intense mais est largement dépassée sur des thèmes comme la violence faite aux femmes en particulier intrafamiliale et sexuelle, alors que l'adaptabilité stratégiques de ces ONG permet le contournement des blocages nationaux et ne s'oppose pas toujours à leur participation à des coalitions de résistance plus politique [Lacombe, 2011, pour le Nicaragua ; Caulier, 2011, pour le Mexique].

Les élites qui émergent par le biais du travail dans les ONG ne sont en général pas centrales au sein des champs politique et moins encore économique, mais elles sont cependant de plus en plus reconnues et courtisées par les hommes politiques et chefs d'entreprises. L'étude des financements montre également leur croissance, mais si la relation avec les entreprises reste encore fragile en Amérique latine, les financements d'ONG et de fondations progressent. Cette reconnaissance peut surtout être constatée dans la porosité croissante entre le marché du travail des ONG et ceux de ces deux champs : l'étude des trajectoires professionnelles montre que l'attribution de postes publics constitue une distinction courante pour les personnalités du monde des ONG, ou à l'inverse, la création d'une ONG offre un refuge pour les anciens gouvernants (les fameuses GONGO, *Governmental NGO*). Le monde

des ONG n'est plus un monde homogène socialement constitué d'anciens militants issus de certaines formations universitaires (agronomes, anthropologues) et qui tirent le diable par la queue.

Des globe-trotters voyageant de réunions en forums internationaux (cf. les « Indiens de Genève »), et qui tentent de défendre leurs privilèges de porte-parole patentés financés par les organisations du Nord contre les nouveaux entrants : voilà une image qui ne correspond qu'à une frange très réduite de cette nouvelle élite latino-américaine. On assiste le plus souvent à l'émergence d'une élite nationale qui est parvenue à inventer de nouveaux types de carrières de médiateur, ces dirigeants d'ONG étant devenus incontournables dans leur domaine pour tous les grands projets nationaux. La légitimation par l'action locale située avec de « vrais gens » (« population locale »), est essentielle pour les ONG et leur ancrage local suscite également l'émergence de nouvelles élites locales qui ont su comprendre l'intérêt de devenir les alliées des ONG. Des intermédiaires recrutés, chargés de superviser localement les projets et les processus engagés, parviennent ainsi à accumuler un fort capital politique et économique en utilisant leur rôle de *broker* avec l'extérieur. Parfois l'ancrage des ONG correspond à l'émergence d'une contre élite politisée contre les anciens caciques (exemple des ONG du commerce équitable permettant d'asseoir une distribution des produits sans passer par les coûteux intermédiaires) ; parfois il s'agit d'un simple recyclage des anciennes élites traditionnelles, appuyées par exemple sur la vague « ethnophile » de la défense des us et coutumes indigènes [Recondo, 2007 ; Dumoulin et Michel, 2007].

Statuts : précarité et inégalités internes

Troisième dimension de ces effets différentiels de recrutements, les ONG contribuent à multiplier les situations professionnelles précaires, creusant l'écart vis-à-vis des emplois mieux encadrés par le droit du travail, que ce soit au sein des administrations ou des entreprises privées. Si cette question semblait décalée dans les premiers temps et subsiste pour certaines ONG militantes reposant d'abord sur le volontariat, elle est devenue importante à l'époque de l'institutionnalisation. Ici encore, la corrélation est complexe : de nombreux membres d'ONG jouent sur l'héritage militant et sur une multi-positionnalité professionnelle (beaucoup sont aussi universitaires et ont, par ce biais, accès à certains droits sociaux) pour revendiquer des conditions peu formalisées de travail et c'est aussi parce que de nombreuses professions comme celle d'universitaire sont de plus en plus précaires que les revenus parallèles sont nécessaires.

Il n'est guère aisé de pérenniser les financements d'une ONG, d'autant que la pression des bailleurs de fonds exige des coûts de fonctionnement bas et une forte souplesse, avec l'idée d'éviter les rentes de situation. Malgré des compétences demandées de plus en plus précises (avocats, comptables, chargés de communication ou de *fundraising*), le fait de travailler pour une ONG justifie des salaires plus bas et des contrats très peu contraignants ou inexistantes... Ainsi un des principaux moteurs de cette extrême flexibilité des parcours est fondée sur « l'*illusio* » de la pérennité de l'engagement militant. Parfois, à l'inverse, comme dans le cas des employés des grandes ONG internationales comme The Nature Conservancy, les conditions de travail sont encore plus avantageuses et même plus stables que celles que peut proposer un Etat pauvre et sujet aux mouvements politiques accompagnant les changements de gouvernement.

En fait, derrière ce panorama d'ensemble où s'installe et se diffuse une nouvelle culture *laborale* avec la circulation de ces nouvelles élites issues du monde des ONG vers les postes publics, la situation est plus complexe et c'est sans doute les inégalités de statuts au sein même de chaque ONG qui est la tendance la plus actuelle. En effet, si les emplois précaires sont particulièrement nombreux dans le monde des ONG, c'est la diversification interne qui est la plus notable et les ONG deviennent des images de nombreuses inégalités sociales existantes dans leur société d'origine. Certains fondateurs ont réussi à stabiliser leurs emplois, à se salarier, ce qu'ils justifient par le travail en amont effectué en tant que fondateurs (voir le capital militant accumulé) tout en utilisant un second cercle de personnel convoqué suivant les projets récoltés et des employés de service très peu payés.

Avec la professionnalisation et la croissance des moyens mis à la disposition des ONG, celles-ci sont donc devenues non seulement des acteurs capables d'avoir de forts effets inégalitaires dans les tissus sociaux sur lesquels elles interviennent mais aussi des organisations marquées elles-mêmes par de flagrantes inégalités, qu'on les compare ou qu'on étudie leur fonctionnement interne.

En guise de conclusion

Tenter de spécifier comme on l'a fait ci-dessus quels sont les effets inégalitaires de l'action d'une ONG oblige à s'interroger non seulement sur la balance mythique évoquée au tout début de ce texte entre effets égalitaires et inégalitaires, mais aussi sur les inégalités qui peuvent être suscitées par tout type de projet de développement, tout type d'intervention extérieure. Quels sont les effets inégalitaires qui seraient non seulement signes de nouvelles

pratiques politiques mais vraiment spécifiques à l'action des ONG ? La réponse n'est guère aisée et il faudrait distinguer trois dimensions.

- D'une part, les pratiques clientélistes se perpétuent sur le temps long mais se transforment et ont même regagné une nouvelle légitimité qu'avait érodé le discours universaliste d'État. S'il faut bien constater une diversification des médiations sociales et des identités depuis 30 ans sur le continent, il est impossible d'affirmer de manière générale que les ONG suscitent toujours de nouvelles élites et de nouveaux exclus ou qu'elles ne font que reproduire les mêmes inégalités. Le monde des ONG semble ainsi aujourd'hui mené au premier chef par le besoin de sa propre reproduction, plutôt que par la résolution des problèmes dont elles s'occupent.

- D'autre part, on observe les effets diffus des nouveaux modes dominants d'organisation institutionnelle : diversification des médiateurs et individualisation des publics, réseaux et dispositifs de gouvernance *ad-hoc*, décentralisation et régulation ciblée ou instabilité du salariat. De fait l'étude des impacts sociaux suscitée par les ONG en Amérique latine devrait plutôt être conduite dans l'optique de mettre à jour la diversité des inégalités subies, même si certains groupes les cumulent [Kessler, 2014], ainsi que les tendances beaucoup plus larges du changement social, comme le soulignait Olivier de Sardan [Olivier De Sardan, 1998]. Par-delà leur forte visibilité contemporaine les discours et les pratiques des ONG sont tout autant la cause que le symptôme de ces transformations sociales. L'étude des « effets inégalitaires » de l'action des ONG illustre une tendance plus ample à la fragmentation et aux renouvellements des canaux politiques de représentation et de gestion, une forme de démocratisation en archipel traversée par la recomposition des institutions publiques au sens large. Les dynamiques des ONG tant dans le *policy* que dans la *politics* illustrent bien une transformation plus générale du fonctionnement de l'ordre politique, et aussi de ses représentations dominantes.

- Enfin, certains effets spécifiques de l'action des ONG sont induits par la tension entre la petite taille de leurs actions et la finalité publique qu'elles se donnent, souvent avec un argumentaire universaliste⁵, alors qu'on observe une focalisation sur les minorités, et une rhétorique de la diversité. Les ONG ont contribué à redéfinir les différents publics que l'État se doit de prendre en compte. Aujourd'hui, elles ont montré ce qu'elles pouvaient faire « au nom de l'intérêt public » mais aussi en quoi elles étaient incapables de se substituer aux États.

⁵ Incapacité d'arbitrage légitime entre territoire et entre secteurs socio-économiques, discontinuité et incapacité à atteindre la grande échelle des politiques publiques.

La dernière décennie du tournant à gauche a cependant permis à ces derniers de mieux les encadrer, mais aussi de rappeler parfois leur rôle fondamental pour faire mieux entendre les voix dissidentes et minoritaires, comme c'est le cas aujourd'hui en Equateur [Le Quang et Ramírez Gallegos, 2016] ou en Bolivie en particulier depuis le célèbre conflit du TIPNIS de 2011. A travers les trois dernières décennies où les ONG latino-américaines ont été autant portées aux nues que critiquées, il est peut être temps de reconnaître leur diversité et leur ambiguïté puisqu'elles peuvent lutter efficacement contre certaines inégalités mais aussi contribuer à en reproduire d'autres.

Bibliographie

- AUTREPART, « Les ONG à l'heure de la bonne gouvernance » (dossier), n°35, p. 3-18 (n° spécial de la revue sur le thème de cet article), 2005.
- AFFRE, N., *Les ONG et l'Etat. L'exemple du Guatemala*, Paris, L'Harmattan, 2001.
- ANNIS, S., "Can Small-Scale Development be a Large-Scale Policy ? The case of Latin America ", *World Development* 15 (supplément), 1987, p. 129-134.
- ASCELRAD, H., Herculano S., Pádua J.A., *Justiça ambiental e cidadania*, Rio de Janeiro, Relume Dumará, 2004.
- CAULIER Mathieu, « Les ONG mexicaines de genre », *Multitudes* 2011/4 (n° 47), p. 44-51
- CEFAÏ D. et TROM Danny (dir.), *Les formes de l'action collective : mobilisations dans des arènes publiques*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2001.
- CENTRE TRICONTINENTAL, « Les Ong : instruments du néo-libéralisme ou alternatives populaires ? », *Alternatives Sud*, vol. IV, 5, 1997.
- DAVIAUD, S., « Les ONG colombiennes de défense des droits de l'homme face aux violences », *Bulletin de l'Institut français d'Études andines*, n° 29 (3), 2000, p. 359-378.
- DELPECH Quentin, « Agir en milieu syndical. L'ONGisation de la cause des travailleurs au Guatemala » in GECCI (dir.), *Culture et inégalités. Enquête sur les dimensions culturelles des rapports sociaux*, Paris, L'Harmattan, 2011.
- DEZALAY Yves, BRYANT Garth, *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine, entre notables du droit et "Chicago boys"*, Paris, Le Seuil, 2002.
- DUMOULIN Kervran D., « Les ONG latino-américaines après l'âge d'or : internationalisation et dispersion », in *Amérique latine 2006*, Paris, La Documentation Française, 2006, p. 31-50.
- DUMOULIN D., RODARY É., « Les ONG et le secteur mondialisé de la conservation », Catherine AUBERTIN (coord.), *Représenter la nature. ONG et biodiversité*, Paris, Presses de l'IRD, 2005, p. 59-98.
- DUMOULIN D., "Local Knowledge in the Hands of Transnational NGO Networks : a Mexican Viewpoint ", *International Journal of Social Sciences*, n° 178, 2003, p. 593-605.
- DUMOULIN D., MICHEL A., « De quelques usages dans la politique mexicaine », in C. Neveu, *Cultures et pratiques participatives. Perspectives comparatives*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 233-254.
- DUPUITS, Emilie. Construire une norme transnationale en réseau : gestion communautaire de l'eau et « associativité » en Amérique Latine. *Revue Interdisciplinaire de Travaux sur les Amériques*, 2014, no. 7
- EDWARDS M., HULME D., Scaling-up the development impact of NGOs : Concepts and experiences “, in M. EDWARDS, D. HULME, *Making a difference in a changing world*, London, Earthscan Publications, 1992.
- EDWARDS M., HULME D. (éd.), *Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World*, West Hartford, Conn., Kumarian Press, 1996.
- EDWARDS M., HULME D. (éd.), *NGOs , States and Donors : Too Close for Comfort ?*, New York, St Martin's Press, 1997.
- EVERSOLE R. H. (éd.), "Here to Help. NGO Meets Community-And What Happens Nexte?" *Here to help: NGOs combating poverty in Latin America*, Armonk, N.Y., M. E. Sharpe, p. XI-XXIX, 2003.
- GRANT J., MALHONEY W., *The Protest Business? Mobilizing Protests Groups*, Manchester, Manchester University Press, 1997.
- HAMAD T., SWARTS F.A., SMART A. R.(éd.), *Culture of responsibility and the role of NGOs*, Paragon House, St. Paul, Minn, 2003.

- HEVIA, A. E. (2013). La información cuantitativa sobre el tercer sector en América Latina. *Revista Espanola del Tercer Sector*, 24, 197–200.
- KESSLER Gabriel, *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2014, 380 p.,
- LACOMBE, Delphine, « Entre survivance des ONG et mise en mouvement : pratiques et débats des féminismes nicaraguayens à l'heure de la globalisation du genre », *Cultures & Conflits* [En ligne], 83 | Automne 2011, mis en ligne le 04 janvier 2013, consulté le 05 octobre 2016. URL : <http://conflits.revues.org/18175> ; DOI : 10.4000/conflits.18175
- LEFF E. (coord.), *Justicia ambiental. Construcción y defensa de los nuevos derechos ambientales, culturales y colectivos en América Latina*, México, PNUMA, Red de Formación Ambiental, 2001.
- MAKOMEN Getu, "The Transformation Side of Microenterprise : the Case of the Opportunity International Program in Honduras", in R. EVERSOLE (ed.), *Here to help : NGOs combating poverty in latin America*, Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe, 2003, p. 117-149.
- MAYTA Ana, "Women, Microenterprise Development and Poverty in Bolivia", in R. EVERSOLE (éd.), *Here to help : NGOs combating poverty in Latin America*, ARMONK N.Y. ; London : M.E. SHARPE, 2003, p. 105-116.
- MEYER C. A., *The Economics and Politics of NGOs in Latin America*, Praeger, 1999.
- MEYER D., « ONG : une catégorie juridique introuvable, une définition utilitaire » in P. DAUVIN et J. SIMEANT, *ONG et humanitaire*, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 139-161.
- MILLAN Mária, « De la périphérie vers le centre : origines et héritages des féminismes latino-américains », *Revue Tiers Monde* 2012/1 (n°209), p. 37-52.
- MOALLIC Benjamin, « La reconversion militante des acteurs politico-militaires : une remobilisation ambiguë au lendemain des guerres internes (Nicaragua-Salvador) », *Cahiers des Amériques latines* [En ligne], 60-61 | 2009, mis en ligne le 31 janvier 2013, consulté le 13 décembre 2016. URL : <http://cal.revues.org/1384>
- MUÑOZ MARQUEZ, L. N. (2016). The relevance of organizational structure to NGOs' approaches to the policy process. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Volume 27, [Issue 1](#), pp 465–486
- OLIVIER de SARDAN J.-P., « Ce que pourrait être un programme de recherche sur les ONG », in J. P. DELER (dir.), *ONG et Développement. Société, économie, politique*, Paris, Khartala, 1998, p. 23-27.
- OLLITRAULT S., CHARTIER D., « Les ONG d'environnement dans le système international en mutation : des objets non identifiés ? » in Catherine AUBERTIN (coord.), *Représenter la nature. ONG et biodiversité*, Paris, Presse de l'IRD, 2005, p. 21-58.
- PEARCE Jenny, Is social change fundable? NGOs and theories and practices of social change, *Development in Practice*, Vol. 20, No. 6 (August 2010), pp. 621-635, Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/20750163>
- PINHEIRO BARBOSA L. (2013). Tercer sector y la despolitización de la cuestión social en América Latina. *Revista Espanola del Tercer Sector*, 24, 17–35.
- RECONDO D., « Les paradoxes de la démocratie participative en Amérique latine », in C. NEVEU, *Cultures et pratiques participatives. Perspectives comparatives*, Paris L'Harmattan, 2007, p. 255-277.
- SERJE M., "Malocas and barracones. Tradition, biodiversity, and participation in the Colombian Amazon", *International Journal of Social Sciences*, n° 178, décembre, 2003, p. 561-672.
- SIMÉANT Johanna, « La transnationalisation de l'action collective », in Éric Agrikoliansky *et al.*, *Penser les mouvements sociaux, La Découverte « Recherches »*, 2010 p. 121-144.
- SOGGE D., K. BIEKART, SAXBY J., *Compassion and calculation : the Business of Private Foreign Aid*, London, Pluto Press, 1996.
- VAKIL A., "Confronting the classification problem : toward a Taxinomy of NGOs", *World Development*, 25 (12), 1997, p. 2057-2070.

