

Chapitre III

La « société civile » et la « lutte contre la pauvreté » : les enjeux et les acteurs d'une création sociale

Gabriel Vommaro

Comme nous l'avons vu, la « société civile » apparaît dans les visions dominantes redéfinissant la question sociale en termes de « lutte contre la pauvreté » comme un espace privilégié de gestion des programmes sociaux, garantissant à la fois la transparence dans l'attribution des ressources d'origine publique et le développement des capacités (l'« *empowerment* ») des « pauvres ». Loin d'être un domaine établi, il devait pour autant être soutenu par les acteurs chargés de gérer les politiques sociales afin de le « renforcer ». Ce renforcement était en même temps une façon de construire la « société civile » comme espace délimité et capable de participer à la nouvelle entreprise d'aide aux « pauvres ». Des programmes gouvernementaux et internationaux ont joué en ce sens un rôle important. L'investissement de ressources afin de soutenir la « société civile » nécessitait par ailleurs certaines formes d'orientation des bailleurs. Tout un ensemble d'études visant à mesurer, classifier et ordonner le « monde associatif » fut ainsi mis en place, tout en contribuant au développement d'ONG et de centres d'études qui vont progressivement acquérir une expertise dans ce type d'activité au carrefour de la recherche universitaire et du consulting international. On s'aperçoit de cette manière que dans le processus de construction de la « société civile » comme pièce centrale de la « lutte contre la pauvreté » ce sont plutôt des acteurs placés en dehors de ce monde, ou bien des acteurs y appartenant mais ayant une position dominante, peu liée aux associations territoriales et étroitement liée à l'Etat et aux fondations internationales, ceux qui ont travaillé le plus pour faire exister cette sphère du social à laquelle ils seront progressivement attachés tant en vertu de leurs intérêts professionnels que de leurs trajectoires personnelles.

Dans ce chapitre nous essayerons de restituer ce processus de création collective. Premièrement, nous décrirons les activités et les dispositifs institutionnels créés par le Secrétariat au Développement Social afin de « renforcer » la « société civile » et de travailler à établir des « réseaux » articulant ce monde. La rencontre entre le militantisme péroniste proche du catholicisme social des années 1970 et les discours des

organismes multilatéraux apparaîtra à nouveau comme une alliance puissante en termes d'acteurs et de ressources. Deuxièmement, nous nous occuperons des soutiens des organismes multilatéraux au « monde associatif ». Dès les années 1980, lorsque la Banque Mondiale reconnaît les ONG comme des interlocuteurs valides et encourage la création du GTONG, un groupe de travail intégré par des associations bien connectées qui ont réussi à se faire entendre à Washington, dans les années 1990, lorsque la Banque soutient des études et des activités liées à la « société civile » en même temps qu'elle les intègre aux négociations avec le gouvernement argentin, cette institution a joué un rôle important dans la consolidation de la nouvelle entité. Enfin, nous décrivons les activités entreprises par des centres d'études et des ONG intégrés par des professionnels et des experts afin d'étudier la « société civile », tout en contribuant à sa délimitation. Des tâches de mesure, de classification et de mise en ordre financées par des fondations internationales, notamment étasuniennes, ont réussi à dessiner des « cartes » du « monde associatif » – ainsi qu'à tracer son histoire – qui serviront d'orientation aux bailleurs. Ces cartes seront progressivement ajustées aux critères utilisés par ces fondations, ce qui a permis de rendre la nouvelle « société civile » comparable à celles d'autres pays. Dans ce processus, on assiste à des luttes pour la définition des principes d'inclusion et d'exclusion du nouvel espace à des frontières floues : bien que le « modèle » des ONG semble s'imposer comme l'image la plus légitime de la « société civile », l'entrée d'acteurs territoriaux à la gestion des programmes sociaux dans le contexte de la crise argentine introduit de nouveaux critères qui menacent la vision officielle d'un monde vu comme « bénévole, transparent et pluraliste ».

1. La « promotion » de la « société civile » par le Secrétariat au Développement Social : entre Paulo Freire et Amartya Sen

La question de la participation de la « société civile » à la gestion des politiques de « lutte contre la pauvreté » s'impose progressivement comme l'un des traits principaux des programmes sociaux. Parallèlement à une avancée vers des styles plus souples de gestion bureaucratique, et sur la base du principe de l'ouverture de canaux pour la participation sociale, à partir de la prise en charge d'Eduardo Amadeo du Secrétariat au Développement Social, celui-ci fait aussi appel à des ONG afin de leur confier des tâches de gestion des programmes. En syntonie avec le consensus

modernisateur légitimé internationalement que nous avons déjà analysé, selon lequel cette stratégie constituait une « bonne pratique », les différents programmes du Secrétariat ont commencé à transférer à ces organisations sociales tant des ressources économiques que des responsabilités de gestion des actions au niveau local (Acuña *et al*, 2002 : p. 25)¹³⁴. Selon E. Amadeo,

« On change alors le paradigme. Ce qui en effet coupe avec le passé est ma conviction, venue aussi de mon ascendance senienne [pour A. Sen], que la politique [sociale] est intimement liée à la relation avec la société civile, les organisations populaires, comme tu voudras. Et l'autre conviction est que l'État doit avoir un rôle davantage actif dans ce domaine, c'est-à-dire, que l'Etat doit aider les gens à s'organiser, à se former, à participer, etc. Bon, c'est pourquoi je crée le CENOC [Centre National d'Organisations de la Communauté, cf. plus loin], le Programme de renforcement de la société civile. L'idée des animateurs communautaires, le travail de base, etc. Parce que c'est ma conviction.... et il n'y a aucun programme social, absolument aucun programme social du ministère qui n'ait pas eu une composante de participation » (entretien avec Eduardo Amadeo).

En même temps, la participation de la « société civile » favoriserait la « transparence » dans l'assignation des ressources, manière de nommer la « lutte contre le clientélisme », c'est-à-dire, dans les termes de la philosophie des politiques sociales focalisées, une forme de ciblage qui ne contribuait ni à l'« empowerment » – parce qu'elle était perçue comme un frein à la participation – ni à l'attribution correcte des ressources – parce qu'elle n'était pas basée sur des critères techniques de définition des « bénéficiaires ».

Toutefois, pour C. Acuña *et al* le passage de responsabilités de gestion des programmes aux ONG « ne s'est pas avéré toujours productif, pour de multiples raisons. D'abord, la capacité réelle de l'ensemble des ONG pour représenter les intérêts, les valeurs et les identités des couches pauvres demeure en question, ce qui est associé à l'existence de beaucoup d'organisations sociales créées ad hoc pour obtenir des

¹³⁴ Comme le souligne « Les années quatre-vingt-dix ont été l'époque de la reconnaissance des organisations non gouvernementales nommées ONG et de leur présence publique croissante. Divers facteurs ont conduit à cela : les lignes directrices des organismes multilatéraux qui ont été imposées avec les transferts de fonds, les politiques sociales ciblées qui ont intégré les ONG comme des contreparties nécessaires à l'État, la coopération internationale qui a été soutenue par une mouvance dans l'opinion publique qui revendiquait ces acteurs en syntonie avec un discours critique envers ce qui relève de l'Etat, etc.

bénéfices à partir de l'influence qu'elles pouvaient exercer sur les noyaux de décision du Secrétariat. Ensuite, la conception pas toujours explicitée selon laquelle les organisations sociales seraient hypothétiquement plus efficaces que les bureaucraties étatiques a conduit non seulement à un affaiblissement de l'appareil administratif étatique au niveau central, mais aussi à négliger la nécessité de fortifier les administrations publiques municipales, en laissant à beaucoup d'ONG le rôle fondamental de la gestion locale. Enfin, déléguer des ressources et des responsabilités à ce type d'organisations n'a pas éliminé la possibilité de pratiques clientélistes, en tout cas cela les a redéfinies » (Acuña *et al*, 2002 : p. 25)¹³⁵. Ainsi, on introduit une question fondamentale pour notre travail : non seulement la participation de la dite « société civile » entraînait des problèmes de « gestion » des programmes, mais de plus elle introduisait, d'une part, le problème moral de la distinction des bonnes et des mauvaises ONG, des vraies et des opportunistes ; d'autre part, on devait faire face au problème également moral de la définition des bonnes et mauvaises manières de distribuer, depuis la « société civile », les biens parmi les « pauvres ».

L'encouragement de la participation de la « société civile » à la mise en place des politiques sociales a par ailleurs ses limites. Comme le signalent Inés González Bombal *et al* (2003 : p. 25 et ss.), les ONG avaient beau être le noyau des programmes, elles ont plutôt participé à leur mise en place, sans faire partie de leur conception, qui était définie depuis le « haut », c'est-à-dire au niveau national. Dans certains cas, les ONG intégrées par des experts fonctionnaient de fait comme des cabinets de consulting au niveau local, en conseillant les organisations sociales territoriales et en leur fournissant de l'assistance technique requise par les programmes décentralisés.

Comme dans le cas des « pauvres » et de la pauvreté comme problème social, la politique de soutien des ONG était en même temps une politique de « création » de ces organisations. Ceci ne veut pas dire que le monde associatif n'existait pas avant les programmes sociaux orientés à faire de ces acteurs des protagonistes des politiques sociales, mais que ces politiques ne sont pas indépendantes de la montée en puissance des ONG, voire de la constitution d'un domaine spécifique désigné sous ce label. Comme nous l'avons dit à propos de la reconnaissance de la « société civile » de la part des organismes multilatéraux, en Argentine aussi, dans certains domaines comme l'environnement et les droits de l'homme, les ONG étaient déjà des acteurs puissants

¹³⁵ Sur les problèmes présentés par les ONG dans la mise en place des programmes sociaux, cf. (González Bombal *et al*, 2003 : pp. 26 et ss.).

ayant des modes d'intervention sur la scène internationale. Par ailleurs, les associations de quartier, les sociétés mutuelles, etc. existaient depuis longtemps¹³⁶. De plus, dans le contexte de la transition démocratique la participation locale, surtout des classes populaires, était vue d'une part comme une pratique de démocratisation d'une société qui venait d'une expérience autoritaire et, d'autre part, comme un possible contrepoids des organisations populaires traditionnelles : les syndicats, perçus par les intellectuels et les hommes politiques de la transition démocratique comme corporatistes et également autoritaires¹³⁷.

La nouvelle étiquette « ONG » a pourtant conféré à ce milieu associatif une importance inédite, en même temps qu'elle lui a directement ou indirectement fourni des ressources afin que ces organisations participent d'une manière plus active et plus efficace à la vie politique des quartiers populaires. Les définitions légitimes de la « société civile » partagées par le Secrétariat au Développement Social, les organismes multilatéraux et une grande partie des experts en politiques sociales tendent à limiter cet espace aux organisations qui correspondent le plus au modèle des ONG : participation individuelle, bénévole et autoréglée, tout en laissant hors champ les organisations répondant à d'autres logiques de recrutement et d'organisation – *i.e.* syndicats, mouvements sociaux, etc. Cette délimitation aura une grande importance lors des conflits autour de la distribution des ressources d'origine publique dans les quartiers populaires. Comme le soulignent Gabriel Casaburi et al, « les stratégies de participation de la société civile promues par les BMD [banques multilatérales de développement] et mises en œuvre conjointement avec les gouvernements supposent des opportunités pour quelques secteurs et des limites pour d'autres. La forme d'organisation de l'action collective des ONG, caractérisée par des principes d'autorégulation, d'individualisme et

¹³⁶ Il faut dire que la plupart des études sur ce domaine ont été réalisées à partir des années 1980. C'est alors que les intellectuels voulant récupérer les expériences historiques des « sociétés civiles » non péronistes et non corporatistes ont redécouvert des associations de voisins, les bibliothèques socialistes de quartier, les mutuelles, etc., existant avant la création du péronisme. Cf. (Gutiérrez et Romero, 1995 ; Sabato, 1998 ; Thompson, 1995). Un article de Sabina Frederic s'intéresse à ce phénomène. Cf. (Frederic, 2003). On retrouve ensuite quelques historiens faisant des travaux pour des ONG/centre d'études qui ont continué à travailler sur ce sujet. Cf., par exemple, Di Stéfano, Roberto; Sabato, Hilda et al, *De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil. Historia de la iniciativa asociativa en la Argentina. 1776-1990*, Buenos Aires, GADIS, 2002.

¹³⁷ Cf. (Frederic, 2003). Par ailleurs, le contexte latino-américain est selon Nora Rabotnikoff *et al* l'une des trois sources de la redécouverte mondiale de la « société civile » entre les années 1970 et 1980, les deux autres étant l'Europe de l'Est pendant les années des régimes communistes – la société civile étant vue comme un espace de résistance et d'autonomie – et la critique à l'Etat social en Europe et aux Etats-Unis, ce qui avait commencé comme une critique de gauche visant à la démocratisation des démocraties occidentales et qui a été repris par la critique conservatrice du *Welfare*. Cf. (Rabotnikoff *et al*, 2000 : pp. 41-44).

de volontarisme s'avère attirante pour les BMD dans la mesure où celles-ci sont aussi proches de la logique du fonctionnement des marchés. Ainsi, tandis que les BMD semblent avoir construit une image de la société civile excessivement centrée sur les ONG au détriment d'autres organisations, les ONG semblent avoir été de plus en plus séduites par ces organismes » (Casaburi et al, 2000 : p. 222).

Par ailleurs ces ONG sont, dans quelques cas, des organisations d'expertise créées afin de répondre aux appels d'offre successifs lancés par l'Etat, par des fondations privées ou par les organismes multilatéraux afin d'intervenir dans le monde populaire, de mesurer l'impact de ces interventions ou d'évaluer le déroulement des politiques auxquelles d'autres ONG participaient.

Les ONG en Argentine

D'après l'étude de l'ONG Groupe d'Analyse et de Développement institutionnel et social (GADIS) de mars 2004 analysant la structure du tissu associatif en Argentine, il existerait plus de 100.000 associations dans ce pays. Le plus grand nombre se situe dans la région Centre, mais le nombre d'Organisations de la société civile (OSC, l'étiquette utilisée par GADIS) par habitant est plus élevé dans les régions du nord-ouest argentin et du nord-est (environ 3,5 associations/1000 habitants dans ces régions contre 2,9 OSC/1000 habitants de moyenne nationale). Un grand nombre d'associations argentines sont des coopératives scolaires (24 %) [associations de parents d'élèves existant dans la plupart des écoles publiques et chargées de soutenir financièrement l'institution ainsi que les enfants qui ont des problèmes financiers] ou des associations dites « associations d'affinité », telles les mutuelles, les coopératives hospitalières, les clubs sociaux ou sportifs, les associations de retraités, les coopératives ou les syndicats, les associations professionnelles, les associations de collectivités et les chambres patronales. 12 % des OSC sont des associations de soutien de différentes causes.

Les principaux domaines d'action des OSC sont l'éducation (40 % d'entre elles s'y consacrent), le sport et les loisirs, l'assistance et l'organisation sociale, la culture et l'aide humanitaire. Parmi les personnes travaillant dans les OSC, 24 % sont des salariés, représentant 2,5 % de la population active. Le poids économique des OSC est estimé à 2,6 % du PIB. La moitié des OSC recensées ont un budget annuel inférieur à 5000 pesos (soit 1200 euros environ), alors que moins de 15 % d'entre elles ont un budget supérieur à 50.000 pesos (soit 12.000 euros environ).

Leur structure financière repose pour l'essentiel sur le développement de fonds propres (cotisations de membres). Les fonds publics représentent 20 % de leur financement, les dons privés 5 % et les financements internationaux 2 %.

Par ailleurs, les ONG représentent un espace d'insertion professionnelle et de travail bénévole assez important. Selon GADIS, environ 1.8 millions de personnes travaillent dans des ONG, dont 400.000 sont salariées.

Source : CIVICUS-GADIS (2006) *Tiempo de crisis, tiempo de oportunidades. La Sociedad Civil por Dentro*, Buenos Aires.

Les politiques de soutien étaient en même temps des politiques de délimitation des frontières – même si elles sont restées très floues –, de définition des formes légitimes d'existence des ONG et, enfin, tout simplement, de comptage des associations, afin de rendre compte socialement et politiquement de leur importance¹³⁸. Le Secrétariat au Développement Social a beaucoup travaillé dans ces démarches. Premièrement, Eduardo Amadeo a créé en 1995 le Programme de renforcement de la société civile,

« dont l'objectif de base est orienté vers l'instrumentalisation de mécanismes permettant de renforcer les capacités et les compétences personnelles et socio-communautaires, considérées comme des outils fondamentaux pour combattre la pauvreté.

L'intention est de coopérer avec les organisations communautaires pour contribuer à leur développement, renforcer des liens solidaires au niveau local et consolider des pratiques démocratiques permettant aux secteurs les plus pauvres de récupérer leur représentativité, et aux organisations solidaires de la société civile d'acquérir un rôle plus important.

La modalité adoptée pour atteindre ces buts est la réalisation d'actions éducatives qui encouragent la récupération de savoirs en renforçant des connaissances, des habilités et des attitudes que les secteurs populaires mettent en œuvre pour faire face à leur réalité : la qualité spécifique du Programme est son caractère éducatif,

¹³⁸ Comme le montre A. Thompson, l'étiquette d'ONG a été créée au niveau mondial afin de délimiter les associations de la « société civile » par rapport à l'Etat, enjeu majeur dans le traitement international des pays du tiers monde ; alors que l'étiquette d'association à but non lucratif a plutôt été utilisée aux Etats-Unis et provient de l'intérêt de délimiter un espace privé non marchand. Cf. (Thompson, 1995 : pp. 11-12).

comme une expérience singulière d'éducation informelle » (Rapport sur les dix premières années du Programme – document fourni par Roberto Candiano lors d'un entretien).

Le secrétaire du programme, Roberto Candiano, représente un cas de figure de la rencontre entre les idéologies du ciblage et de la participation de la « société civile » des organismes multilatéraux, et les idéologies chrétiennes de la gauche péroniste que nous avons abordées dans le chapitre précédent. Spécialiste en « éducation populaire », il est titulaire d'une maîtrise en sciences de l'éducation obtenue à l'Université de Buenos Aires, où il a également fait des études de psychologie. Il a par ailleurs suivi une formation de psychologie sociale, fait très répandu chez les militants sociaux d'origine chrétienne des années 1970. C'est alors qu'il commence à lire et à discuter les positions de l'éducateur brésilien Paulo Freire au sujet de l'éducation populaire, une approche très prégnante chez les militants sociaux de l'époque¹³⁹. C'est cette branche de l'éducation populaire, prônant la « participation populaire », qui sera reprise par certains experts de la Banque Mondiale et de la Banque Interaméricaine de Développement afin de nourrir leurs perspectives de « participation de la société civile ». Ceci explique en partie, comme nous l'avons vu, la confluence entre ces experts et les militants sociaux péronistes. Militant démocrate chrétien puis péroniste proche des jeunes péronistes des années 1970, R. Candiano était surtout un militant social-chrétien proche des prêtres du tiers monde, notamment de Carlos Mugica, un prêtre travaillant dans un bidonville de la ville de Buenos Aires – la *Villa 31* – qui sera assassiné par les groupes paramilitaires organisés par l'extrême droite péroniste en 1974, nommés Alliance

¹³⁹ Pédagogue brésilien né à Recife en 1921 et mort à Sao Paulo en 1997, Paulo Freire a étudié la philosophie à l'Université de Pernambuco et il a été professeur d'histoire et de philosophie de l'éducation à l'Université de Recife. En 1947, il commence à travailler à l'alphabétisation d'adultes, ce qu'il essaiera de mettre en pratique dans tout le nord-est du Brésil, où il existait d'importants taux d'analphabétisme pendant les années soixante. En 1964, la dictature militaire met fin à cette politique et met en prison P. Freire, qui part ensuite en exil : en Amérique latine d'abord, en Suisse ensuite, après une courte période passée aux Etats-Unis. A Santiago du Chili, il a travaillé pour le gouvernement de Salvador Allende et il a été consultant du bureau régional de l'Unesco. Il est aussi professeur invité au Centre d'études en éducation et en développement de l'Université de Harvard. À Genève, P. Freire est engagé comme consultant à plein temps pendant neuf ans au Conseil Mondial des Églises, exerçant une profonde influence sur l'orientation et la méthodologie de la formation religieuse. En effet, le concept d'apprentissage œcuménique a beaucoup emprunté aux idées de P. Freire. Par ce biais, sa méthode d'éducation populaire a fortement pénétré dans les courants catholiques de gauche de l'Amérique latine. C'est en exil que P. Freire publie ses deux ouvrages les plus célèbres : *L'Éducation comme pratique de la liberté* (1964) et *Pédagogie des opprimés* (1968). En 1980 Paulo Freire retourne au Brésil et il entre à l'Université de Campinas et à l'Université Catholique de Sao Paulo. Il milite au Parti des Travailleurs. Lorsque ce parti, en 1989, l'emporte lors des élections municipales, P. Freire devient secrétaire à l'éducation à la mairie de Sao Paulo. Cf. (Gerhardt, 1993).

Anticomuniste Argentine (connue comme la « Triple AAA »)¹⁴⁰. Chez R. Candiano, le militantisme catholique provient de sa formation catholique chez les salésiens. En raison de sa participation politique, suite au coup d'Etat de 1976 il a dû partir en exil aux Etats-Unis où vivait une partie de sa famille. Il a alors suivi des formations en éducation à l'ONU. Après deux tentatives de réinstallation à Buenos Aires, il est rentré avant la chute de la dictature et a travaillé à l'école secondaire des salésiens, l'Institut Don Bosco, où il avait fait ses études :

« Je travaillais là et ils me donnaient en quelque sorte un asile politique, disons, quand j'étais chez moi et les choses allaient mal j'allais au séminaire qu'ils avaient à Ramos Mejía [banlieue ouest de Buenos Aires]. Ils ont été très bien avec moi, avec moi et avec beaucoup d'autres compagnons » (entretien avec Roberto Candiano).

En 1983, R. Candiano s'est remis au travail politique, tout en étant engagé par la mairie de la ville de Buenos Aires, gouvernée par les radicaux, afin de coordonner une commission qui devait réviser les règles internes de la profession enseignante. En 1988 il participe aux élections internes du péronisme en soutenant Antonio Cafiero, finalement battu par C. Menem. C'est dans les années 1980 qu'il fait la connaissance d'Eduardo Amadeo, ainsi que d'autres dirigeants péronistes qui seront d'importants fonctionnaires pendant les années 1990 et 2000, comme Felipe Solá, gouverneur de la province de Buenos Aires entre 2002 et 2007, et Daniel Filmus, expert et fonctionnaire en éducation (cf. note 144). En 1989, R. Candiano participe aux équipes techniques du Secrétariat à l'Education de la ville de Buenos Aires, alors aux mains des péronistes. En 1991, lorsque 'E. Amadeo est élu député national, R. Candiano devient son conseiller et il travaille activement à la préparation de la loi de réforme de l'Education votée en 1994. Ses liens avec E. Amadeo l'amènent à accepter de participer à la gestion du Secrétariat au Développement Social lorsque le premier est nommé secrétaire. Son travail était de mettre en œuvre la composante de la « participation » promue par E. Amadeo :

¹⁴⁰ Sur la trajectoire politique et religieuse de C. Mugica, cf. l'ouvrage organisé par un autre prêtre qui faisait partie du même courant : Vernazza, P. Jorge. (comp.), *Padre Mugica. "Una vida para el pueblo"*, Ediciones Lohlé-Lumen, Buenos Aires, 1996.

« Je suis allé au Développement Social. Eduardo [Amadeo] m'a confié la tâche de... il m'a dit alors : "je veux que les politiques sociales soient promotionnelles, c'est pourquoi elles doivent avoir une composante de développement des capacités des personnes, à savoir, une composante de formation, presque toutes les politiques que je vais proposer doivent avoir cette composante, et je veux que tu sois le chef de cette composante éducative", c'est-à-dire, "dans chaque action, dans chaque programme que nous faisons il doit toujours y avoir une action, une composante, une activité, un espace en rapport avec le développement des capacités de tout type, des capacités personnelles, collectives, socio-communautaires, sociales, je veux que tu développes et mobilises certaines capacités" » (entretien avec Roberto Candiano).

Nous pouvons ainsi revenir sur la convergence entre l'expérience des militants sociaux péronistes liés au catholicisme social et les nouvelles approches promues par les organismes multilatéraux – et par les experts argentins proches de ces derniers – pour comprendre en quoi elle consiste. Pour R. Candiano, les activités et les programmes mis en place par le Secrétariat et disposant du financement de la Banque Mondiale et de la Banque Interaméricaine de Développement afin de développer les capacités (d'« *empowered* ») les « pauvres » étaient compatibles avec ce qu'il avait appris à l'époque où il militait dans les quartiers populaires avec les groupes péronistes de gauche et les mouvements chrétiens inspirés par la théologie de la libération : le projet de Candiano était toujours celui de promouvoir la participation et pour ce faire Paulo Freire et Amartya Sen, la Banque Mondiale et les prêtres du tiers monde pouvaient trouver un point de confluence. Le Programme d'animation communautaire conçu dans le cadre du Programme de renforcement de la société civile est en ce sens un cas de figure. Comme le signale R. Candiano :

« Tu vois, Eduardo [Amadeo] était très influencé par [Mohammad] Yunus [l'économiste bangladais qui a mis en place la Grameen Bank, connu pour cela comme « le banquier des pauvres » et prix Nobel de la paix 2006], pour toute cette expérience entreprise par Yunus avec le micro crédit. Et aussi par cet économiste indien, Amartya Sen, qui parle du développement des capacités, très influencé par lui. J'étais intéressé par cette lecture, disons, mais je n'ai jamais eu l'idée de lui attribuer beaucoup d'importance, je n'ai jamais spécialement épousé les trucs à la mode, parce qu'il me paraît que les choses ont besoin de temps, on a besoin de voir

les résultats. Mais, bon, je le prends, mais j'ai accordé à ceci plus une question idéologique, plus de mon militantisme dans l'église, avec la chose communautaire. Nous, quand nous travaillions avec [le prêtre Carlos] Mujica, nous étions très concernés par la question des leaders spontanés de la communauté, ceux que la communauté reconnaissait comme des leaders, et les leaders étaient un peu comme les organisateurs de l'activité communautaire en fonction des objectifs issus de la communauté et servant la communauté [...] toujours avec des apprentissages nouveaux, supérieurs. Nous étions très concernés par l'éducation des adultes de [Paulo] Freire, tu te souviens que Freire proposait les promoteurs communautaires ? De les former... ensuite Fidel Castro prend ce modèle... j'étais aussi avec les gens qui ont incorporé ceci à Cuba, c'est très intéressant toute cette question. Disons, j'ai fait un syncrétisme entre ce qu'a été l'église du tiers monde et mon bagage idéologique, un peu de Freire et un peu de la question éducative que j'avais travaillée pendant ces années.

- Tout cela combiné avec les idées des organismes...

Disons clairement qu'Eduardo [Amadeo], comme il est économiste, il a pris ces idées qui viennent plus du côté de l'économie, qui ont été importantes, elles ont montré de bons résultats, mais je leur ai donné un autre caractère, et à vrai dire, cela était bien mené » (entretien avec Roberto Candiano).

La possibilité de mettre en pratique depuis l'Etat un programme qu'il percevait comme étant compatible avec sa trajectoire de militant social-chrétien amenait R. Candiano à accepter ce compromis entre deux courants qu'on pourrait penser antagonistes d'un point de vue purement théorique. Promouvoir la participation était ainsi un objectif tellement important que cela déplaçait le débat sur les lignes directrices dominantes de la politique sociale de l'époque. La décision sur le nom du programme dirigé par R. Candiano faisait déjà partie de ce compromis, comme il le signale :

« Le nom est importé, il était à la mode à cette époque, le renforcement de la société civile, dans tous les forums internationaux on parlait du renforcement de la société civile et quand il a fallu mettre un nom à ce que je faisais, Leonardo Di Pietro qui était le chef de cabinet d'Eduardo [Amadeo] a proposé ce nom. Puisqu'on parle autant dans le monde de renforcement de la société civile, pourquoi ne pas l'utiliser... alors, nous avons discuté. Je l'ai acheté, je ne me suis

pas trop impliqué dans le nom. Il m'a paru, bon, assez représentatif, mais bon [...] je m'occupais plus des organisations de base » (entretien avec Roberto Candiano).

Le travail de promotion de la « société civile » entendue comme les « organisations de base » – une manière différente mais compatible dans la pratique avec la définition de la « société civile » en termes d'ONG – rendait ainsi plus compatible les politiques ciblées avec les expériences de base de R. Candiano. De même, il pouvait être contraire à la philosophie du ciblage tout en travaillant dans un Secrétariat promouvant le ciblage – et qui ciblait l'intervention du programme dirigé par R. Candiano – car son but était compatible avec n'importe quel type de politique sociale¹⁴¹, sauf avec ceux qui sont vus par R. Candiano comme « clientélistes ». Là encore, en rapport avec la « lutte contre le clientélisme », on voit un point de confluence entre les politiques des organismes multilatéraux et de leurs alliés argentins, et le militantisme social-chrétien. Lors de l'entretien avec R. Candiano, celui-ci critiquait les politiques du gouvernement de Néstor Kirchner car il les percevait comme clientélistes, de même que les politiques sociales qui n'étaient pas gérées par le Secrétariat au Développement Social pendant les années 1990. Puis il affirmait :

- *Et comment mettez-vous en rapport le clientélisme avec le renforcement de la société civile ?*

C'est un antidote.

- *Un antidote... ?*

Je te dis qu'il y a beaucoup de gens de l'intérieur du pays avec lesquels je continue à écrire, nous continuons à discuter par téléphone. Et ils racontent comment des *punteros* [les dirigeants territoriaux des partis politiques], comment ils font les campagnes électorales, comment ils gèrent les allocations sociales. Et ceux qui sont contre, ces gens qui ont une conscience, ils s'opposent et ils sont exclus. Mais bon, certains négocient, d'autres ne négocient pas, alors ils sont exclus et ils font leur propre chemin, celui des ONG ou des organismes

¹⁴¹ Ainsi, il affirme lors d'un entretien : « Je suis pour les politiques universelles. Les politiques sociales... je ne crois pas beaucoup dans le ciblage. *Mais vous faisiez partie d'un Secrétariat très proche du ciblage...* C'était l'idéologie du moment. Et bon, nous devons cibler parce que nous n'avons pas assez d'argent. Mais, notre idée était de l'installer [la promotion de la participation] comme politique d'Etat disons. En réalité comme composante d'une politique de promotion des êtres humains et des communautés et des sociétés, qui peut être parfaitement compatible avec une politique sociale universelle » (entretien avec R. Candiano).

internationaux, de l'église. Ils cherchent des ressources autrement. D'autres s'engagent en politique tout en cherchant à introduire des pratiques plus saines dans la communauté, tu as tout cela. Mais comme d'habitude, je peux dire qu'au moins ils se rendent compte qu'ils sont manipulés. Et auparavant ce n'était pas le cas. Il y a plus de conscience, c'est pour cela que je te dis que c'est un antidote » (entretien avec Roberto Candiano).

Comme d'autres fonctionnaires du Secrétariat, R. Candiano a suivi la formation en gérance sociale de l'Institut Interaméricain pour le développement économique et social (INDES, BID), à Washington. Il a travaillé au Secrétariat au Développement Social jusqu'en 2000, puis il a travaillé à nouveau comme conseiller de E. Amadeo au Secrétariat à la Lutte contre les addictions et le trafic de drogues et, en 2003, comme sous-secrétaire de Daniel Arroyo au Secrétariat aux Politiques sociales et au développement humain du Ministère du Développement social, combinant toujours son expertise en éducation et en psychologie avec la promotion de la participation de la « société civile ». Afin d'améliorer sa formation en politiques sociales et qu'elle soit académiquement reconnue, il a suivi un master en administration des politiques publiques à l'Université de San Andrés (cf. chapitre IV). Il est actuellement le directeur de la Fondation Gutenberg, un centre d'éducation tertiaire.

Suivant la logique des autres programmes du Secrétariat, le Programme de renforcement de la société civile a engagé sous CDD des professionnels des sciences sociales qui, comme Daniel Arroyo (sur sa trajectoire, cf. note 144), deviendront ultérieurement des experts en politiques sociales et en « lutte contre la pauvreté ». L'équipe dirigée par R. Candiano s'occupait autant de ses propres programmes que de la « composante participative » d'autres programmes du Secrétariat, de même que de conseiller les directeurs des programmes les plus importants comme le FOPAR déjà cité. Selon R. Candiano, les fonctionnaires de la Banque Interaméricaine de Développement et de la Banque Mondiale ont visité quelques quartiers où le programme de formation d'animateurs communautaires était plus développé et suite à cette expérience « ils ont été très touchés et ont ensuite transféré cette expérience à beaucoup d'autres programmes avec financement international dans d'autres pays. Et ils m'ont ensuite invité quand j'ai fini ma gestion ; la BID m'a invité à faire un exposé lors d'un congrès au Paraguay, et ils ont publié toute notre expérience dans un livre sur la gestion sociale » (entretien avec R. Candiano). Même si l'ampleur de l'intervention de

ce programme n'est pas très importante en termes de budget (cf. tableau VII ci-dessous portant sur le budget qu'il gérait), il montre la façon dont la participation de la « société civile » vue depuis la perspective des militants sociaux de tradition sociale-chrétienne s'incarnait dans l'action de l'Etat, visant à construire et soutenir le « troisième secteur ».

Tableau VII - Evolution du budget du Programme de renforcement de la société civile

Année	Budget en pesos (= 1 dollar)
1995	\$4.286.451.-
1996	\$5.104.211.-
1997	\$7.726.857.-
1998	\$7.923.797.-
1999	\$1.100.000.-
TOTAL	\$26.141.316.-

Source : Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, 2000.

La deuxième entreprise du Secrétariat en vue du renforcement de la « société civile » a été la création en 1995 du Centre National d'Organisations de la Communauté (CENOC). La perspective de ce centre était d'aider les ONG plutôt que les « organisations de base ». E. Amadeo a placé sa femme, Beatriz Orłowski de Amadeo, à la tête du Centre. Les tâches de comptage des ONG ont toujours été centrales au sein du CENOC, sa base de données d'ONG demeurant la seule source d'information quantitative sur le nombre d'organisations associatives en Argentine pendant quelques années. Le centre contribuait ainsi à la construction d'une « carte » de cette « société civile » qu'il s'agissait à la fois de renforcer et de construire :

« L'une des initiatives fondamentales promues par ce Centre a été la consolidation d'une base de données d'OSC [organisations de la société civile] permettant d'identifier et de faire connaître les milliers d'organisations qui développent une diversité d'actions dans tout le territoire national » (www.cenoc.gov.ar).

Le CENOC agissait ainsi comme un constructeur de « réseaux », mot à la mode à l'époque dans le « monde associatif » voulant rendre compte des alliances d'acteurs décentralisés de la « société civile ». Même si le Centre n'était pas une source de financement pour les ONG, il les aidait à se lier entre elles et les orientait vers les appels

d'offre des différents programmes mis en place par le Secrétariat au Développement Social. Selon E. Amadeo,

« Le CENOC est un bureau virtuel, ce qu'il fait est de relier [les ONG], il n'accorde pas de subventions mais il offre de l'information, des formations et construit des réseaux. Il construit des réseaux et donc, associé à tout ceci, il pouvait donner de l'argent pour quelques projets » (entretien avec Eduardo Amadeo).

2. La « société civile » des organismes multilatéraux

A partir du travail sur ces bases de données, le CENOC commence à classifier les ONG. « Ordonner » le « monde associatif » était ainsi une manière de lui donner forme. L'une des premières classifications visait à distinguer deux types d'organisations travaillant dans la gestion des politiques sociales : d'abord, les organisations de base représentant « la réponse solidaire » des classes populaires aux problèmes de survie. Elles s'étaient distinguées par leurs interventions au niveau local – notamment dans les quartiers populaires, où elles développaient un travail bénévole lié à la résolution de nécessités ponctuelles – et par une capacité de gestion généralement « déficitaire », ne disposant pas de ressources humaines professionnalisées. Ensuite, les organisations d'appui technique, différenciées des premières tant par leurs actions que par leurs destinataires. En général, elles sont composées d'experts et de professionnels qui ne sont pas les bénéficiaires de leurs actions. Ils participent à la gestion de programmes et de projets liés au « développement social et économique » des « pauvres », travaillant surtout au niveau provincial et national. A la différence des organisations de base, les organisations d'appui technique disposent fréquemment d'une structure organisationnelle leur permettant de développer des capacités de gestion « à un niveau acceptable » (CENOC, 1996). Depuis ce document, le CENOC a perfectionné ses classifications du monde des ONG, et a financé plusieurs études sur le sujet, en vue de distinguer les différents types d'associations ainsi que leur évolution historique et leur distribution territoriale¹⁴².

Par ailleurs, suite à la crise de 2001-2002 et à la visualisation publique des mouvements sociaux, notamment des groupes *piqueteros*, il est devenu évident que le

¹⁴² Cf. (CENOC, 2003) ; (Lago Martínez et al, 2006) ; (CENOC, 2007).

label « ONG » ne pouvait pas remplir totalement l'espace de la « société civile », car il laissait en dehors tout un ensemble d'organisations populaires qui ne répondaient pas au modèle bénévole du « monde associatif » et qui étaient plus politisées que ce que les définitions officielles reconnaissaient comme caractéristique des ONG¹⁴³. De même, les contradictions entre la montée en puissance des ONG et la crise du monde populaire est signalée par Inés González Bombal, sociologue et spécialiste en ONG, ainsi que consultante et experte dans ce domaine : « Sans doute, le secteur des ONG s'est accru et a gagné en importance face à l'État et au secteur privé. Elles sont aujourd'hui convoquées pour prendre part aux instances de délibération et de décision sur les politiques publiques et elles ont joué un rôle significatif dans l'attention de l'urgence sociale. Toutefois, il faut aussi évaluer que cette croissance des ONG s'est produite à l'époque et dans le contexte de la plus grande involution du développement social de l'Argentine moderne [...] Nous nous trouvons face à des organisations fortifiées au sein d'un pays qui s'est effondré. Il est vrai que beaucoup de ces organisations s'occupent désormais de l'urgence sociale, mais il est également vrai qu'elles n'ont pas pu agir sur les causes qui l'ont produite [...] C'est dans ce monde – celui de l'extrême nécessité – que sont apparues d'autres formes d'organisation qui, contrairement aux ONG en général, ont fait appel à l'action collective et ont constitué à une nouvelle identité pour un nouvel acteur de la société : le travailleur au chômage » (González Bombal, 2003 : p 11-12).

Les organismes multilatéraux ont contribué à forger cette image de la « société civile » liée au monde des ONG. Déjà en 1984 la Banque Mondiale avait contribué à la création du Groupe de Travail d'ONG sur la Banque Mondiale – GTONG, (Groupe d'Organisations Non Gouvernementales sur les Institutions Financières Internationales) –, un réseau global intégré par des ONG internationales. Le but était de maintenir « un dialogue critique » entre la Banque Mondiale et les ONG sur les

¹⁴³ Dans le dernier document du CENOC – fait sous la gestion de Alicia Kirchner au Ministère du Développement Social, qui privilégiait la promotion de l'« organisation populaire » – on reconnaît ainsi que « quelques interventions, depuis les bureaux gouvernementaux ou depuis les organismes internationaux de financement ont eu tendance à ignorer quelques aspects de cette problématique en consolidant une forme de lien basé sur une conception "instrumentale" de la participation publique et une dimension "fonctionnelle" de l'action collective exprimée dans les Organisations Sociales. La dimension "technique" qui s'est imposée face à l' "orientation politique" (comprise comme attribution de sens et non comme identité partisane) a supposé un cadre "neutre" pour l'établissement de liens entre des acteurs divers [...] Grâce à différentes études, dans les derniers temps on reconnaît la diversité des formes organisationnelles dont les différents acteurs sociaux modèlent leur action » (2007 : p. 12).

politiques et les projets financées par la Banque Mondiale liés à la promotion « du développement humain et durable ». Les objectifs du GTONG étaient de veiller à :

« La participation de la Société Civile à la prise de décisions sur les projets et les politiques de la Banque.

Le contrôle de l'impact des politiques de la Banque et de ses pratiques de prêt sur la pauvreté.

La présentation de comptes rendus et la transparence des opérations de la Banque Mondiale » (GTONG-Argentina, 2005 : pp. 2-3).

La participation de la « société civile » et la quête de « transparence » étaient ainsi au centre des préoccupations des fonctionnaires de la Banque Mondiale et des ONG qui avaient la capacité de se faire entendre dans cet organisme. L'arrivée du GTONG en Argentine est beaucoup plus tardive. Bien que depuis le début des années 1990 quelques ONG avaient commencé à prendre contact avec la Banque Mondiale, c'est en 1998, dans le contexte de la stratégie de la Banque Mondiale d'étendre le réseau d'ONG « amies », que la filière argentine du réseau a été créée. Elle est intégrée par environ 40 ONG, en général les mieux positionnées, ayant plus de ressources économiques mais surtout des ressources symboliques et sociales, en termes de relations qu'elles pouvaient mobiliser en tant qu'universitaires, militants, etc. Ces ONG ont réussi à se faire entendre par la Banque Mondiale, tout en participant au contrôle de la mise en place de certains programmes sociaux et travaux d'infrastructure financés par la Banque Mondiale ainsi que des forums de débat sur la Stratégie d'Assistance au Pays (CAS : *Country Assistant Strategy*) que cette banque organise depuis 2000 dans beaucoup de pays afin d'être attentif à la voix de la « société civile ». Pour les ONG participant au GTONG,

« Notre défi était de montrer l'existence de leaders d'Organisations de Base et d'Organisations de la Société Civile, OSC, tant ruraux qu'urbains ayant la capacité de dialogue pour effectuer des apports locaux à la Stratégie proposée par la Banque Mondiale et d'influencer, car ceci suppose de partager une logique de pensée permettant d'élaborer une proposition qui soit comprise par l'interlocuteur. C'est ainsi que dans le Rapport de la Banque Mondiale ont été rassemblées nos propositions annexées au Rapport présenté [par la Banque Mondiale] au

Gouvernement National [en 2000 et en 2003], même si ces dernières n'avaient pas un caractère contraignant » (GTONG : 2005 ; p. 4).

Les activités du GTONG ont été organisées suivant trois axes : séminaires thématiques, réunions nationales et documents de travail ; suivi des programmes et des prêts de la Banque Mondiale ; influence afin de modifier des politiques et des programmes financés par la Banque Mondiale et mis en place par le gouvernement argentin (GTONG, 2005 : p. 17). Bien que l'influence de ce groupe n'ait pas été très importante, les ONG qui y prennent part ont trouvé une voie d'accès directe aux organismes multilatéraux, tout en démontrant que l'univers de la « société civile » devient un acteur central, au moins au niveau symbolique, dans le domaine des politiques sociales financées par la Banque Mondiale.

D'autres activités de la Banque Mondiale ont contribué à renforcer la « société civile » ainsi entendue comme le monde des ONG. Ces activités visaient à guider les ONG dans le nouvel espace des politiques de « lutte contre la pauvreté ». D'abord, la Banque a financé des manuels et des guides aidant les ONG à obtenir des ressources et à participer aux appels d'offre des différents programmes soutenus par la Banque Mondiale et contenant la composante participative. On a ainsi préparé des manuels de *found raising*, par exemple, *Movilizando Fondos para Proyectos de Desarrollo, Programa de Pequeñas Donaciones, Departamento de Desarrollo Social*¹⁴⁴, un guide « préparé pour aider les professionnels et contenant un annuaire et des Pages Web qui fournissent des éléments et des informations sur les priorités géographiques des programmes, et des procédures pour utiliser des fonds de bailleurs internationaux ».

Ensuite, depuis 2002 et notamment à partir de la mise en place du programme *Jefes y Jefas de Hogar*, la Banque Mondiale et la Banque Interaméricaine de Développement ont finalement réagi aux pressions de quelques ONG visant à créer des projets de contrôle de la distribution des programmes sociaux, notamment des allocations monétaires (cf. le chapitre V). C'est alors que d'autres organisations internationales financent des études afin de mesurer l'importance de la participation des ONG à la gestion des politiques de « lutte contre la pauvreté ». Par exemple, la Fondation Kellogs a commandé une étude, « Organizaciones de la sociedad civil y

¹⁴⁴ Banque mondiale, Fondation Internationale de Jeunes, Baltimore, Maryland, Etats-Unis. La traduction en langue espagnole de ce matériel a été effectuée par le Groupe de Travail d'ONG-Banque mondiale-Argentine, pour sa distribution dans le pays et dans d'autres de langue espagnole.

políticas sociales en la Argentina de los noventa » (Organisations de la société civile et politiques sociales dans l'Argentine des années quatre-vingt dix), menée par les chercheurs du Centre d'Etudes de l'Etat et de la Société (CEDES) Inés González Bombal, Candelaria Garay et Fernanda Potenza (2003) visant à analyser la participation des ONG à la gestion des politiques sociales mais aussi à recueillir des informations sur l'intervention des ONG dans le domaine du contrôle de ces politiques. Les ONG étant perçues comme des garanties de « transparence », financer leur formation au contrôle des politiques d'assistance était à la fois une façon de lutter contre le « clientélisme » et de contribuer à l'« empowerment » de la « société civile ».

En même temps que les organismes multilatéraux financent le développement de la « société civile », créent des espaces de dialogue et soutiennent – en y conditionnant le financement des programmes sociaux – la participation des ONG à la mise en place des politiques sociales, ces organismes, ainsi que les fondations internationales, notamment étasuniennes, ont contribué à l'étude et à la classification de ce monde. D'une part, ils ont financé des enquêtes de comptage des ONG, tâche qui comme nous avons vu a aussi été entreprise par le CENOC. D'autre part, ils ont financé et encouragé des études historiques notamment visant à classer le monde associatif, ce qui permettait aux organismes d'avoir une « carte » de la « société civile » à partir de laquelle essayer de trouver leurs interlocuteurs privilégiés. En effet, le caractère flou de la notion de « société civile », partagé par celle d'ONG – de sorte que sous ce label on trouve comme nous l'avons dit des associations de voisinage, des groupes religieux, des mouvements sociaux, des courants partisans, des institutions d'expertise, etc. –, posait des problèmes au moment de définir leur participation aux politiques sociales. Depuis le début des années 1990, on assiste ainsi à la prolifération d'études financées par des institutions internationales voulant délimiter, classer, mesurer, construire des indices de ce monde à frontières poreuses. La présentation de la publication de l'une de ces études, financée par la Banque Mondiale et réalisée par Daniel Filmus, Daniel Arroyo et María Elina Estébanez, chercheurs à la Faculté Latinoaméricaine de Sciences Sociales (Flacso)¹⁴⁵ de Buenos Aires permet de voir l'intérêt des organismes multilatéraux pour l'étude des ONG¹⁴⁶ :

¹⁴⁵ La Flacso a été l'une des institutions académiques les plus actives dans le travail de consulting lié aux politiques sociales et financé par les organismes multilatéraux, notamment dans le domaine de l'éducation. Daniel Filmus, sociologue à l'Université de Buenos Aires, directeur de la Flacso (1992-2000) et enseignant-chercheur à l'Université de Buenos Aires, a été Sous-secrétaire à l'Education de la ville de Buenos Aires (1990-1992), Secrétaire à l'Education de la ville de Buenos Aires (2000-2003), puis

« L'objectif fondamental de la Banque Mondiale est de collaborer avec les pays membres dans la lutte contre la pauvreté et de contribuer à leur développement économique et social à long terme. La Banque reconnaît le rôle important joué par les organisations non gouvernementales (ONG) dans ces tâches et depuis quelque temps elle a cherché à les intégrer à ses opérations et activités.

La participation des organisations non gouvernementales permet un meilleur accès aux groupes le plus pauvres et à plus haut risque de la population, ce qui donne une ampleur et une souplesse accrues aux projets. En même temps, elles sont une sauvegarde de la transparence des ressources investies, ainsi qu'une garantie de non discrimination. Ces aspects sont essentiels dans le contexte social actuel, où les réseaux et les canaux de participation adéquats n'existent pas.

[...]

On espère que cette publication sera un outil de travail non seulement pour la Banque Mondiale, mais aussi pour d'autres institutions internationales, différents organismes des gouvernements nationaux et provinciaux, des fondations privées ainsi que les propres organisations de la société civile » (in Thompson, 1995 : pp. 9-10).

3. La « société civile » comme affaire savante : les institutions d'expertise et la délimitation du nouvel espace

En vertu de cet intérêt des organismes multilatéraux et des fondations internationales pour l'étude, la quantification et la classification des ONG et du monde de la « société civile », d'autres ONG, plus spécialisées dans le domaine de la recherche-action, de l'intervention sociale et de l'expertise, ont ainsi trouvé dans cette

consultant des réformes éducatives des années 1990 et, enfin, Ministre de l'Éducation (2003-2007). Actuellement il est sénateur national. Daniel Arroyo, politiste pour l'Université de Buenos Aires et expert en politiques sociales, a été consultant de la CEPAL et de différents programmes sociaux financés par la Banque Interaméricaine de Développement et la Banque Mondiale pendant les années 1990 ; secrétaire de Politiques sociales et de développement humain du Ministère du Développement Social (2003-2007) ; entre 2007 et 2009 il a été ministre du Développement Social de la Province de Buenos Aires.

¹⁴⁶ Cette étude est en partie motivée par ailleurs par les critiques que certaines ONG avaient adressé à la Banque Mondiale en vertu de l'usage par cette dernière de la base de données du CENOC comme source d'orientation afin de créer des liens avec des ONG. Étant donné que cette base était composée de registres volontaires et non pas le résultat d'un recensement, on critiquait son caractère partiel. C'est ainsi que la Banque Mondiale charge à la Flacso d'entreprendre cette étude afin de disposer d'une information fiable sur l'état de la société civile en Argentine. Cf. (Tussie, 1997 : p. 82).

activité une opportunité professionnelle importante¹⁴⁷. Nous analyserons brièvement deux cas : le Centre d'Etudes de l'Etat et de la Société (CEDES) et le Groupe d'Analyse et de Développement institutionnel et social (GADIS), afin de décrire les activités entreprises par leurs experts universitaires et leurs professionnels en vue de mesurer, classifier et ordonner le monde de la « société civile ». Dans le premier cas, il s'agit d'un centre d'études créé par de prestigieux universitaires afin de constituer un espace de recherche professionnalisé à l'abri de la répression frappant les universités publiques. Si les premiers travaux de ces chercheurs s'orientaient à étudier les conditions économiques, sociales et politiques qui avaient contribué à forger une tradition « autoritaire » dans le pays – les études sur le fonctionnement de l'Etat argentin réalisées au CEDES deviendront des références dans ce domaine –, depuis le retour de la démocratie et de l'ouverture du financement international orienté vers l'étude des conditions de démocratisation du pays, les travaux sur la « société civile » deviennent un centre d'attention importante, les chercheurs déployant des tâches d'expertise dans ce domaine. Quant au GADIS, il s'agit d'une ONG déjà créée dans les années de « transition démocratique » et orientée dès le début à la recherche-action. Ses membres n'étaient pas par ailleurs des chercheurs réputés mais des professionnels qui ont trouvé dans l'intervention experte dans le domaine de la « société civile » un espace de travail continu.

Le Centre d'Etudes de l'Etat et de la Société a été fondé en 1975, dans un contexte politique de difficultés autant pour les militants et les intellectuels de gauche que pour les universitaires professionnalisés¹⁴⁸. Dès le début, et à la différence d'autres centres d'études créés à la même époque, le CEDES assume un modèle de haute professionnalisation selon des critères internationaux. Comme d'autres centres, il engage des docteurs des universités étrangères – notamment des Etats-Unis – et des chercheurs qui avaient travaillé à l'Institut Di Tella pendant les années 1960¹⁴⁹. Les

¹⁴⁷ Pour une liste assez exhaustive des publications universitaires et des experts sur le « monde associatif », cf. <http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso/docs/aongpp001.pdf>. Malgré la crainte des auteurs du document quant au « manque » de travaux sur la société civile, la liste est assez longue. Ils distinguent trois types de publications : d'abord, celles issues des enquêtes financées par l'Etat ou par les organismes multilatéraux (les plus nombreuses) ; ensuite, celles recueillant des témoignages des acteurs de la société civile lors de conférences ou de congrès du secteur ; enfin, les thèses de doctorat et les mémoires de maîtrise et de master, notamment de l'Université de Buenos Aires, de l'Université del Salvador – où travaille l'équipe qui a rédigé le document –, et de l'Université de Morón, les deux dernières liées à l'église catholique.

¹⁴⁸ Cf. (Pérez Lindo, 1985)

¹⁴⁹ Sur l'Institut Torcuato Di Tella, cf. quelques remarques de (Neiburg et Plotkin, 2004).

membres fondateurs sont d'importants politologues et sociologues argentins, notamment Marcelo Cavarozzi, Guillermo O'Donnell, Oscar Oszlak et Beatriz Schmukler.

Le CEDES s'est orienté depuis le début vers l'étude des problèmes sociaux, politiques et économiques de l'Argentine et de l'Amérique latine. Pendant la dictature militaire, les recherches dans ce domaine ne voulant pas être contrôlées par la censure ont trouvé un allié fondamental dans le soutien financier de différentes institutions étrangères. Ainsi, la Sarec (Suède), la Ford Foundation, IDRC (Canada), l'Andrew Mellon Foundation et l'Inter-American Foundation, parmi d'autres, ont financé les enquêtes menées au CEDES depuis les années 1970. Ces contacts internationaux se sont maintenus après la fin de la dictature militaire, en 1983, et ont permis au Centre de continuer à fonctionner à la fois comme une institution d'études et comme un lieu d'expertise. Avec la « réforme de l'Etat » et les politiques sociales, la « société civile » est depuis les années 1980 l'un des sujets innovateurs au CEDES, qui est peut-être l'un des premiers centres à travailler dans ce domaine.

Deux raisons sembleraient rendre compte de l'affinité du CEDES avec la question de la « société civile ». D'abord, le lien qu'ils ont très tôt établi avec des fondations internationales, notamment américaines, faisait du Centre un espace relativement ouvert aux préoccupations thématiques de ces fondations, qui comme nous l'avons vu ont commencé à travailler à la mise en forme conceptuelle et politique des labels « société civile » et « ONG », en même temps qu'à la promotion de ces acteurs comme des voix légitimes à être entendues tant sur le plan national qu'international. Le financement des fondations américaines a ainsi nourri les études des chercheurs du CEDES et les a orienté vers le sujet de la « société civile ». Ensuite, les préoccupations politiques des intellectuels et des universitaires argentins, même ceux qui sont le plus professionnalisés, pour la défense de la « démocratisation » du pays les oriente à chercher des composantes sociales capables d'entreprendre cette démocratisation au niveau des pratiques quotidiennes et non seulement des institutions. Les associations de défense des droits de l'homme, les groupes de voisins travaillant dans une perspective qu'à l'époque on commence à appeler « de droits », éveille chez les chercheurs du CEDES et d'autres centres l'espoir de trouver un contrepoids aux organisations populaires traditionnelles, perçues comme corporatistes et autoritaires (Frederic, 2003).

C'est ainsi qu'au début des années 1980 on a commencé à travailler au CEDES sur la « société civile », en faisant les premières enquêtes sur les ONG, à l'époque

appelées « organisations à but non lucratif ». Andrés Thompson, sociologue et directeur du programme pour l'Amérique latine et les Caraïbes de la Fondation W.K. Kellogg publie à partir de la fin de ces années, et avec le soutien de cette Fondation, une série d'études sur la « société civile » qui est devenue une référence en la matière et qui d'une certaine façon encadre les travaux sur les sujets étudiés par la suite¹⁵⁰. A partir des années 1990, les sources de financement pour les études sur la « société civile » se multiplient. En 1994, c'est l'Unicef qui finance une enquête sur les ONG dirigée par A Thompson publiée en 1995 sous le titre « Público y privado, las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina » (Buenos Aires, Losada). Le livre recueille des contributions de chercheurs du projet, pour la plupart des sociologues et des économistes experts universitaires, dont Inés González Bombal et Mario Roitter, du CEDES, et Oscar Grillo du GADIS. Ils seront des acteurs clé des travaux sociologiques et experts sur ce sujet. *Público y privado...* est un essai de systématisation des enquêtes dans le domaine. Il ne cherche pas à compter les ONG mais à analyser leur présent et leur histoire. Dans l'introduction, le compilateur A. Thompson affirme non seulement l'importance du monde associatif mais aussi des problèmes que pose leur intervention dans le domaine des politiques sociales :

« L'initiative entreprise par Unicef-Argentine [...] prend pour objet d'analyse le vaste univers des organisations non gouvernementales et à but non lucratif et elle a pour objectif d'étudier leur genèse historique, les modèles de développement de la société civile, l'encadrement de ses actions dans la législation argentine, le comportement de certaines organisations au niveau territorial et les labyrinthes

¹⁵⁰ Master en études de développement à l'institut des études sociales à La Haye. Andrés Thompson est directeur du programme pour l'Amérique latine et les Caraïbes de la Fondation W.K. Kellogg, de Michigan. Du bureau régional installé à Buenos Aires, A. Thompson recueille et évalue de nouvelles demandes de financement dans le secteur de panification de la philanthropie et du volontarisme, tout en gérant et contrôlant les projets en fonctionnement. Avant de rejoindre la Fondation Kellogg, A. Thompson a été chercheur au Conseil National de la recherche scientifique et technologique (CONICET) et au CEDES. Il a travaillé en tant que conseiller pour l'UNICEF-Argentine, le Conseil latino-américain des sciences sociales (CLACSO), et d'autres organisations à but non lucratif en Argentine et en Amérique latine. Il a écrit plusieurs livres et articles sur la philanthropie, les organisations non gouvernementales et le développement, ainsi que donné des cours de formation de troisième cycle sur l'histoire et le développement des organisations à but non lucratif. Cf. A. Thompson, *El desarrollo social y la cooperación internacional: el papel de las Organizaciones No-Gubernamentales (ONG) en la Argentina*, Buenos Aires, Cedes, 1988 ; "Think Tanks" en la Argentina. Conocimiento, instituciones y política, Buenos Aires, CEDES, 1994 ; A. Thompson (Comp.) *Público y Privado, las Organizaciones Sin Fines de Lucro en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Losada, 1995 ; A. Thompson, Campetella, María Andrea, *El "Tercer sector" en la historia argentina*, Buenos Aires, Cedes, 1995 ; A. Thompson, *¿Qué es el "Tercer sector" en la Argentina? Dimensión, alcance y valor agregado de las organizaciones sin fines de lucro*, Buenos Aires: Cedes, 1995. A. Thompson, *Políticas públicas y sociedad civil en la Argentina: el papel de las organizaciones sin fines de lucro*, Buenos Aires, Cedes, 1995.

qu'elles parcourent à la poursuite d'une reconnaissance étatique, le sens du bénévolat et la nouvelle incursion dans ce domaine des entreprises privées » (Thompson, 1995 : p. 8).

A partir des années 2000, c'est Mario Roitter¹⁵¹ qui dirige les groupes de travail sur la « société civile » au CEDES, alors plus exclusivement orientés vers l'étude des ONG. Les études historiques passent à un deuxième plan, alors que les principales préoccupations prétendent mesurer le poids économique et politique du « monde associatif » – l'économie du monde bénévole, améliorer la capacité des ONG de participer à la gestion des politiques sociales et, notamment entre 2002 et 2006, étudier l'élargissement du monde des ONG à partir de la plus grande participation et visibilité des mouvements sociaux territoriaux qui commencent à habiter ce « monde ».

L'institutionnalisation du domaine professionnel de la « société civile » a été aussi favorisée par la création de diplômes de troisième cycle visant à former tant des chercheurs que des « cadres » capables de gérer des ONG. En 1996, avec deux universités privées où se forment des élites économiques et politiques argentines – l'Université Torcuato Di Tella et l'Université de San Andrés –, le CEDES crée le Programme de développement social et de la société civile. Le but de ce programme était « de fortifier la performance des organismes de ce que l'on a appelé le Troisième Secteur, au moyen de la formation de ressources humaines spécialisées dans la gestion de ces organisations, la promotion d'études et de recherches permettant une meilleure compréhension de ces dernières, tout en stimulant des développements conceptuels et méthodologiques qui permettent d'effectuer un apport significatif au fonctionnement de ces organisations ». Les raisons affichées par les trois institutions pour mettre en place ce programme étaient les vertus de la « société civile » autant pour ses actions en faveur de la démocratie et de la « transparence » que pour son rôle social. On récupérait ainsi la valorisation que les premières études sur le sujet faisaient des organisations sociales par rapport à la construction d'une « société civile » non corporatiste et non autoritaire. A ceci, s'ajoute l'importance de ces acteurs pour « lutter contre la pauvreté » :

« Les organisations sociales jouent un rôle central dans la consolidation du régime démocratique en garantissant l'expression du pluralisme, la défense de

¹⁵¹ Master en administration à l'Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA, Venezuela) et économiste à l'Université Nationale de Cuyo, Mario Roitter a été consultant à la CEPAL, à l'Unicef et au Pnud.

droits, et la participation de la citoyenneté dans la sphère publique. À son tour, ces organismes effectuent un travail significatif dans la satisfaction de nécessités de base et dans la provision de services liés à l'éducation, la santé, l'assistance et la promotion sociale, l'emploi et la formation professionnelle, le logement, la culture, la promotion des droits de l'homme et des droits sociaux, et le soutien des groupes vulnérables »¹⁵².

En 1997, dans le cadre du programme on crée un diplôme de troisième cycle appelé « Développement social et société civile ». L'objectif était de former les participants aux ONG afin d'« améliorer la capacité institutionnelle du Troisième Secteur et d'obtenir une plus grande efficacité de leurs organisations, en partant d'une lecture critique et d'une vision stratégique des particularités et des défis de la société civile argentine ». Ce diplôme devient en 2000 un master – l'équivalent d'un master 2 en France – et dans ce cadre sont organisés des journées d'études, des congrès, etc., ce qui fait du domaine du « troisième secteur » un véritable espace de formation universitaire.

En 2008 les professeurs étaient pour la plupart des sociologues – dont Inés González Bombal, mais aussi Enrique Peruzzotti, professeur à l'Université Di Tella et un animateur actif de débats sur la « société civile » et surtout sur la transparence et l'*accountability* –, des économistes – Mario Roitter – et des experts en gestion et en marketing, car la formation comprend non seulement une « Introduction à la Société Civile » où l'on retrace une histoire du concept et du « secteur » en Argentine, mais aussi des cours d'organisation et de gestion, de comptabilité et d'administration et de recherche de sources de financement (*fund raising*) pour les ONG. En montrant l'importance de la gestion des programmes sociaux pour le milieu des ONG, un séminaire est entièrement consacré à l'étude de la « Conception, mise en place et évaluation de programmes sociaux ». La plupart des professeurs ont fait d'études dans des universités étrangères, notamment aux Etats-Unis. Par ailleurs, certains des futurs experts en « lutte contre la pauvreté » s'y sont formés, comme nous le verrons dans les chapitres IV et V¹⁵³.

¹⁵² Cf. http://www.utdt.edu/ver_contenido.php?id_contenido=181&id_item_menu=823

¹⁵³ Plus récemment d'autres universités publiques et privées ont mis en place des programmes de formation dans ce domaine. Par exemple, l'Université de San Martín organise la Licence (2 ans) en Direction d'organisations de la société civile ; l'Université del Salvador, à son tour a mis en place le master en Direction d'organisations à buts sociaux.

Créé en 1987, le Groupe d'analyse et de développement institutionnel et social (GADIS) est une ONG de « promotion et de développement » travaillant dans les domaines de la recherche, l'information et l'assistance technique au « troisième secteur » en Argentine. Intégré par huit professionnels issus des sciences sociales, du droit et de l'administration publique – la directrice exécutive, Elida Cecconi est une travailleuse sociale – GADIS engage d'autres professionnels et des experts pour la réalisation de projets financés par les organismes multilatéraux – notamment la Banque Interaméricaine de Développement, la Banque Mondiale et le PNUD –, des fondations américaines – comme la Fondation Ford ou la Fondation Kellogs – et l'Etat argentin – notamment les bureaux liés aux politiques sociales et au « renforcement » de la « société civile », comme le CENOC¹⁵⁴. GADIS est par ailleurs membre du GTONG. Sur son site Internet on peut voir comment parmi ses objectifs cette fondation combine l'engagement avec la « société civile » et l'investissement professionnel et expert dans ce domaine, visant à « doter » le monde des ONG des « compétences » nécessaires pour participer à la lutte pour un « développement humanisé », c'est-à-dire à la « lutte contre la pauvreté » :

« Dans la conviction que les Organisations de la Société Civile actuelle doivent agir dans une nouvelle atmosphère caractérisée par l'espoir d'atteindre un développement humanisé – sans exclus et efficace – en faisant un usage adéquat et exhaustif des ressources, dans un contexte de pleine participation, GADIS envisage le renforcement institutionnel précisément comme le processus destiné à doter les OSC de compétences requises » (Cf. www.gadis.org.ar)

Avec le CEDES, GADIS est l'autre ONG/centre d'études ayant le plus travaillé pour décrire et classifier le monde de la « société civile ». Tel qu'ils l'affirment eux-mêmes, GADIS « a contribué à développer plusieurs projets de recherche sur l'univers institutionnel des organisations de la société civile, parmi lesquels on souligne : “Directorio de Redes de ONGS”, 1996 ; “Conjuntos. Sociedad Civil en Argentina”, 1998; “Fondos privados, fines públicos”, 1999 ; “Las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Ordenamiento Legal Argentino”, 1999 ; “Unidas. Directorio de organizaciones de mujeres”, 1999 ; “Confines Sociales”, 2000 ; “Índice de Desarrollo

¹⁵⁴ L'ONG compte avec une petite équipe permanente et engage des professionnels en CDD dans les différents projets qu'elle entreprend.

de la Sociedad Civil Argentina”, 2004” (CIVICUS-GADIS, 2006 : p. IV). En partenariat avec CIVICUS, Alliance Mondiale pour la participation des citoyens, et financée par cette dernière, en 2004 GADIS a entrepris une étude essayant de mesurer la « taille » et la « qualité » de la « société civile » en Argentine : « l’indice CIVICUS de la société civile argentine ». Cet indice a été créé à la fin des années 1990. En 1997, l’ONG CIVICUS a publié le *Nouvel Atlas Civique* contenant des profils des diverses composantes de la société civile dans 60 pays. Afin d’améliorer la comparabilité et la qualité de l’information contenue dans ce travail, CIVICUS a décidé d’élaborer un outil d’évaluation en profondeur, l’Indice de la Société Civile (ISC). En 1999, Helmut Anheier, directeur du Centre pour la Société Civile à la London School of Economics, participe activement à la conception de cet indice. Une fois complétée la phase pilote dans quatorze pays (2000-2002), l’analyse et la méthodologie du projet ont été évaluées et affinées. Dans la phase à laquelle GADIS a participé (2003-2005), le projet est appliqué dans 54 pays – d’Afrique, d’Amérique, de l’Asie et d’Europe – par CIVICUS et les organisations partenaires. On assiste ainsi à une sorte de mondialisation accordée des formes de mesure de la « société civile », les ONG argentines les mieux positionnées comme GADIS pouvant y participer, en même temps qu’elles y trouvent un moyen de financement de leurs activités.

**Construire un indice de la « taille »
et de la « qualité » de la « société civile »**

Le souci de la mesure de la « société civile » est associé aux difficultés de sa définition. Ces problèmes sont aussi liés au fait que les enquêtes sur ce domaine, faites dans la plupart des cas avec le soutien des fondations internationales, doivent répondre aux intérêts de ces dernières, voulant construire des statistiques mondiales, et donc rendre comparables les sociétés civiles des différents pays. L’étude « Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina » (études sur le secteur à but non lucratif en Argentine), financée par le Projet Comparatif International sur le Secteur à but non lucratif de l’Université Johns Hopkins et réalisée par le CEDES en est un exemple.

L’étude entreprise par GADIS en partenariat avec CIVICUS représente l’expérience la plus achevée. Afin de construire l’Indice de la Société Civile, il fallait d’abord la définir, ce qui a signifié pour GADIS la mobilisation de critères

pour délimiter les associations qui entrent sous ce label et celles qui ne le feraient pas. Tout en tenant compte de l'intervention croissante des mouvements sociaux dans la vie associative des quartiers populaires, l'ISC élargit la liste d'organisations faisant partie du « monde associatif ».

« Comment définit-on la société civile ?

Le noyau conceptuel de l'ISC est évidemment le concept de société civile. Selon CIVICUS, la société civile est définie comme l'espace aux frontières de la famille, de l'Etat et du marché, où les personnes poursuivent conjointement leurs intérêts. Contrairement à beaucoup d'autres concepts de société civile, l'ISC présente deux aspects intéressants. D'abord, il focalise au-delà des OSC [organisations de la société civile] les plus formelles et institutionnalisées, en considérant les groupes et les mouvements sociaux les plus informels. Ensuite, tandis qu'on perçoit habituellement la société civile comme un cadre où règnent des actions et des valeurs positives, CIVICUS essaie aussi d'inclure les manifestations négatives de la société civile. Ainsi, la définition mentionnée non seulement inclut par exemple les associations de prestation de services sociaux ou les organisations environnementalistes, mais aussi des groupes comme les skinheads, et les fanatiques violents. De cette manière, l'ISC cherche à évaluer non seulement à quel point est compris le soutien aux valeurs telles que la démocratie ou la tolérance, mais aussi la fréquence des manifestations d'intolérance ou de violence dans la société civile » (CIVICUS-GADIS, 2006 : p. 4).

Cette délimitation non enchantée de la « société civile » n'empêche pourtant pas que le but de l'ISC soit de promouvoir les « bonnes valeurs » dans ce domaine. Tout au contraire, la mesure des déviances permettrait de mieux les combattre. Par ailleurs, la volonté de construire en même temps que de mesurer cette « société civile » est affichée par les auteurs du rapport :

« L'Indice CIVICUS de la Société Civile n'est pas seulement un projet académique de recherche. Son objectif explicite est d'incorporer les acteurs de la société civile dans le processus d'enquête, afin qu'ils puissent contribuer à débattre sur l'état de la société civile et à prendre activement part au renforcement de cette dernière » (CIVICUS-GADIS, 2006 : p. 7).

Les conclusions de l'étude sont en ce sens encourageantes, bien qu'on signale les dangers de laisser aux mains de la « société civile » des tâches qu'elle n'est pas encore prête à assumer :

« La capacité de réponse de la société civile face à des situations difficiles est alors de plus en plus valorisée par différents acteurs et on observe une prédisposition croissante tant de l'État que des entrepreneurs pour travailler à des

initiatives communes. Cet aspect contextuel peut être un atout pour la concrétisation des relations avec les deux secteurs (coopération dans la prestation de services, institutionnalisation d'instances de consultation, gestion associée de projets et de programmes, financement de projets). Cependant, on ne peut négliger dans ce processus la nécessité de fortifier la structure du secteur, puisque – avec une structure faible comme l'actuelle – on court le risque, particulièrement par rapport à l'État, de déléguer plus de fonctions aux OSC que celles qu'elles sont en mesure d'assumer » (CIVICUS-GADIS, 2006 : p. 17).

Les visions officielles sur les ONG, le « troisième secteur » et la « société civile » peuvent également être perçues dans des publications de grands journaux nationaux où depuis les années 1990 le bénévolat a trouvé une place : le magasin *Tercer sector* – financé par la Fondation Kellogg – est édité de façon trimestrielle et contient de l'information sur la philanthropie et le bénévolat¹⁵⁵. Pendant ses six ans d'existence, la distribution a grimpé de 2.000 jusqu'à plus de 6.000 exemplaires, et elle a gagné plusieurs prix internationaux. En Argentine elle est désormais à la disposition du grand public dans des kiosques à journaux. Le journal conservateur *La Nación* publie par ailleurs depuis les années 1990 un livret biannuel, « *Solidaridad* » en partenariat avec l'ONG *Social Sector Forum*. De plus, il publie un supplément, « *Comunidad* », qui s'occupe des activités bénévoles, de la vie des ONG, etc. Dans le cas de *Comunidad*, une analyse non systématique de ses éditions nous a permis de constater que dans les représentations des associations civiles et des ONG, les groupes *piqueteros* et les mouvements sociaux n'ont de la place que lorsqu'ils sont « pacifiés » – par exemple quand les groupes les moins politisés organisent des coopératives de travail aidées par des entrepreneurs bénévoles, etc.¹⁵⁶ –, alors que les dirigeants partisans des quartiers, en tant qu'animateurs des associations locales, ne sont pas du tout visibles. En revanche, les groupes de charité catholique ainsi que les ONG les plus modernes et les plus médiatisées sont toujours mis en avant comme *les exemples* du « troisième secteur ».

¹⁵⁵ Selon Mario Roitter : « Le rôle de la Fondation Kellogg pour favoriser la diffusion des activités du troisième secteur était fondamental. Sans sa persistance et ses ressources, ni le magazine *Tercer sector* ni les changements ayant eu lieu dans la société argentine n'auraient été possibles. Tout a été synergique. La société argentine était prête pour ce qui se produit actuellement mais le magazine et Kellogg étaient des instruments... ». Cité in W.K. Kellogg Foundation, *Philanthropy and Volunteerism Programming in Latin America and the Caribbean Retrospective Evaluation 1994 – 2000*, Summary Report to the Board of Trustees, September 2000, p. 12.

¹⁵⁶ C'est le cas du Movimiento de Trabajadores Desocupados de La Matanza, dirigé par Héctor « Toti » Flores et situé dans la banlieue ouest de Buenos Aires. Il sera analysé dans le chapitre VII.

**

La « société civile » et les ONG sont ainsi en partie définies – du moins du point de vue officiel, donc, dans ce cas, légitime – au carrefour de l'intervention de ces différents acteurs : l'Etat et ses administrations, les organismes multilatéraux, les fondations internationales – notamment d'origine étasunienne – et les propres ONG et centres d'études engagés dans ce domaine. Dans le chapitre VIII, nous verrons comment au niveau local cette « société civile » prend des formes inattendues du point de vue officiel, la liste des participants à la lutte pour sa définition s'élargissant jusqu'aux limites des acteurs les moins légitimes : les dirigeants territoriaux dits « clientélistes ». Dans ce cas le problème est en partie lié aux difficultés pour trouver des mécanismes légitimes de définition de la représentativité des acteurs de la « société civile ». La construction de cette domaine, supposé vertueux, pose ainsi de nouveaux problèmes. Sa définition officielle en termes de solution au problème du manque de « capacités » des pauvres et de remède face aux risques « clientélistes » de l'encadrement étatique et partisan des classes populaires a beau délimiter un monde pure, bénévole et transparente, l'existence réelle de cette « société civile », impure et « clientéliste », permet de comprendre le caractère artificiel de cette construction dominante du « troisième secteur », qui laisse hors du champ des manifestations importantes de l'organisation politique et sociale des classes populaires. Cette exclusion est à la base, comme nous le verrons, des critiques savantes et non savantes adressées aux mouvements sociaux et aux organisations partisans locales en termes de « manipulateurs » des « pauvres », c'est-à-dire comme des agents favorisant le « clientélisme ».

Dans les chapitres suivants nous verrons comment on a construit la pauvreté comme problème public et comme domaine expert. Nous compléterons ainsi l'analyse des principales dimensions du processus de redéfinition de la « question sociale », ainsi que des acteurs fondamentaux qui y ont participé.