

Références: Buclet Benjamin, "Les expérimentations des ONGs en Amazonie: quel pouvoir pour quelle responsabilité?", Lusotopie, Karthala, Paris, 2002.

Les expérimentations des ONGs en Amazonie: quel pouvoir pour quelle responsabilité?

Résumé

La relative stabilité politico-économique que connaît le Brésil depuis 1994 n'a pas réglé les sérieux problèmes sociaux et écologiques de l'Amazonie. Néanmoins, la revitalisation de l'expression démocratique et les préoccupations internationales ont stimulé les initiatives liées au développement durable et renforcé une nouvelle catégorie d'acteurs sociaux: les ONGs.

En Amazonie, les ONGs sont diverses et 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. S'il est impossible de définir un profil unique d'ONG, leur étude permet de les regrouper selon les valeurs dominantes de leur discours et de définir des catégories. C'est ce qui est proposé ici dans une première partie à propos des ONGs dans l'Etat du Pará.

L'article s'intéresse ensuite plus particulièrement au côté expérimental des activités réalisées, et notamment celles des ONGs qui se revendiquent du développement durable. Une description de certaines organisations et de leurs activités, présentée dans la deuxième partie, montre les innovations des projets réalisés. Ceux-ci modifient non seulement le quotidien des communautés avec lesquelles les ONGs travaillent mais peuvent aussi influencer les politiques publiques. Cela suggère un déplacement du champ politique vers les ONGs.

La troisième partie tente d'évaluer les conséquences de la prise de pouvoir des ONGs dans la gestion sociale en analysant leur confrontation aux contextes locaux et aux lois du marché du développement. Les objectifs audacieux du développement durable exigent de sortir de l'expérimentation locale. Les ONGs 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 ONGs 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. À la fois prestataires de service et partenaires des institutions publiques, représentantes de certaines catégories de population et lieu d'approfondissement de l'expression démocratique, revendiquant une neutralité politique et confessionnelle tout en étant héritières de la théologie de la libération et des mouvements politiques de gauche, les ONGs ont parfois du mal à trouver leur légitimité.

Mots-clés: ONG, développement, Amazonie

Introduction

Du Plan d'Intégration Nationale en 1970 jusqu'à l'actuel *Avança Brasil*, l'Amazonie brésilienne a connu de nombreuses politiques interventionnistes visant à son désenclavement. Si celles-ci n'ont pas toujours rempli leurs promesses en terme 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 ONGs, désireuses de participer à la définition de propositions alternatives. Certaines ONGs sont nées de cette dynamique. D'autres se sont adaptées à l'évolution du marché en proposant des projets ad hoc.

Les ONGs que l'on rencontre en Amazonie brésilienne, variées, 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 ONGs qui se revendiquent du développement durable. Elles trouvent leur légitimité dans l'expertise scientifique et/ou dans les compétences tirées des expérimentations appliquées 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 troisième secteur) au sujet des ONGs, 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'éclaircir ce mystère.

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

I 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 brésilien montrent un intérêt croissant pour les ONGs. Depuis la fin de la dictature militaire, elles ont gagné en visibilité en posant des questions et animant des débats publics. En outre, l'imaginaire qui entoure les ONGs 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 ONGs 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 est l'illustration.

Enfin, sans parler ici des difficultés, ambiguïtés ou simplement des questions portées par les ONGs, 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 d'ailleurs sans doute surtout pour cette dernière raison que l'on peut parler de phénomène: parce qu'il y a derrière tout ça des idées politiques, parfois même des idéologies.

Au Brésil, il est désormais convenu de parler d'un secteur d'activité: le "troisième secteur". Il s'agit de l'ensemble des associations, fondations ou organisations qui, bien que de droit privé, oeuvrent pour le bien public (ou en tout cas collectif). Le nombre de personnes qui travaillent dans ce secteur d'activité représentait en 1995 plus du double de celui des fonctionnaires publics de l'Etat fédéral¹, 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 occupée totale. Il faut ajouter qu'il s'agit d'un phénomène récent, puisque les ONGs existantes aujourd'hui au Brésil sont nées en majorité depuis les années 80, à la fin de la dictature militaire, période d'ouverture politique et de retour de la liberté d'expression. En 1994, 60 % des ONGs 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'Eglise), nombreuses sont celles qui se sont créées spontanément². Le "phénomène ONG" est une réalité : en 1995, les dépenses opérationnelles de l'ensemble des organisations sans fins lucratives s'élevaient à 10.900 millions de Reais, ce qui représentait 1,5 % du PIB.

Au-delà de l'importance croissante de ce secteur d'activité depuis les 15 dernières années, ce qui vaut la peine d'être noté est le relatif consensus qui règne autour de son bien-fondé. Le troisième 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 priorités³ de la politique sociale du président Fernando Henrique Cardoso est le partenariat entre le gouvernement et la société civile⁴, celle-ci étant dignement représentée par les ONGs, 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'Etat"⁵. 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, ONGs 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 80. C'est en son sein que fut créé, en 1989, le GIFE⁶, Groupe d'Instituts, Fondations et Entreprises, qui fut d'ailleurs l'un des principaux responsables de la popularisation du terme "troisième 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".

¹ Landim, Beres, 1999

² Léna, 1998

³ les trois autres sont : *articulation entre planification économique et projet social ; recherche de l'efficacité/retionnalisation des politiques sociales ; et lutte contre la faim et les poches de pauvreté.*

⁴ Falconer, 1999

⁵ Le Monde, 20 Novembre 1999.

⁶ <http://www.gife.org.br/>

Les ONGs brésiliennes se reconnaissent aujourd'hui majoritairement comme faisant partie du troisième secteur. Cela n'a pas toujours été ainsi. En 1998, le président de l'ABONG (Association brésilienne des ONGs), Silvio Caccia Bava, déclarait "nous ne nous reconnaissons pas comme faisant partie du troisième secteur. Nous ne pensons pas que ce modèle théorique reflète ce que nous sommes et ce que nous faisons"⁷. On trouve ici la crainte que l'appellation "troisième secteur" ne se transforme en cachet "approuvé par l'Etat et le grand capital" et ne soit en fait qu'un moyen pour l'Etat et les grandes entreprises de récupérer les activités des ONGs. Aujourd'hui, les responsables d'ONG admettent généralement appartenir au troisième secteur, tout en y voyant plus une étiquette destinée à faciliter la communication qu'un engagement théorique ou idéologique particulier.

L'émergence du troisième secteur est par ailleurs fortement stimulée par le contexte international. L'ouverture du pays à un moment où l'Etat 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 politiques de retrait de l'Etat 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'Etat, mais aussi le secteur privé et la société civile: il s'agit de mettre en oeuvre 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 ONGs sont considérées dans ce cadre comme les représentants de la société civile, intermédiaires entre les citoyens et les institutions politiques et administratives de l'Etat.

En Amazonie, cette dynamique, doublée de la manifestation de certaines inquiétudes de la part de la communauté internationale, a stimulé la croissance des ONGs. Leur étude dans l'Etat 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 qui donne une liste exhaustive des ONGs. La consultation des listes de l'ABONG, du GTA⁸ et de l'Ecolista (réalisée par WWF - *World Wildlife 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 voir les formes différentes d'organisation que l'on rencontre sous la même appellation. Ainsi, si les discussions et les chiffres associés aux ressources

⁷ Cité par Falconer, 1999

⁸ Grupo de Trabalho Amazônico, qui représente les intérêts de la société civile au sein du PPG7;
<http://www.gta.org.br/>

financières et humaines des ONGs autorisent à parler sans risque de secteur d'activité, celui-ci n'est pas formellement identifié comme tel et manifestement peu organisé.

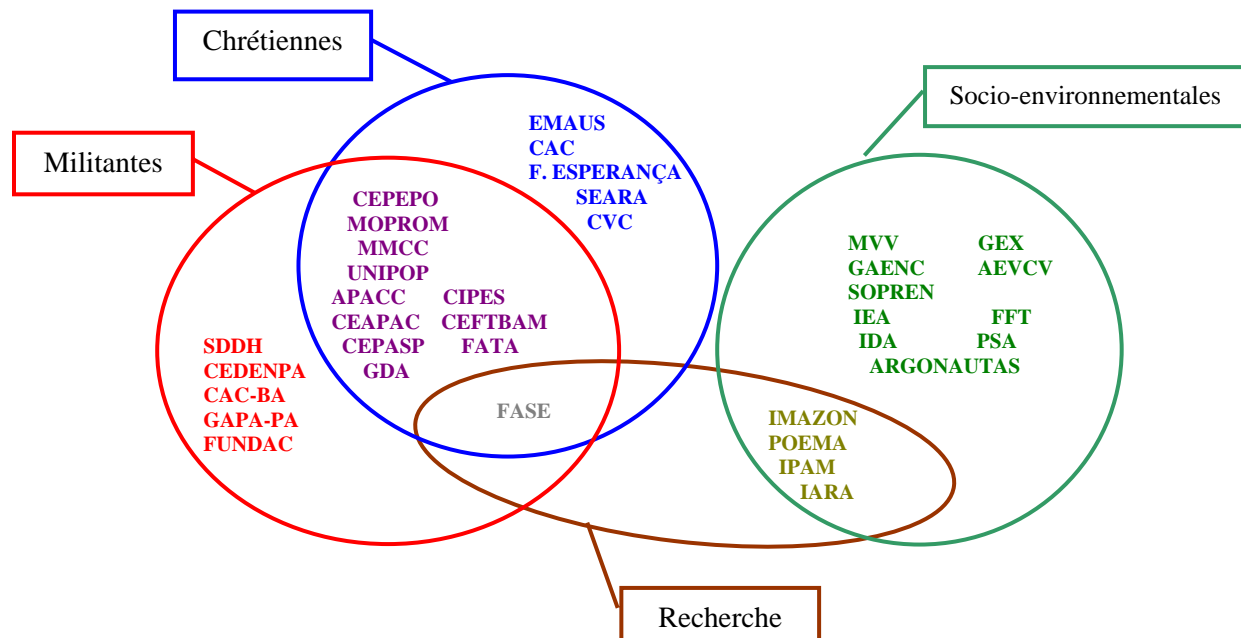
En considérant l'ONG comme une association de droit privé, sans but lucratif (les profits doivent être réinvestis entièrement dans la structure de l'organisation), qui agit pour le bien public et au nom de la société civile, 36 ONGs ont été identifiées sur la zone d'étude.

Globalement, les ONGs veulent contribuer et participer 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 tenant au fait qu'il est le support d'une réflexion sur ce que doit ou devrait être notre société, il semble approprié, pour caractériser les ONGs, 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 ONGs à partir de plusieurs critères (leur histoire, les parcours individuels des fondateurs, les sources de 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 ONGs dans l'Etat 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 Araguaiais
 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
 UNIPOP : Universidade Popular

- Les ONGs chrétiennes sont souvent créées et/ou dirigées par des étrangers plus ou moins directement liés à l'Eglise (prêtres ou ex-prêtres dans 6 cas). A Belém, les financeurs sont majoritairement des organisations oecuméniques européennes et les activités tournent autour de l'éducation, la formation et la conscientisation des plus démunis.
- Les ONGs 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 ONGs militantes, politiquement plus engagées, regroupent une partie des chrétiennes. Les membres des ONGs 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. Elles assument le fait d'avoir une fonction politique. Les membres de ces ONGs sont majoritairement de gauche et militants du PT (parti des travailleurs).
- Les ONGs 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 ONGs 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".

II 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 de quoi 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 marché⁹. 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 aux niveaux locaux 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 ONGs revendiquent le fait de disposer de solutions aux problèmes socio-économiques que connaît le pays, ceci en intégrant le concept de développement durable. Ces ONGs expérimentent localement de nouvelles formes de gestion sociale. La diversité de ces expérimentations reflète celle des ONGs. Pour en avoir une idée, cette deuxième partie présente quelques ONGs rencontrées dans l'Etat du Pará et décrit certains de leurs projets.

⁹ Rits, 1997; Ferry, 1992

Il faut relever que, dans la grande majorité des cas, les portes des ONGs s'ouvrent très facilement et les discussions sont possibles. Cependant, il est extrêmement compliqué d'objectiver le travail des ONGs, 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 ONGs, 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 quoique ce soit ici, mais simplement à donner une description de certaines organisations et de leurs activités. Le choix des ONGs présentées s'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 regroupées en deux groupes: les grandes ONGs, qui ont un budget supérieur à 200 000 \$ par an et les petites et moyennes ONGs, ayant un budget inférieur.

De grandes ONGs: IMAZON, IPAM, POEMAR et CEAPS

Deux ONGs sont liées par leur origine et par leurs activités actuelles: l'IMAZON¹⁰ - *Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia* - et l'IPAM¹¹ - *Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia*.

L'IMAZON a été créé par trois chercheurs américains, l'un liés au NAEA - *Núcleo de Altos Estudos sobre Amozônia*, 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 dans l'objectif 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 activités 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.

¹⁰ <http://www.imazon.org.br>

¹¹ <http://www.ipam.org.br>

- 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.
- Divulgateion: publications 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 \$.

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 basées 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 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:

- Economie 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'opportunité 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*¹²: le projet, basé à Santarém, est divisé en 4 aires 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 basant sur une complémentarité des savoirs locaux et scientifiques.
- Politiques environnementales: l'objectif est la définition des propositions issues des différents programmes de l'ONG pour appuyer les mouvements sociaux à formuler des alternatives qui puissent influencer les politiques publiques.

¹² Zone périodiquement inondée par le fleuve

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 \$ par an.

Un des projets de l'IPAM est particulièrement innovateur: 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 innovateur 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)**¹³ - *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 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

¹³ <http://www.ufpa.br/poema/>

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 davantage 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.

POAMATEC, 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-Stuttgart¹⁴, 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, Fondation Henrich Böll) et de nombreuses institutions publiques brésiliennes, le budget annuel s'élève à environ 900 000 \$.

Bolsa Amazônia est un projet de POMEAR qui a pour objectif d'établir des liens entre les marchés locaux et mondiaux pour le secteur privé et pour 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 **CEAPS**¹⁵ – *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

¹⁴ <http://www.poema-deutschland.de/>

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 16 communautés de riverains (*ribeirinhas*). Ses 51 employés se répartissent dans 5 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.
- Education: 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 négociations (conseils municipaux, suivi des politiques publiques, forums régionaux, etc.) et le développement du sentiment et de l'organisation communautaire.

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

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 produits¹⁶ 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 femme a réussi à développer une activité génératrice de revenus. Aujourd'hui, 15 % des bénéficiaires 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.

¹⁵ <http://www.saudeealegria.org.br/>

¹⁶ en vente sur le site

De petites et moyennes ONGs: 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 souhaitaient 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 conscientisant les communautés aux questions écologiques.

Le FUNDAC réalise depuis 1999 un projet intitulé “Développement communautaire et d’intervention écologique”. Celui-ci est financé par une ONG italienne (APS) pour une durée de trois ans (175 000 \$ 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’**IDA**¹⁷ - *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 l’association. Le budget annuel nécessaire au fonctionnement est d’environ 20 000 \$.

L’IDA possède une parcelle de terrain de 2500 hectares dans un *município* de l’intérieur de l’Etat du Pará, Tailandia. 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 Tailandia.

¹⁷ <http://www.idamazon.com.br/>

Le **CEFTBAM** – *Centro de Estudo, pesquisa e Formação dos Trabalhadores do Baixo-Amazonas*, a été créé en 1990 par un groupe de 18 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 \$ (apportés par OXFAM). L’ONG est gérée par 13 bénévoles.

Le CEFTBAM fournit gratuitement des formations aux 72 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 soeur, 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’Eglise. 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 l’auto-estime des petits agriculteurs. 17 projets sont aujourd’hui financés et accompagnés. Par ailleurs, l’ONG dispose d’un temps de parole quotidien à l’antenne de la radio locale. Apolitique, se revendiquant issu 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 CORDAID à hauteur de 45 000 \$ 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 90, l’ONG a trouvé des financements auprès de CORDAID (qui 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 \$ par an et d’une vingtaine de membres (4 rémunérés) pour “défendre les écosystèmes, promouvoir l’éducation environnementale, renforcer la conscience écologique et l’organisation des travailleurs des zones urbaines et rurales, ceci 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, basés 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 rapport avec les autorités publiques, notamment en ce qui concerne les réserves extractivistes (RESEX). D'autre part, l'ONG continue à réaliser des évènements 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 se concrétise le phénomène ONG. La connaissance de cette réalité pose une série de questions: quelles sont les conséquences concrètes de ces expérimentations? Les ONGs s'approprient-elles un rôle politique délaissé par une structure étatique défectueuse? Profitent-elles du désengagement de l'Etat et des préoccupations internationales pour construire leurs niches de pouvoir?

III Identité et marché du développement

L'étude avancée des ONGs rappelle que celles-ci s'inscrivent dans le champs du développement. On trouve au sein des ONGs des traces évidentes de la coopération internationale. Sans parler de leurs financeurs étrangers, toutes les ONGs 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 académiques internationaux ou bien à travers les expériences individuelles ou les liens interpersonnels 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 ONGs véhiculent donc en leur sein des valeurs qui ont vocation universelle, pour ne pas dire globale.

D'autre part, les ONGs 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. Par ailleurs, leur connaissance du contexte locale leur donne la légitimité d'agir et leur permet d'accéder à certaines sources de financement.

Les ONGs 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 ONGs y évoluent aux cotés 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 idées¹⁸ (y compris celle de développement durable). La réalité est bien sûr plus complexe et il s'agit là d'une vision simpliste des

¹⁸ Faugère, 2001

choses, mais qui a le mérite de mettre en évidence les contraintes liées au champs du développement. Les ONGs 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 ONGs. Les témoignages reçus à ce sujet sont unanimes: les ONGs 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 ONGs ne sont pas forcément conscientes de s'y plier - l'accès aux financements extérieurs fonctionnent de plus en plus par appel d'offre, ce qui pousse les ONGs à s'adapter à la demande; les grands programmes nationaux, comme le programme *Capacitação Solidária*¹⁹, 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 ONGs 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 ONGs 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 ONGs, on peut donc arriver à la conclusion que les projets d'ONGs 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 ONGs 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 des besoins, qui sont identifiés comme tels (phase préalable à tout projet). Par exemple: 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. D'ailleurs, même s'ils participent difficilement aux projets, les habitants des "communautés" jugent unanimement de manière positive les mannes reçues des ONGs.

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 ONGs vont réagir en utilisant leur capacité d'intermédiation pour influencer sur les habitants

¹⁹ partie du programme *Comunidade Solidária* spécialisé dans la promotion de la formation professionnelle

(changer les mentalités, conscientiser les habitants, 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 ONGs réagissent donc de deux manières : elles vont chercher à donner une visibilité à ces demandes dans l'objectif d'obtenir des réponses et/ou elles y répondront directement. Ces deux options sont, on le verra plus tard, source d'ambiguïtés, mais elles représentent pour les ONGs 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 ONGs 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'ABONG²⁰, le FAOR²¹ – *Fórum da Amazônia Oriental*, le *Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio-Ambiente e o Desenvolvimento* ou encore le *Rede Brasil*²² (sur les institutions financières multilatérales). Ces structures tentent d'exercer leur influence aux différents niveaux de prise de décision: municipale, 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 autorisé), remise en question du programme *Avança Brasil*. On notera sur ce point que les ONGs 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 ONGs 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 ONGs sont souvent les seules à se soucier: amélioration des conditions de santé, d'hygiène, d'éducation, amélioration des structures représentatives des 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 ONGs travaillent mais peuvent aussi influencer les politiques publiques. Le champ politique se déplace donc vers les ONGs qui, à travers les expérimentations réalisées, élaborent ou influencent de nouvelles politiques de gestion des problèmes locaux.

²⁰ <http://www.abong.org.br/>

²¹ <http://www.amazon.com.br/~faor/main.htm>

²² <http://www.rbrasil.org.br>

Pourtant, pour répondre au défi du développement durable, les ONGs 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 ONGs 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 Eglise, d'un parti politique ou d'un syndicat, qui sont sanctionnés par des fidèles, des militants ou des travailleurs, les ONGs ne sont jugées que par elles-mêmes.

Si les ONGs 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 ONGs repose sur un socle de contradictions.

Des contradictions

Association vs entreprise compétitive

Les ONGs 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.

Par ailleurs, les ONGs ont des qualités²³ (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 ONGs 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 ONGs 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 ONGs 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 ONGs 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.

²³ Hopkins University, 1997

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 sociales²⁴.

Représentant de la population vs assistant technique

Alors que les ONGs 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 ONGs 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 ONGs comme des mannes, peu différentes de celles qui viennent des hommes politiques en campagne, des Eglises ou du narco-trafic. Les contraintes du marché (notamment temporelles) obligent les ONGs 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 vs engagement politique ou religieux

Les liaisons informelles qui existent entre les ONGs et les partis politiques ont des répercussions sur leurs activités. Bien qu'elles se revendiquent comme apolitiques et non confessionnelles, leur engagement ou/et 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 et/ou religieuse est très concret, surtout au niveau local et dans le cas des petites ONGs, 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 vs sous-produit de la fonction publique

Les ONGs, à la différence des associations traditionnelles qui défendent les intérêts de leurs membres, agissent au nom de grandes causes sociales et/ou environnementales. Elles sont pour cette raison considérées "d'intérêt public". La nouvelle loi sensée régler le "troisième 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 inimaginable. 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

²⁴ Ferguson, 1997

tension: d'un coté 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 ONGs. Le troisième 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 Etat ayant plus de pouvoir administratif et moins de pouvoir politique.

Conclusion

Les ONGs, 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 réalisés 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 champs politique se déplace des institutions publiques vers les ONGs, proches des mouvements de base.

Pourtant, les objectifs audacieux du développement durable exigent de sortir de l'expérimentation locale. Les ONGs disposent pour cela d'une marge de manoeuvre réduite aux limites du marché du développement: les autorités publiques (nationales et multilatérales) leur concèdent un certain pouvoir, mais les ONGs 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'Etat et une dépolitisation des questions sociales.

L'Etat se décharge donc de ses responsabilités sociales au "bénéfice" des ONGs. On trouve ici une forme de sous-monde institutionnel, socialisation secondaire des individus, dans lequel on tente de raccrocher l'individu à la société à l'aide de "pratiques institutionnelles labiles et intermittentes"²⁵. Les habitants sont en relation avec les intermédiaires officieux des institutions publiques que sont les ONGs 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 alternative est avancée 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

²⁵ Robert Castel, 1995

écologique, etc). L'appropriation du concept par les gouvernements d'Acre et d'Amapá montrent que les expérimentations locales des ONGs peuvent faire école à une échelle plus importante et laissent penser que le développement durable peut se concrétiser dans le cadre des institutions publiques existantes.

Bibliographie

Bresser Pereira, Luis Carlos; Cunill Grau, Nuria (Org.) (1999), *O público não-estatal na reforma do Estado*, CLAD, FGV, Rio de Janeiro

Castel, Robert. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, Paris.

Enders, Armelle. (1997), *Histoire du Brésil*, Editions Complexes, Paris.

Falconer, Andre. (1999), *A Promessa do Terceiro Setor*, Universidade de São Paulo, CEATS.

Faugère, Elsa. (2001), *Regards sur le culture développementiste: représentations et effets non intentionnels*, Documents de travail, Gret, Paris.

Ferguson, James (1997), *The anti-politics machine*, University of Minnesota press, Minneapolis, London.

Ferry, Luc. (1992), *Le nouvel ordre écologique*, Grasset, Paris.

Fundação Joaquim Nabuco (1997), *Cadernos de estudos sociais*, vol.13, número 1, janeiro/junho

John Hopkins University. (1997), *ONGs, the no profit sector and the transformation of the welfare state*, Statement of the Johns Hopkins International Philanthropy Fellows, Rome, Italie

Landim, Leilah. (1999), « *experiência militante* »: *Histórias das assim chamadas ONGs*, in Landim, L. (org.), *Ações em sociedade, militância, caridade, assistência, etc...*, ISER, NAU, Rio de Janeiro.

Landim, L., Beres, N. (1999), *As organizações sem fins lucrativos no Brasil; Ocupações, despesas e recursos*, Iser, John Hopkins University, Nau Editora, Rio de Janeiro.

Lena, Philippe. (1998), *ONG, développement durable et société en Amazonie brésilienne*, in Deler, J.P., Fauré, Y.A., Piveteau, A., Roca, P.J., *ONG et développement ; société, économie, politique*, Karthala, Paris.

Rist, Gilbert. (1996), *Le développement, histoire d'une croyance occidentale*, Presses de Sciences Po, Paris.

Scherer-Warren, Ilse. (1996), *ONGs: Os novos atores da "aldeia global"*, ANPOCS, Caxambu.

Wanderley, Luiz eduardo. (1997), *A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e o caribenho* in Castel, R., Wanderley, L.E.W, Wanderley-Belfiore, M., *Desigualdade e a questão social*, São Paulo : Educ.