

Les expérimentations des ONG en Amazonie

Quel pouvoir pour quelle responsabilité ?

Du Plan d'Intégration National en 1970 jusqu'à l'actuel *Avança Brasil*, l'Amazonie brésilienne a connu de nombreuses politiques interventionnistes visant son désenclavement. Si celles-ci n'ont pas toujours rempli leurs promesses en termes de développement, elles ont transformé la région en Eldorado, pôle attractif d'immigration, en particulier pour les infortunés nordestins.

Les conséquences humaines et écologiques de cette évolution ont été suffisamment graves pour mobiliser l'attention internationale, notamment lors du sommet de la terre à Rio en 1992. Depuis, la région a vu arriver d'importantes ressources, humaines et financières, destinées à stopper un modèle de développement dévastateur. Une des conséquences a été la consolidation des ONG, désireuses de participer à la définition de propositions alternatives. Certaines ONG sont nées de cette dynamique. D'autres se sont adaptées à l'évolution du marché en proposant des projets *ad hoc*.

Les ONG que l'on rencontre en Amazonie brésilienne, très hétérogènes, se différencient les unes des autres par leur histoire, leur fonctionnement, leurs sources de financement, le type d'activité qu'elles réalisent ou encore leur périmètre géographique d'action. Il est impossible de définir un profil unique d'organisation. On peut tout au plus proposer une typologie, en prenant toutes les précautions nécessaires à ce genre d'exercice.

Ce qui nous intéresse ici est le côté expérimental des activités réalisées, et notamment celles des ONG qui revendiquent leur appartenance au champ du développement durable. Elles trouvent leur légitimité dans l'expertise scientifique et/ou dans les compétences tirées des expériences menées dans leur spécialité. Elles captent des ressources sur le marché du développement et prétendent améliorer les conditions de vie des populations auxquelles elles s'adressent.

Alors que l'on parle au Brésil de secteur d'activité (le Tiers secteur) au sujet des ONG, le pouvoir dont elles disposent pour réaliser les promesses du développement durable et les conséquences de leurs activités sur l'organisation sociale et la préservation des ressources naturelles restent bien mystérieux. Il s'agit ici d'apporter un éclairage sur ces différents points.

L'article présente d'abord une typologie des ONG en Amazonie, pour ensuite exposer quelques cas et décrire leurs expérimentations ; il discute enfin dans quelle mesure les réalités locales et les règles du marché du développement permettent aux ONG de répondre aux défis du développement durable.

Le phénomène ONG

Avant tout, il est bon de rappeler les facteurs qui autorisent à parler de phénomène. D'une part, les milieux académique et politique, mais aussi les médias et l'opinion populaire brésilienne montrent un intérêt croissant pour les ONG. Depuis la fin de la dictature militaire, elles ont gagné en visibilité en posant des questions et en animant des débats publics. En outre, l'imaginaire qui entoure les ONG est fait de mystère et d'idées reçues et elles suscitent aussi bien l'admiration que la méfiance. D'autre part, il ne s'agit pas d'un mouvement spécifique au Brésil. Même si le contexte brésilien favorise l'essor des ONG sur la scène médiatique nationale, la thématique de la participation de la société civile aux décisions publiques est largement discutée aussi bien dans les pays européens qu'au sein des institutions internationales. L'engouement suscité par le deuxième Forum Social Mondial de Porto Alegre dans la classe politique française en campagne électorale en est l'illustration.

Enfin, sans parler ici des difficultés, ambiguïtés ou simplement des questions portées par les ONG, on est peut-être en train de voir se dessiner une nouvelle forme d'organisation sociale, une démocratie où les citoyens seraient plus actifs, participant à la gestion de leur quotidien. C'est sans doute surtout pour cette dernière raison que l'on peut parler de phénomène : parce qu'il y a derrière tout cela des idées politiques, parfois même des idéologies.

Au Brésil, il est désormais convenu de parler d'un secteur d'activité : le « Tiers secteur ». Il s'agit de l'ensemble des associations, fondations ou organisations qui, bien que de droit privé, œuvrent pour le bien public (ou en tout cas collectif) sans but lucratif. Le nombre de personnes qui travaillent dans ce secteur d'activité représentait en 1995 plus du double de celui des fonctionnaires publics de l'État fédéral (Landim & Beres 1999), soit près de 1,3 millions de personnes, auxquels s'ajoutent 333 000 volontaires. Entre 1991 et 1995, le taux de croissance de la population occupée dans le secteur était de 44 %, contre 19 % pour la population active totale. Il faut ajouter qu'il s'agit d'un phénomène récent, puisque les ONG existantes aujourd'hui au Brésil sont nées en majorité depuis les années 1980, à la fin de la dictature militaire, période d'ouverture politique et de retour de la liberté d'expression. En 1994, 60 % des ONG recensées avaient été constituées légalement après 1985. Si certaines organisations qui ont pris la forme légale d'ONG à ce moment-là existaient depuis longtemps sous d'autres formes (plus ou moins légales et souvent liées à l'Église), nombreuses sont celles qui se sont créées spontanément (Léna 1998). Le « phénomène ONG » est une réalité : en 1995, les dépenses opérationnelles de l'ensemble des organisations sans buts lucratifs s'élevaient à 10,9 milliards de reais, ce qui représentait 1,5 % du PIB.

Au-delà de l'importance croissante de ce secteur d'activité durant les quinze dernières années, ce qui vaut la peine d'être noté est le relatif consensus qui règne autour de son bien-fondé. Le Tiers secteur est le bienvenu, encouragé et apprécié par les deux premiers, à savoir les secteurs public et privé. Dans la documentation du gouvernement fédéral brésilien, l'une des quatre priorités¹ de la politique sociale du président Fernando Henrique Cardoso est le partenariat entre le gouvernement et la société civile (Falconer 1999), celle-ci étant représentée par les ONG, considérées par le même président comme « les forces les plus actives de la société, [...] indépendantes et ayant un rôle d'intermédiation entre la société civile et l'État »². De plus, la constitution de 1988 a ouvert de nombreux espaces destinés à la participation populaire. Des forums ont été mis en place, au niveau municipal notamment, mais aussi aux niveaux étatique et fédéral : conseil de l'enfance et de l'adolescence, conseil de la santé, conseil des droits de la femme, etc. ; autant d'espaces qui ont été investis par les différents acteurs représentant la population, ONG au premier plan.

D'autre part, la progression du marketing social et de la responsabilité citoyenne et environnementale des entreprises participe à la croissance du secteur. La Chambre américaine de commerce de São Paulo fut pionnière lorsqu'elle discutait la thématique de la citoyenneté entrepreneuriale au milieu des années 1980. C'est en son sein que fut créé, en 1989, le Gife³, Groupe d'Instituts, Fondations et Entreprises, qui fut d'ailleurs l'un des principaux responsables de la popularisation du terme « Tiers secteur », et dont la mission est « d'améliorer et de diffuser les conceptions et pratiques d'utilisation de ressources privées pour le développement du bien commun ».

Les ONG brésiliennes se reconnaissent aujourd'hui majoritairement comme faisant partie du Tiers secteur. Cela n'a pas toujours été ainsi. En 1998, le président de l'Abong (Association brésilienne des ONG), Silvio Caccia Bava, déclarait « nous ne nous reconnaissons pas comme faisant partie du Tiers secteur. Nous ne pensons pas que ce modèle théorique reflète ce que nous sommes et ce que nous faisons » (Falconer 1999). On trouve ici la crainte que l'appellation « Tiers secteur » ne se transforme en cachet « approuvé par l'État et le grand capital » et ne soit en fait qu'un moyen pour l'État et les grandes entreprises de récupérer les activités des ONG. Aujourd'hui, les responsables d'ONG admettent généralement appartenir au Tiers secteur, tout en y voyant plus une étiquette destinée à faciliter la communication qu'un engagement théorique ou idéologique particulier.

L'émergence du Tiers secteur est par ailleurs fortement stimulée par le contexte international. L'ouverture du pays à un moment où l'État sortait à peine de la dictature, les crises politiques et économiques ainsi que la montée en puissance des organisations internationales ont rendu le Brésil particulièrement perméable à l'influence internationale. La constitution Brésilienne date de 1988 et l'entrée du pays, en 1994, dans une phase de stabilité politico-économique est en grande partie due au suivi des recommandations de la Banque mondiale ou du FMI. Les programmes d'aide au développement se sont orientés depuis une quinzaine d'années vers des

1. Les trois autres sont : articulation entre planification économique et projet social ; recherche de l'efficacité/rationalisation des politiques sociales ; et lutte contre la faim et les poches de pauvreté.

2. *Le Monde*, 20 Novembre 1999.

3. <<http://www.gife.org.br/>>.

politiques de retrait de l'État et de promotion de la participation du secteur privé, notamment du secteur privé non lucratif. Aujourd'hui, pour atteindre les objectifs du développement durable, il faut, selon les agences internationales qui font autorité en la matière, appliquer en priorité ce qu'il convient de nommer la bonne gouvernance, c'est-à-dire le bon exercice de l'autorité politique, économique et administrative pour gérer à tous les niveaux les affaires d'un pays. Le concept de gouvernance prend en compte l'État, mais aussi le secteur privé et la société civile : il s'agit de mettre en œuvre la décentralisation et d'appuyer la gouvernance locale, d'intégrer la promotion et la protection des droits humains au développement durable et de renforcer les capacités et l'autonomie des organisations de la société civile. Les ONG sont considérées dans ce cadre comme les représentants de la société civile, intermédiaires entre les citoyens et les institutions politiques et administratives de l'État.

En Amazonie, cette dynamique, renforcée par l'expression de certaines inquiétudes de la part de la communauté internationale, a stimulé la croissance des ONG. Leur étude dans l'État du Pará (plus précisément dans trois villes : Belém, Marabá et Santarém) révèle deux caractéristiques du secteur : sa diversité et sa désorganisation. Il n'existe aucun registre officiel donnant une liste exhaustive des ONG. La consultation des listes de l'Abong du GTA⁴ et de l'Ecolista (réalisée par WWF - *World Wild Fund* - en 1996) permet d'identifier les principales, mais il n'y a aucun moyen de s'assurer de ne pas en oublier. D'autre part, il est frappant de rencontrer des formes différentes d'organisation sous la même appellation. Ainsi, si les discussions et les chiffres associés aux ressources financières et humaines des ONG autorisent à parler sans risque de secteur d'activité, celui-ci n'est pas formellement identifié comme tel et manifestement peu organisé.

En considérant l'ONG comme une association de droit privé, sans but lucratif (les profits doivent être réinvestis entièrement dans la structure de l'organisation), qui agit pour le bien public et au nom de la société civile, 36 ONG ont été identifiées sur la zone d'étude.

Globalement, les ONG veulent contribuer à la définition de nouvelles formes d'organisation sociale, en considérant l'être humain comme partie intégrante de son environnement (au sens large). Les thématiques centrales sont la citoyenneté, la responsabilité sociale, la justice, l'organisation populaire, le développement durable. Malgré la diversité des organisations rencontrées, elles ont en commun le désir d'influencer les politiques publiques (cela se limite parfois à un vœu pieux, mais la volonté est là). S'ajoute généralement une spécialisation dans un domaine d'activité (comme l'éducation, la santé, la création de revenus ou les technologies propres) et sur une zone géographique.

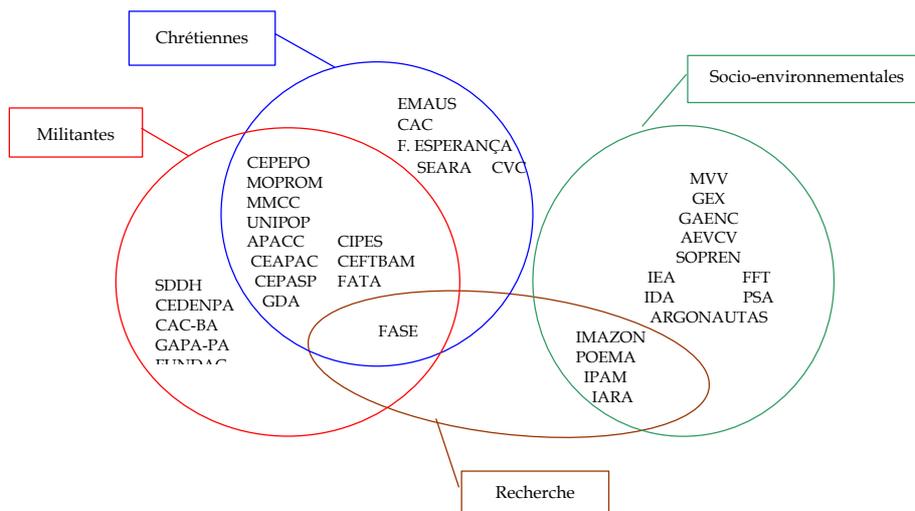
L'aspect le plus remarquable du phénomène tient au fait qu'il est le support d'une réflexion sur ce que doit ou devrait être notre société. Il semble donc approprié, pour caractériser les ONG, de les regrouper en fonction de leur culture et de leurs idéologies, dont la construction repose essentiellement sur leur mode de formation et sur les individus engagés. Concrètement, il s'agit de catégoriser les ONG à partir de plusieurs critères (leur histoire, les parcours individuels des fondateurs, les sources de

4. Grupo de Trabalho Amazônico, qui représente les intérêts de la société civile au sein du PPG7; <http://www.gta.org.br/>

financement, la nature de leurs activités, la participation à des collectifs, le fonctionnement interne) et de l'analyse de leurs intentions.

Quatre catégories ont été identifiées : chrétiennes, militantes, socio-environnementales et de recherche.

Les ONG dans l'État du Pará



- AEVCV : Associação Ecológica Vamos Colorir o Verde
 APACC : Associação Paraense de Apoio às Comunidades Carentes
 CAC : Centro Alternativo de Cultura
 CAC-BA : Centro Artístico Cultural de Belém Amazônia
 CEAPAC : Centro de Apoio a Projetos de Ação Comunitária
 CEFTBAM : Centro de Estudo Pesquisa e Formação dos Trabalhadores do Baixo Amazonas
 CEPASP : Centro de Educação, Pesquisa e Assessoria Sindical e popular
 CEPEPO : Centro de Estudos e Práticas de Educação Popular
 CEDENPA : Centro de Estudo e de Defesa dos Negros do Pará
 CIPES : Centro de Intercâmbio de Pesquisa e Estudos Amazônicos
 CVC : Centro de Valorização da Criança
 EMAUS : República de Emaus
 FASE : Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
 FATA : Fundação Agrária Tocantins Araguaia
 FFT : Fundação Floresta Tropical
 FUNDAC : Fundo de Desenvolvimento e de Ação Comunitária
 GAENC : Grupo de Ação Ecológica Novos Curupiras
 GAPA-Pa : Grupo de Apoio a Prevenção Aids- Pará
 GEX : Grupo Ecológico do Xingu
 IARA : Instituto Amazônico de Manejo Sustentável dos Recursos Ambientais
 IMAZON : Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
 IDA : Instituto de Divulgação sobre Amazônia
 IEA : Instituto de Estudos Amazônicos
 IPAM : Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
 MMCC : Movimento das Mulheres do Campo e da Cidade

MOPROM : Movimento de Promoção da Mulher
 MVV : Movimento Verde Vivo
 POEMA(R) : Pobreza e Meio Ambiente
 PSA : Projeto Saúde e Alegria
 SDDH : Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos
 SEARA : Sociedade de Estudos e Aproveitamento dos Recursos da Amazônia
 SOPREN : Sociedade de Preservação dos Recursos Naturais da Amazônia
 UNIPPOP : Universidade Popular.

Les ONG chrétiennes sont souvent créées ou dirigées par des étrangers plus ou moins directement liés à l'Église (prêtres ou ex-prêtres dans six cas). À Belém, les financeurs sont majoritairement des organisations œcuméniques européennes et les activités tournent autour de l'éducation, la formation et la conscientisation des plus démunis.

Les ONG socio-environnementales, en grande majorité nées après 1990, sont nettement plus jeunes que les chrétiennes. En dehors de celles qui sont également dans la catégorie « recherche », leurs financements sont moins élevés que la moyenne et viennent davantage d'institutions nationales ou de capitaux privés. L'idéologie mise en avant tourne autour de valeurs humanistes, du bien-être social ou de la vie en accord avec la nature. Les activités entreprises sont centrées autour de l'écologie, la sensibilisation des enfants et des communautés rurales. La thématique du développement durable est souvent centrale dans leurs objectifs et activités.

Les ONG militantes, politiquement plus engagées, regroupent une partie des chrétiennes. Les membres des ONG qui font partie des deux catégories se reconnaissent facilement comme les héritiers de la théologie de la libération. Elles sont souvent vouées à une cause bien définie : femmes, Noirs, droits de l'homme, culture, les plus démunis, l'organisation populaire, etc. Elles assument le fait d'avoir une fonction politique. Les membres de ces ONG sont majoritairement de gauche et militants du PT (parti des Travailleurs).

Les ONG de recherche sont nées au sein de l'université ou des institutions publiques (dans le cas du Iara), probablement pour capter des ressources de façon autonome par rapport à l'administration. Ce sont les ONG qui ont les budgets les plus élevés. Les activités tournent autour de l'évaluation scientifique et la proposition de modèles de gestion durable des ressources naturelles. Elles ont des liens forts avec le marché de l'expertise et des nouvelles technologies « propres ».

Applications locales et Recherche

Sans rentrer en profondeur dans les discussions autour du bien-fondé du terme de développement durable, il semble nécessaire de déterminer ce dont il s'agit – c'est finalement plus important que le nom qu'on lui donne.

La notion n'est pas nouvelle et a déjà connu plusieurs appellations. Entre l'éco-développement, le développement soutenable ou viable et le développement durable, c'est finalement la même idée qui s'est affirmée : celle de considérer qu'il est possible d'exploiter les ressources naturelles et humaines de façon responsable, c'est-à-dire en préservant les intérêts des générations futures et en raisonnant à l'échelle de la planète. En d'autres termes, la proposition est la suivante : il est temps de grandir un peu et d'arrêter de

vouloir toujours plus, plus grand, plus fort, plus gros et tout de suite ; faisons preuve de maturité, voire d'intelligence, et remettons en question les concepts qui régissent notre monde, notamment ceux de marché et de croissance.

Si les promesses du développement durable sont séduisantes, les critiques sont nombreuses, souvent fondées. Certains y voient la nouvelle religion des pays riches, d'autres une excuse pour continuer l'exploitation du Tiers monde par l'Occident, d'autres encore une utopie floue et peu opérationnelle qui ne prend pas en compte la réalité de l'économie de marché (Rits 1996 ; Ferry 1992). Il s'agit donc pour l'instant plus d'une culture faite de grands principes idéologiques que d'un cahier des charges expliquant la voie à suivre pour atteindre un développement harmonieux et universel de l'humanité.

Néanmoins, l'idée fait son chemin aussi bien au niveau local que dans la communauté internationale, qui ne cesse de s'engager dans ce sens depuis 1992. La Conférence de Rio s'est conclue par l'adoption d'un texte fondateur, « la Déclaration sur l'environnement et le développement » et d'une déclaration de propositions, l'Agenda 21. Celui-ci, même s'il n'est pas juridiquement contraignant, a le mérite d'identifier les acteurs, publics et privés, responsables de l'application des principes du développement durable. Depuis, le développement durable est devenu une référence incontournable, présente dans les conférences internationales organisées par l'Onu : conférence du Caire sur la population, conférence de Copenhague sur le développement social, conférence de Pékin sur les femmes et enfin, Habitat II, à Istanbul. D'autre part, des institutions comme l'OCDE et la Commission Européenne intègrent le concept de développement durable à leurs stratégies.

Au Brésil, il semble que l'Agenda 21 se soit surtout concrétisé par de nombreuses déclarations d'intentions et par une vaste production de rapports ministériels expliquant ce qui doit être fait pour répondre aux exigences de la durabilité.

Néanmoins, de nombreuses ONG revendiquent le fait de disposer de solutions aux problèmes socio-économiques que connaît le pays, ceci en intégrant le concept de développement durable. Ces ONG expérimentent localement de nouvelles formes de gestion sociale. La diversité de ces expérimentations reflète celle des ONG. Pour en avoir une idée, cette deuxième partie présente quelques ONG rencontrées dans l'État du Pará et décrit certains de leurs projets.

Il faut relever que, dans la grande majorité des cas, les portes des ONG s'ouvrent très facilement et les discussions sont possibles. Cependant, il est extrêmement compliqué d'objectiver le travail des ONG, dans la mesure où la composante morale est souvent très présente dans les discussions avec les membres engagés. À poser des questions sur le fonctionnement, l'utilisation des ressources financières ou le côté concurrentiel du marché, on s'expose parfois à une certaine résistance, étant alors considéré comme quelqu'un « qui n'y croit pas ». Certaines ONG, habituées à recevoir des visiteurs, préparent d'épais dossiers supposés contenir toutes les informations pertinentes. D'autres, au contraire, ne disposent d'aucune documentation, ni même de chiffres ou de traces écrites de leurs activités et sont dans l'impossibilité de répondre à certaines questions.

Compte tenu de cette difficulté, on ne cherche pas à évaluer quoi que ce soit ici, mais simplement à donner une description de certaines organisations et de leurs activités. Le choix des ONG présentées est fait en fonction du degré d'innovation de leurs projets et de leur adhésion à l'idée de développement durable. Dans la typologie présentée dans la première partie, la majorité des cas présentés ici se trouve dans les catégories « socio-environnementale » et « recherche ». Elles sont rassemblées en deux groupes : les grandes ONG, qui ont un budget supérieur à 200 000 US\$ par an et les petites et moyennes ONG, ayant un budget inférieur.

De grandes ONG : IMAZON, IPAM, POEMAR et CEAPS

Deux ONG sont liées par leur origine et par leurs activités actuelles : l'Imazon⁵ – *Instituto do homem e meio ambiente da Amazônia* – et l'Ipam⁶ – *Instituto de pesquisa ambiental da Amazônia*.

L'IMAZON a été créé par trois chercheurs américains, l'un lié au NAEA – *Núcleo de altos estudos sobre Amazônia*, département de l'Université Fédérale du Pará (UFPA) et les deux autres rattachés à l'Embrapa – *Empresa brasileira de pesquisa agropecuária*, également rattachés à une ONG américaine, WHRC (*Woods Hole Research Center*). L'ONG a été créée en 1990, initialement afin de réaliser des recherches sur la forêt, à l'époque peu développées dans la recherche publique, selon ces chercheurs. L'objectif était de comprendre les transformations de la forêt et l'impact des politiques interventionnistes.

Aujourd'hui, l'Imazon regroupe une vingtaine de chercheurs, auxquels s'ajoute une dizaine de stagiaires et employés divers, et réalise trois types d'activités :

- Recherche : diagnostic des formes d'utilisation des sols ; développement de méthodes pour évaluer et accompagner les activités d'utilisation des sols ; réalisation de projets démonstratifs ; analyse des politiques publiques ; élaboration de scénarios et de modèles de développement durable.
- Formation professionnelle : un des objectifs de l'Imazon est de former des chercheurs ayant une capacité d'analyse et une expérience de terrain, dédiés à la compréhension et à la recherche de solutions aux problèmes environnementaux de l'Amazonie.
- Divulgateur : publication d'articles scientifiques, utilisation de moyens plus accessibles (vidéo, presse grand public, télévision – on trouve par exemple les publications de l'Imazon chez le marchand de journaux de l'aéroport de Belém) et réalisation de conférences.

Les principaux financeurs de l'Imazon sont la *McArthur Foundation*, la *Ford Foundation*, le WWF, le PPG-7, le GTZ (agence de coopération allemande) et Usaid. L'ONG réalise également des études pour différents commanditaires (parmi eux le Gouvernement de l'Amapá et la Banque mondiale). Le budget annuel s'élève à environ 250000 US\$.

En 1995, deux chercheurs de l'Imazon quittent l'ONG pour en fonder une autre, l'Ipam. À la différence de l'Imazon, l'Ipam souhaite développer des recherches fondées sur le dialogue avec les populations qui vivent des ressources naturelles en général (pas uniquement la forêt). Depuis 1995, l'Ipam a considérablement développé ses activités et l'ONG regroupe

5. <<http://www.imazon.org.br>>.

6. <<http://www.ipam.org.br>>.

aujourd'hui environ 120 personnes, réparties entre Belém, Santarém et Brasília ainsi que sur différents terrains de recherche (Acre, Macapá, Paragominas entre autres). Tous les salariés ont leur carte de travail en règle.

L'Ipam est organisé en 4 secteurs :

- Économie forestière : programme réalisé en partenariat avec le WHRC, l'UFPA, l'Université fédérale de l'Acre, la *Fundação Floresta Tropical* (ONG environnementale filiale de l'ONG américaine *Tropical Forest Foundation*) et l'Imazon, il regroupe des activités scientifiques qui visent à comprendre la forêt et les conséquences sur celle-ci des activités humaines (étude des feux accidentels, récupération des sols, racines et biodiversité). Chaque année des universitaires sont accueillis, formés par les chercheurs et ont l'occasion de réaliser leurs travaux académiques (mémoires, thèses) au sein de l'Ipam.

- Forêt et communauté : les études réunies dans ce secteur visent à développer et implanter, en collaboration avec les producteurs ruraux, des techniques d'utilisation des ressources naturelles qui soient viables à moyen ou long terme. Tout effort de recherche se concrétise dans des formations offertes aux agriculteurs locaux.

- *Várzea*⁷ : le projet, basé à Santarém, est divisé en quatre secteurs de travail : éducation environnementale, utilisation des zones inondées, organisation de la pêche et pêche commerciale. L'objectif général est la promotion d'une utilisation durable des ressources naturelles disponibles dans la *várzea* (pêche, agriculture, élevage) en se fondant sur une complémentarité des savoirs locaux et scientifiques.

- Politiques environnementales : l'objectif est la définition de propositions issues des différents programmes d'appui aux mouvements sociaux à formuler des alternatives qui puissent influencer les politiques publiques.

Les principaux financeurs de l'Ipam sont Usaid (via WHRC), WWF, DFID (agence de coopération anglaise), le PPG-7, la *Ford Foundation*, le projet LBA (projet d'expérimentation à grande échelle sur la biosphère - atmosphère de l'Amazonie), *Conservation International* (ONG américaine), Fondation Avina (Suisse), *The Nature Conservancy* (ONG américaine). S'ajoutent à ceux-ci de nombreux financements locaux. Le budget annuel s'élève à environ 1 500 000 US\$ par an.

Un des projets de l'Ipam est particulièrement novateur : le *Pro-Ambiente*, projet de création d'une ligne de crédit environnemental.

Intégré au secteur « forêt et communauté », le *Pro-Ambiente* part du constat qu'un système de production durable, en termes écologique, économique et social, génère un bénéfice qui va bien au-delà d'un profit financier pour le propriétaire de la terre. Il en va de l'intérêt de la société tout entière, voir de la planète. La difficulté de réalisation d'un système de production durable provient de la durée de consolidation, beaucoup plus longue qu'une exploitation classique. L'idée a été de créer, avec le FETAGRI (fédération des travailleurs ruraux), une forme dérivée du FNO spécial (ligne de crédit destinée à l'agriculture familiale) qui permettrait une plus grande période d'amortissement et un taux d'emprunt plus bas pour les producteurs qui s'engagent dans des systèmes de production durable (sur l'ensemble de la propriété). Après deux ans de négociation avec les différentes parties engagées, le projet a abouti à la création d'un fonds environnemental, alimenté en partie par les institutions publiques brésiliennes et en partie par des financements internationaux. Aux dires des responsables de l'Ipam, ce qui est

7. Zone périodiquement inondée par le fleuve.

novateur vient surtout du lien qui s'est créé avec les institutions publiques : le ministère de l'environnement a adopté la mesure et est actuellement en train de définir son mode d'application. Il s'agit d'un système complexe d'assistance technique et d'accompagnement des crédits et qui s'appliquera dans un premier temps aux petits producteurs ruraux et exclusivement en Amazonie, mais l'objectif est qu'il soit applicable aux grandes propriétés et à l'échelle du pays.

Dans la même catégorie, l'ONG POEMA(R)⁸ - *Centro de ação para o desenvolvimento sustentável* - est née au sein d'un département de l'UFPA, le Poema - *Programa pobreza e meio-ambiente*.

C'est sur l'initiative d'un groupe de chercheurs lié à la coopération allemande que le Poema a été créé en 1992 pour appliquer l'idée de développement durable. L'objectif est de promouvoir des expériences concrètes de travail participatif à travers la recherche de techniques et de méthodes innovantes pouvant résoudre les problèmes des populations pauvres d'Amazonie ; tout cela en se basant sur la création d'emploi et la génération de revenus à partir d'une utilisation durable des ressources naturelles. Le « système Poema » se définit aujourd'hui comme une « ingénierie institutionnelle » constituée, outre le département de l'UFPA, de l'ONG Poemar, de l'entreprise Poematec et du programme *Bolsa Amazônia*. Il regroupe une cinquantaine de personnes, qui appartiennent en grande majorité à d'autres institutions et sont rémunérées sur les projets qu'ils arrivent à faire financer dans le cadre de la structure Poema.

Poemar a été créée en 1996 pour capter des ressources destinées à financer les activités des chercheurs de Poema. La logique de fonctionnement est de répondre aux besoins des populations locales en élaborant des techniques qui respectent à la fois les nécessités humaines et l'environnement. Ainsi, l'ONG est plus préoccupée par l'élaboration de techniques « propres » permettant d'améliorer les conditions de vie (hygiène, génération de revenus) que par les questions qui touchent aux politiques publiques. Il s'agit par exemple de développer des techniques simples d'assainissement de l'eau, élaborer des systèmes agro-forestiers (en récupérant les zones dégradées ou altérées), travailler pour le développement des marchés des produits naturels (comme la fibre de coco, le *curauá* ou les fruits secs), promouvoir les énergies alternatives ou implanter des unités communautaires de production agro-industrielle. Les projets s'adressent aux petits producteurs, qui reçoivent des formations ayant trait aux innovations développées par l'ONG.

Poematec, entreprise industrielle, a été créée principalement dans l'objectif de fabriquer des produits en fibres naturelles, de coco notamment.

Poema pense développer prochainement des activités de crédit en créant une institution de micro crédit, Poemainvest.

À noter également qu'a récemment été créée Poema-Stuttgart⁹, ONG allemande destinée à capter des ressources et à divulguer les informations produites par Poema.

Financée par des entreprises (comme Daimler Chrysler, Mercedes Benz ou Body Shop) ainsi que par d'innombrables organisations internationales (entre autres : Unicef, Banque mondiale, Unesco, Fondation Tierra,

8. <<http://www.ufpa.br/Poema/>>.

9. <<http://www.Poema-deutschland.de/>>.

Fondation Henrich Böll) et de nombreuses institutions publiques brésiliennes, le budget annuel s'élève à environ 900 000 US\$.

Bolsa Amazônia est un projet de Poemar qui a pour objectif d'établir des liens entre les marchés locaux et mondiaux et les communautés rurales et indigènes de la région amazonienne, ceci en tirant parti des opportunités commerciales nationales et internationales dans le secteur des produits issus de la biodiversité. L'ONG tente de mettre en rapport les artisans locaux avec les marchés sur lesquels les produits seraient susceptibles de se vendre. Cela signifie faire la promotion et la commercialisation des produits, divulguer l'offre et la demande de produits issus d'une exploitation durable des ressources naturelles et renforcer les compétences et les capacités techniques et de gestion des petits producteurs et des entreprises associatives en milieu rural.

Bolsa Amazonia est une sorte d'incubateur de petites entreprises qui forme les entrepreneurs, cherche à développer des niches de marché et diffuse l'information sur les offres et les demandes potentielles.

Le CEAPS¹⁰ - *Centro de estudos avançados de promoção social e ambiental*, mieux connu comme *Saúde e Alegria* (santé et bonheur - nom du premier projet réalisé) a été créé en 1987 par un médecin de São Paulo qui, après une courte expérience de travail avec la municipalité de Santarém, a monté l'ONG pour réaliser des actions en matière de santé préventive et d'éducation. Depuis, le CEAPS s'est développé de façon exponentielle et réalise aujourd'hui des activités avec seize communautés de riverains (*ribeirinhas*). Ses 51 employés se répartissent dans cinq départements :

- Santé : campagnes de vaccination, suivi sanitaire, formation de moniteurs/éducateurs (principe de l'agent multiplicateur), contrôle des maladies contagieuses, suivi médical des femmes enceintes et des nourrissons.
- Éducation : formation des professeurs, éducation communautaire (animation d'ateliers), cours, école de cirque, formation professionnelle des jeunes entrepreneurs (à partir de 12 ans).
- Communication : financement de journaux communautaires (avec distributions aux 16 communautés) et de radios locales, formations des journalistes, appui aux activités de loisir, production de programmes audio et vidéo.
- Production agro-forestière : implantation de systèmes agro-forestiers, formation, accompagnement et aide à la commercialisation.
- Questions de genre : appui à l'organisation des groupes de femmes, appui aux micro-entreprises, commercialisation d'artisanat.

Chaque département travaille également la « gestion institutionnelle » et « l'organisation et la gestion communautaire », c'est-à-dire tout ce qui concerne la participation aux espaces publics de négociation (conseils municipaux, suivi des politiques publiques, forums régionaux, etc.) et le développement du sentiment et de l'organisation communautaire.

La *Ford Foundation*, la *Kellogg Foundation*, le PPG7, et la fondation Konrad Adenauer comptent parmi ses financeurs. Le budget annuel du CEAPS s'élève à environ 300 000 US\$.

10. <<http://www.saudeealegria.org.br/>>.

Avec l'aide du CEAPS, un groupe de femmes de Urucureá, communauté riveraine du fleuve *Arapiuns*, dans la municipalité de Santarém, a pu revitaliser un savoir-faire qui se perdait : la production de vanneries en paille de *Tucumã*, plante très répandue dans toute l'Amazonie. Les produits¹¹ sont confectionnés avec de jeunes pousses, qui se régénèrent en un mois, ce qui assure une matière première disponible en permanence. Les vanneries sont colorées avec des substances naturelles. En perfectionnant leur technique, en diversifiant les produits et en améliorant le contrôle de qualité et l'organisation communautaire, ce groupe de femmes a réussi à développer une activité génératrice de revenus. Aujourd'hui, 15 % des bénéfices sont destinés à un fonds rotatif utilisé par la communauté pour lutter contre les problèmes de malnutrition. Cette expérience est en train de se multiplier dans d'autres communautés.

De petites et moyennes ONG : FUNDAC, IDA, CEFTBAM, CEAPAC et GDA

Le FUNDAC – *Fundo de desenvolvimento e de ação comunitária*, est né en 1996 sur l'initiative d'un groupe de militants politiques qui souhaitent participer à l'organisation des travailleurs. L'ONG a aujourd'hui trois salariés et regroupe une vingtaine d'associés qui travaillent avec les communautés rurales et urbaines de la municipalité de Santarém. Elle accueille par ailleurs des stagiaires de l'université. Les activités du FUNDAC ont comme objectif principal de créer des sources de revenus tout en sensibilisant les communautés aux questions écologiques.

Le FUNDAC réalise depuis 1999 un projet intitulé « Développement communautaire et intervention écologique ». Celui-ci est financé par une ONG italienne (APS) pour une durée de trois ans (175 000 US\$ par an). Le principe est celui d'un fonds rotatif qui sert à créer ou aider des micro-entreprises. En milieu rural, il s'agit principalement d'élevage de poulet fermier, mais aussi de pisciculture et d'apiculture. En milieu urbain, il s'agit de financer des activités comme des petites boulangeries, des fabriques de pulpes de fruit ou encore d'artisanat. L'ONG a créé une coopérative rurale qui réunit 600 personnes venant de 42 communautés de la région et commercialise les produits issus des différentes micro-entreprises.

En outre, l'ONG réalise un projet d'agro-foresterie (projet démonstratif, financé par le PPG7). Une vingtaine de terrain d'expérimentation sont actuellement exploités de façon écologiquement durable, l'objectif étant de réussir à vivre des ressources naturelles tout en préservant les écosystèmes forestiers.

L'Ida¹² – *Instituto de Divulgação da Amazônia*, ONG basée à Belém, a été créée en 1989 par un professeur d'université de São Paulo, dans l'objectif d'améliorer la circulation des données concernant l'Amazonie. Un des objectifs de l'ONG est, depuis sa création, de publier un livre qui montrerait la région à travers les expériences positives de préservation qui y sont réalisées. L'Ida emploie trois personnes et fonctionne avec la bonne volonté de ses membres et les revenus de deux immeubles qui ont été donnés à

11 en vente sur le site

12. <<http://www.idamazon.com.br/>>.

l'association. Le budget annuel nécessaire au fonctionnement est d'environ 20 000 US\$.

L'Ida possède une parcelle de terrain de 2 500 hectares dans un *município* de l'intérieur de l'État du Pará, Tailândia. À travers son projet démonstratif « Uirá », l'Ida cherche à montrer qu'il est possible de récupérer les zones déforestées en replantant diverses espèces d'arbres, d'exploiter de façon durable la forêt et de faire participer la communauté. Les graines germent au siège à Belém et, une fois suffisamment grandes, sont transplantées sur le terrain à Tailândia.

Le CEFTBAM – *Centro de estudo, pesquisa e formação dos trabalhadores do Baixo-Amazonas*, a été créé en 1990 par un groupe de dix-huit personnes (leaders communautaires, militants politiques, syndicalistes) ayant l'objectif de former les travailleurs ruraux et d'organiser les syndicats. Le budget annuel s'élève à environ 40 000 US\$ (apportés par OXFAM). L'ONG est gérée par 13 bénévoles.

Le CEFTBAM fournit gratuitement des formations aux soixante-douze entités affiliées : pratiques agricoles, gestion, trésorerie, secrétariat, organisation des coopératives, droit. Ces formations sont données par des professionnels recrutés à l'extérieur par l'ONG. Tous les trois ans est réalisé un congrès regroupant tous les membres.

La Ceapac – *Centro de apoio aos projetos de ação*, est né en 1990 à Santarém. Un prêtre catholique et sa sœur, qui travaillaient depuis 1984 avec des groupes de jeunes (*pastoral da juventude*), ont créé le Ceapac, essentiellement parce qu'ils désiraient être indépendants de l'Église. Petit à petit, les activités de l'ONG se sont orientées vers des projets associatifs liés à l'agriculture familiale (basés sur le principe du fonds rotatif) ayant le double objectif d'augmenter les revenus des familles et de développer la conscience politique et la fierté des petits agriculteurs. Dix-sept projets sont aujourd'hui financés et suivis. Par ailleurs, l'ONG dispose d'un temps de parole quotidien à l'antenne de la radio locale. Apolitique, se revendiquant de la théologie de la libération, le Ceapac est, selon son fondateur, une référence en ce qui concerne l'agriculture familiale et l'organisation populaire. Financé principalement par Cordaid¹³ à hauteur de 45 000 US\$ par an, le Ceapac fonctionne avec 6 volontaires et 4 agents pédagogiques rémunérés.

Le GDA – *Grupo de Defesa da Amazônia*, existe depuis 1980 mais n'a été créé formellement qu'en 1990. Tout a commencé dans les réunions hebdomadaires de la *pastoral da juventude*, où un petit groupe de personnes voulait aller au delà des simples questions religieuses et souhaitait discuter des conditions de travail, de la situation des indiens, du droit à l'expression, etc. Ils ont commencé à organiser de petites conférences sur ces questions et à réaliser des événements destinés à créer des débats (semaine de l'Amazonie, semaine des peuples indigènes, de l'environnement). Au début des années 1990, l'ONG a trouvé des financements auprès de Cordaid (qui

13. Agence de coopération de l'Église hollandaise. Ancienne Bilance, elle-même ex-Cebemo. Elle a pris le nom de Cordaid après sa fusion avec deux autres organisations catholiques hollandaises : Caritas et Memisa.

est encore aujourd'hui le principal financeur) et a entamé un processus de professionnalisation. Aujourd'hui, le GDA dispose d'un budget d'environ 25 000 US\$ par an et d'une vingtaine de membres (4 salariés) pour « défendre les écosystèmes, promouvoir l'éducation environnementale, renforcer la conscience écologique et l'organisation des travailleurs des zones urbaines et rurales, ceci tout en visant un développement durable (économique, social, environnemental), ainsi que l'amélioration de la qualité de vie de la population amazonienne ».

Plusieurs projets d'éducation environnementales ont été réalisés par le GDA, fondés sur le principe de la formation d'agents multiplicateurs, c'est-à-dire d'une personne de la communauté chargée d'informer et de résoudre les questions communautaires et les problèmes liés à l'environnement. Le GDA accompagne également les communautés dans leurs rapports avec les autorités publiques, notamment en ce qui concerne les réserves extractivistes (Resex). D'autre part, l'ONG continue à réaliser des événements annuels, anime des ateliers dans les écoles primaires et possède un centre d'information et de documentation spécialisé sur les questions environnementales.

Ce qui vient d'être exposé montre comment s'exprime concrètement le phénomène ONG. La connaissance de cette réalité pose une série de questions : quelles sont les conséquences concrètes de ces expérimentations ? Les ONG s'approprient-elles un rôle politique délaissé par une structure étatique défectueuse ? Profitent-elles du désengagement de l'État et des préoccupations internationales pour construire leurs niches de pouvoir ?

Identité et marché du développement

La présentation rapide des activités de quelques ONG mentionnées ci-dessus rappelle que celles-ci s'inscrivent dans le champ du développement. On trouve au sein des ONG des traces évidentes de la coopération internationale. Sans parler de leurs financeurs étrangers, toutes les ONG ont des liens directs avec l'extérieur : par leurs fondateurs (qu'ils viennent d'autres pays ou d'autres régions du Brésil), par les relations qu'elles entretiennent avec les milieux universitaires internationaux, ou bien à travers les expériences individuelles et les liens personnels des responsables. De plus, ces liens internationaux sont construits autour de l'adhésion à des projets, c'est-à-dire à une certaine conception de la société. Le développement, c'est un métier, certes, mais qui repose sur un engagement pour des idées. Les ONG véhiculent donc en leur sein des valeurs qui ont vocation universelle, pour ne pas dire globale.

D'autre part, les ONG connaissent le terrain et sont en contact avec les populations locales et leur univers quotidien. La confrontation de cette réalité locale à la culture globale dont il est question dans le paragraphe précédent constitue sans doute le premier moteur de leurs activités : le spectacle de la pauvreté n'est révoltant que lorsqu'on sait que cela peut être différent. De plus, leur connaissance du contexte local leur donne la légitimité d'agir et leur permet d'accéder à certaines sources de financement.

Les ONG agissent à l'intérieur de logiques structurelles qui sont celles du marché du développement. Celui-ci est, comme tous les marchés, constitué d'offres et de demandes et les ONG y évoluent aux côtés des agences gouvernementales, bi- ou multilatérales. Tous les acteurs doivent justifier leur existence, et pour cela vendre et acheter des produits, sous forme de projets, programmes, discours et idées (Faugère 2001) (y compris celle de développement durable). La réalité est bien sûr plus complexe et il s'agit là d'une vision simpliste des choses, mais qui a le mérite de mettre en évidence les contraintes liées au champ du développement. Les ONG doivent s'adapter à ces contraintes pour réaliser leurs projets. La question est de savoir à quel point celles-ci sont pesantes et dans quelle mesure elles modifient les activités des ONG. Les témoignages reçus à ce sujet sont unanimes : les ONG proclament disposer d'une grande liberté d'action et réussir à faire ce qu'elles veulent.

On peut avancer à ce sujet deux remarques. D'une part, les contraintes liées au marché du développement sont souvent peu explicites et les ONG ne sont pas forcément conscientes de s'y plier - l'accès aux financements extérieurs fonctionne de plus en plus par appel d'offre, ce qui pousse les ONG à s'adapter à la demande ; les grands programmes nationaux, comme le programme *Capacitação Solidária*¹⁴, ou internationaux, comme le PPG7, délimitent le type des activités susceptibles d'être financées ; dans certains cas, notamment dans le cas d'une création d'ONG locale par une ONG étrangère, il arrive que les financements servent tout bonnement à réaliser le projet du financeur.

D'autre part, il est évident que, à l'intérieur de ces contraintes, les ONG disposent d'une relative liberté. Les obligations liées à la gestion d'un projet se limitent souvent à assurer une comptabilité à jour, à envoyer régulièrement des rapports d'activités et à recevoir la visite d'un consultant une fois de temps en temps. Il est donc parfaitement possible de remplir correctement ces obligations tout en gardant le contrôle des activités effectivement réalisées.

Les projets des ONG ne sont donc financés qu'à la condition de respecter les règles du marché. Dans ce cadre, ils sont le résultat d'une interprétation de la réalité locale par leurs créateurs, selon leur propre grille d'analyse. Si l'étranger ne voit que ce qu'il sait, il interprète également ce qu'il voit selon ses valeurs, ses objectifs et ses préoccupations. Compte tenu de ce qui a été souligné plus haut en ce qui concerne les racines « globales » des ONG, on peut donc arriver à la conclusion que les projets d'ONG sont le fruit d'une lecture externe de la réalité locale.

Est-ce que c'est grave ? Sans doute pas, dans la mesure où, même si les populations auxquelles s'adressent les ONG n'ont en général rien demandé, les projets qui les concernent explicitent la plupart du temps des demandes latentes qui, lorsqu'elles sont comblées, représentent des améliorations sensibles des conditions de vie des populations. Ces demandes correspondent à des besoins, qui sont identifiés comme tels (phase préalable à tout projet) : plus de revenus ou d'hygiène pour les habitants, plus de protection pour la faune et la flore ou plus de contrôles pour la forêt. La population, si l'effort demandé n'est pas trop grand et si le gain est visible, remettra en question sa culture « traditionnelle » pour un mode de vie différent.

14. Partie du programme *Comunidade Solidária* spécialisé dans la promotion de la formation professionnelle

D'ailleurs, même s'ils participent difficilement aux projets, les habitants des « communautés » jugent unanimement de manière positive les mannes reçues des ONG.

On peut par ailleurs espérer que la multiplication des expériences améliore les pratiques de développement et qu'une lecture plus nette de la réalité locale permette de limiter les effets involontaires des projets sur les équilibres sociaux et économiques existants.

L'interprétation de la réalité observée fait donc apparaître des demandes face auxquelles les ONG vont réagir en utilisant leur capacité d'intermédiation pour influencer les habitants (changer les mentalités, sensibiliser, renforcer les organisations de base, etc.) et pour faire pression sur les politiques publiques. Ces activités prennent place dans le cadre des projets, qui leur permettent également de financer leur structure. Face aux demandes explicites, les ONG réagissent donc de deux manières : elles vont chercher à donner une visibilité à ces demandes dans l'objectif d'obtenir des réponses ou elles y répondront directement. Ces deux choix sont, on le verra plus tard, source d'ambiguïtés, mais elles représentent pour les ONG le moyen de concilier contrainte économique et vocation politique : elles seront financées pour apporter des réponses concrètes aux demandes locales et elles feront par ailleurs pression sur les autorités publiques pour défendre certaines conceptions ou orientations politiques.

- Première option : les ONG donnent une visibilité à ces demandes. Pour cela, elles disposent de plusieurs espaces d'expression en plus des médias : les forums et conseils municipaux, étatiques et fédéraux, ainsi que des collectifs comme l'Abong¹⁵, le Faor¹⁶ – *Fórum da Amazônia oriental*, le *Fórum brasileiro de ONG e Movimentos sociais para o meio-ambiente e o Desenvolvimento* ou encore le *Rede Brasil*¹⁷ (sur les institutions financières multilatérales). Ces structures tentent d'exercer leur influence aux différents niveaux de prise de décision : municipal, étatique, fédéral et international. L'actualité a montré l'efficacité de ces logiques de pression sur de nombreux dossiers : médicaments génériques dans le traitement du Sida, aliments transgéniques, lutte contre la révision du code forestier (qui voulait faire passer de 50 % à 80 % le taux de déforestation autorisée), remise en question du programme *Avança Brasil*. On notera sur ce point que les ONG ne sont pas les seules à faire du lobbying et que d'autres groupes d'intérêt (pétrole, tourisme, exportateurs de soja...) utilisent les mêmes armes, avec parfois beaucoup plus de moyens.

- Deuxième option : les ONG répondent directement aux demandes des populations en réalisant leurs projets. Elles montent des écoles, soignent les malades, donnent des cours, financent les petites entreprises, etc. La participation des pouvoirs publics est généralement recherchée, d'une part pour pérenniser les structures mises en places et, d'autre part, pour disposer de plus de moyens.

Il s'agit dans un cas comme dans l'autre de changements très concrets qui touchent au quotidien de certaines catégories de la population, généralement délaissées par les autorités publiques et dont les ONG sont souvent les seules à se soucier : amélioration des conditions de santé, d'hygiène, d'éducation, amélioration des structures représentatives des

15. <<http://www.abong.org.br/>>.

16. <<http://www.amazon.com.br/~faor/main.htm>>.

17. <<http://www.rbrasil.org.br/>>.

minorités, formation professionnelle, création d'emplois, création d'activités économiques, intégration aux marchés régionaux, etc.

Les projets réalisés modifient non seulement le quotidien des communautés avec lesquelles les ONG travaillent mais peuvent aussi influencer les politiques publiques. Le champ politique se déplace donc vers les ONG qui, à travers les expérimentations réalisées, élaborent ou influencent de nouvelles politiques de gestion des problèmes locaux.

Pourtant, pour répondre au défi du développement durable, les ONG doivent dépasser la seule expérimentation et arriver à transformer profondément et durablement à la fois les mentalités et les règles du jeu. Atteindre cet objectif demande un pouvoir politique extraordinaire, ce dont elles ne disposent pas, dans la mesure où leur légitimité repose essentiellement sur leur expérience, sur leur capacité de mobilisation et sur l'engagement individuel.

Les ONG ont en fait un certain pouvoir, parfois même beaucoup – on a vu qu'elles peuvent modifier en profondeur la vie de certaines personnes – mais c'est un pouvoir sans responsabilité, dans le sens où elles n'ont pas à rendre compte de leurs actes. À la différence d'une Église, d'un parti politique ou d'un syndicat, qui sont sanctionnés par des fidèles, des militants ou des travailleurs, les ONG ne sont jugées que par elles-mêmes.

Si les ONG s'attribuent d'énormes responsabilités (celles de concrétiser les promesses du développement durable), le pouvoir dont elles disposent en est, lui, dénué. Ce manque de responsabilité s'explique par la difficulté de dépasser les limites du marché du développement et, surtout, par le fait que l'identité des ONG repose sur un socle de contradictions.

Des contradictions

Les ONG ne disposent pas, à la différence des institutions, de règles collectives suffisamment fortes pour assurer une structure interne pérenne. Elles sont fréquemment identifiées à leurs dirigeants ou créateurs et leur fonctionnement dépend de l'implication personnelle d'un noyau d'individu, quand ce n'est pas d'une seule personne.

Association contre entreprise compétitive

Par ailleurs, les ONG ont des qualités (Hopkins University 1997) (flexibilité, indépendance relative, confiance de l'opinion, accessibilité) qui les rendent compétentes dans de nombreux domaines : assistance technique, identification des problèmes sociaux, mobilisation de ressources, médiation entre acteurs sociaux, renforcement de l'organisation communautaire, contrôle des politiques publiques. Le marché du développement est concurrentiel et les ONG doivent être compétitives pour capter des ressources, formuler leurs propositions et établir des partenariats.

La contradiction vient de la friction entre le côté entrepreneurial des ONG et les valeurs liées à la culture associative. Concentration du pouvoir de décision, horaires de travail élastiques, conditions de travail inadéquates et bas salaires sont souvent le prix à payer pour concilier engagement et nécessités économiques. Tous les employés reconnaissent que travailler dans une ONG est très différent de travailler dans une entreprise classique.

Les ONG subissent la pression du marché pour modeler leur fonctionnement interne sur celui des entreprises et pour atteindre des résultats mesurables quantitativement. S'il s'agit là d'une évolution inévitable qui lutte contre un certain amateurisme, cette tendance a des conséquences sur la cohésion des mouvements collectifs (difficile si les ONG se font concurrence) et sur l'évaluation des résultats de leurs activités (les changements sociaux ne sont pas tous quantifiables). Le jeu du marché pousse l'ONG à devenir un bureau d'étude. Cela rejoint l'idée selon laquelle le marché du développement transforme tous les maux en problèmes techniques (auxquels les « développeurs » apportent des solutions), et ainsi dépolitise de nombreuses questions sociales (Ferguson 1997).

Représentant de la population contre assistant technique

Alors que les ONG ne se considèrent pas comme des représentants de la population, elles sont parfois obligées d'accepter ce rôle. D'un côté, les institutions publiques les considèrent comme la forme organisée des populations défavorisées, ce qui n'est pas le cas, même si les ONG ont souvent une connaissance approfondie du terrain. D'un autre côté, les populations, habituées aux pratiques clientélistes, les considèrent parfois comme leur porte-parole et sont alors passives, considérant les ressources apportées par les ONG comme des mannes, peu différentes de celles qui viennent des hommes politiques en campagne, des Églises ou du narcotraffic. Les contraintes du marché (notamment temporelles) obligent les ONG à réaliser leurs projets et elles en arrivent parfois à agir à la place des habitants et à parler en leur nom auprès des autorités publiques.

Neutralité idéologique contre engagement politique ou religieux

Les liaisons informelles qui existent entre les ONG et les partis politiques ont des répercussions sur leurs activités. Bien qu'elles se veuillent apolitiques et non confessionnelles, leur engagement ou leur aspiration religieuse s'expriment à travers leurs dirigeants et leurs membres. Elles se reconnaissent d'ailleurs largement comme informellement liées aux partis politiques de gauche et leurs liens avec la religion sont parfois évidents – quand elles ont été créées et sont dirigées par des prêtres, par exemple. Le risque de récupération politique ou religieuse est très concret, surtout au niveau local et dans le cas des petites ONG, généralement identifiées à leurs dirigeants. Il est fréquent de voir des responsables d'ONG briguer des postes de conseiller municipal et il arrive que des réunions d'équipe soient précédées d'une prière collective.

Acteur de la société civile contre sous-produit de la fonction publique

Les ONG, à la différence des associations traditionnelles qui défendent les intérêts de leurs membres, agissent au nom de grandes causes sociales ou environnementales. Elles sont pour cette raison considérées « d'intérêt public ». La nouvelle loi sensée régler le « Tiers secteur » leur attribue d'ailleurs le titre d'OSCIP (Organisation de la société civile d'intérêt public). En ce sens, elles représentent l'expression collective de certaines

sensibilités, quelles souhaitent voir prises en compte par les pouvoirs publics, lesquels seront interpellés à ce propos.

Parallèlement à cela, elles sont incitées à prendre un rôle de plus en plus important dans la gestion du pays et à agir à des échelles jusque-là inimaginables. Les politiques publiques des ministères aussi bien que les programmes financés par les institutions multilatérales (comme le PPG7) exigent leur participation. On va jusqu'à parler de secteur public non étatique. Il est dans ce contexte extrêmement compliqué de savoir ce qui relève de la prestation de service et ce qui est de l'ordre du partenariat. Cela débouche sur une double tension : d'un côté entre leurs propres objectifs et les activités effectivement réalisées, et de l'autre entre l'exécution des projets et le questionnement des politiques publiques.

Les contradictions présentées ici révèlent la difficulté de construction de l'identité institutionnelle des ONG. Le Tiers secteur devra gérer ces contradictions s'il ne veut pas voir ses promesses se réduire à la transformation progressive des institutions publiques en ONG sous-contrat - ce qui signifierait la libéralisation des responsabilités publiques, la dépolitisation des problèmes sociaux et un État ayant plus de pouvoir administratif et moins de pouvoir politique.

* * *

Les ONG, à travers leur diagnostic du contexte local, explicitent des demandes latentes, auxquelles elles vont répondre de deux manières :

- soit en donnant de la visibilité à ces demandes auprès des autorités publiques théoriquement responsables ; de grandes campagnes de mobilisation nationale et internationales ont montré leur pouvoir d'influence,
- soit directement en montant des projets innovants ; les activités réalisées se révèlent d'une grande valeur pour les populations concernées et leur utilité est évidente.

Les effets de leurs activités sont donc très concrets pour les populations concernées et laissent penser que le champ politique se déplace des institutions publiques vers les ONG, proches des mouvements de base.

Pourtant, les objectifs audacieux du développement durable exigent de sortir de l'expérimentation locale. Les ONG disposent pour cela d'une marge de manœuvre réduite aux limites du marché du développement : les autorités publiques (nationales et multilatérales) leur concèdent un certain pouvoir, mais les ONG ne disposent pas de la responsabilité qui devrait y être associée. Pour en disposer, il leur faudrait avoir une identité institutionnelle claire, ce qui n'est pas le cas, du fait des nombreuses contradictions qu'elles doivent gérer. Le résultat de ce processus semble être un renforcement du pouvoir administratif de l'État et une dépolitisation des questions sociales.

L'État se décharge donc de ses responsabilités sociales au « bénéfice » des ONG. On trouve ici une forme de sous-monde institutionnel, socialisation secondaire des individus, grâce auquel on tente de raccrocher l'individu à la société, à l'aide de « pratiques institutionnelles labiles et intermittentes » (Castel 1995). Les habitants sont en relation avec les intermédiaires officieux des institutions publiques que sont les ONG et bénéficient de services temporaires qui se succèdent dans le temps. Ce sous-monde institutionnel prend la forme de structures légales qui se posent comme les interlocuteurs

directs de la population, avec la différence que ces structures, irresponsables, disposent d'une (quasi) totale liberté d'action.

Néanmoins, cette évolution n'est pas une fatalité. Une solution s'amorce avec l'application du concept de développement durable à la société tout entière et pas seulement à des situations extrêmes du milieu rural (de pauvreté, d'isolement, de misère, de risque écologique, etc). L'appropriation du concept par les gouvernements d'Acre et d'Amapá montre que les expérimentations locales des ONG peuvent faire école à une échelle plus importante et laisse penser que le développement durable peut se concrétiser dans le cadre des institutions publiques existantes.

Février 2002

Benjamin BUCLET

Doctorant de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales/Institut de Recherche pour le Développement
Paris, Rio de Janeiro

BIBLIOGRAPHIE

- Bresser PEREIRA, L.C. & CUNILL GRAU, N., eds 1999, *O público não-estatal na reforma do Estado*, Rio de Janeiro, CLAD, FGV.
- CASTEL, R. 1995, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard.
- ENDERS, A. 1997, *Histoire du Brésil*, Bruxelles, Complexe.
- FALCONER, A. 1999, *A Promessa do Terceiro Setor*, São Paulo, Universidade de São Paulo, CEATS.
- FAUGÈRE, E. 2001, *Regards sur la culture développementiste : représentations et effets non intentionnels*, Paris, Documents de travail, Gret.
- FERGUSON, J. 1997, *The anti-politics machine*, Mineapolis-Londres, University of Minnesota Press.
- FERRY, L. 1992, *Le nouvel ordre écologique*, Paris, Grasset.
- FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO 1997, *Cadernos de estudos sociais* (Recife), XIII (1).
- JOHN HOPKINS UNIVERSITY 1997, *ONG. The No Profit Sector and the Transformation of the Welfare State*, Rome, Italie, Statement of the Johns Hopkins International Philanthropy Fellows.
- LANDIM, L. 1999, « *Experiência militante* » : *Histórias das assim chamadas ONG*, in L. LANDIM (ed.), *Ações em sociedade, militância, caridade, assistência, etc.*, Rio de Janeiro, ISER, Nau editora : 23-87.
- LANDIM, L. & BERES, N. 1999, *As organizações sem fins lucrativos no Brasil ; ocupações, despesas e recursos*, Rio de Janeiro, ISER/John Hopkins University - Nau Editora.
- LÉNA, P. 1998, « *ONG, développement durable et société en Amazonie brésilienne* », in J.P. Deler et al., *ONG et développement. Société, économie, politique*, Paris, Karthala : 673-680.
- RIST, G. 1996, *Le développement, histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Presses de Sciences Po.
- SCHERER-WARREN, I. 1996, *ONG : Os novos atores da « aldeia global*, Caxambu, Minas Gerais, ANPOCS.
- WANDERLEY, L.E. 1997, *A questão social no contexto da globalização : o caso latino-americano e o caribenho*, in R. CASTEL, L.E. WANDERLEY & M. WANDERLEY-BELFIORE (eds), *Desigualdade e a questão social*, São Paulo, EDUC : 49-160.