NOTE SUR LES ONG, LE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET LA SOCIÉTÉ EN AMAZONIE BRÉSILIENNE

Texte d'auteur (version pré-colloque)

Philippe LÉNA
ORSTOM
Laboratoire de Sciences Sociales, Bondy

Comme partout ailleurs, le Brésil a connu une croissance exponentielle de son "3°secteur" durant les deux dernières décennies (sur un échantillon de1.000 ONG présentes au Brésil au début des années 90, 35% ont été créées dans les années 70 et 55% dans les années 80[1]). Au sein de cette croissance, il faut distinguer ce qui relève de "l'effet d'appellation contrôlée" (de nombreuses organisations non gouvernementales et sans but lucratif étaient depuis longtemps des ONG sans assumer ce label, dont l'origine ne remonte ici qu'à la fin des années 80) de la véritable création d'organisations nouvelles qui révèle un véritable phénomène de société. La tâche est d'autant plus difficile qu'au Brésil, la frontière reste floue entre les anciennes organisations caritatives et philanthropiques (en général liées à des églises), les organisations d'appui aux mouvements populaires, les associations populaires elles-mêmes, et enfin, dernières venues sur la scène, les organisations relevant de l'écologie. Toutes, à des degrès divers, entrent dans la compétition pour la reconnaissance, la légitimité et l'accès aux fonds publics et privés, et procèdent aux "re-sémantisations" exigées par l'air du temps. Au-delà de la multiplication des organisations, la "labelisation" nouvelle est accompagnée d'une forte médiatisation qui a permis de faire connaître le terme "ONG" auprès de toutes les catégories de population, ce qui n'était pas le cas des anciennes organisations qui ne jouissaient pas d'une appellation unificatrice. Le surgissement du label est associé à une transformation du contexte international et national. Il s'agit tout d'abord de l'entrée progressive du Brésil dans l'ère néolibérale, alors même que l'Etat n'a pas achevé sa modernisation-démocratisation, restant encore largement patrimonialiste et clientéliste, sans en avoir les moyens. Face à la réduction croissante des rapports sociaux à la sphère de l'échange marchand, à la destruction des anciennes loyautés et solidarités qui en découle, à la fin des politiques redistributives, à l'échec des grandes politiques de développement impulsées par l'Etat, face, surtout, à l'incapacité croissante des rapports verticaux de dépendance personnelle (qui ont valu au Brésil le qualificatif de "société de faveurs"[2]) à assurer le lien social, l'individu, en tant qu'entité abstraite (création de l'Etat moderne), censé n'appartenir qu'à la "communauté" nationale garantie par l'Etat et son formalisme juridique, est laissé seul et sans lien face à ses besoins (de plus en plus nombreux et variés) et à la compétition. Par

1 D'après le *World Resources Institute*, cité par Princen & Finger (1994) *Envirenmental NGOs in World Politics*, Routledge.

2 Cf. Landim, L. 1993a: " Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil". Textos de pesquisa, ISER, Rio de Janeiro.

ailleurs, le processus de démocratisation n'a pu encore instaurer la modernisation des rapports sociaux et l'affirmation de politiques publiques fortes et égalitaires. Il a néanmoins permis une revitalisation de la société civile qui s'exprime par la multiplication des associations populaires (associations de résidents, de minorités - noirs, indiens, femmes, jeunes, etc. -). C'est dans ce contexte qu'intervient la croissance des ONG. Le "3° secteur" vient semble-t-il combler un vide. Les ONG ne sont d'ailleurs pas les seules à le faire, les sectes religieuses (notamment le pentecôtisme), avec ou sans action sociale directe, se montrent très présentes sur ce créneau. Les interventions d'organismes publics (notamment du secteur académique), les programmes de développement des agences internationales et les programmes bilatéraux de coopération pour le développement (Recherche-Action ou Recherche-Action-Formation) associent fréquemment des ONG, voire agissent d'une façon qui n'est pas essentiellement différente: choix d'une population-cible, travail avec une ou plusieurs organisations populaires, peu de rapports avec les organismes publics locaux et nationaux, fonds essentiellement d'origine étrangère, etc. Souvent, ces interventions sont amenées à créer une ONG afin de mieux entrer dans la compétition pour les fonds publics (auprès de la CEE notamment) ou privés (donations, cotisations). Il serait donc erroné de concentrer uniquement l'attention sur le phénomène "ONG", sans prendre en compte le vaste mouvement dans lequel il est inséré, et qui tend à redéfinir en permanence les frontières entre la sphère publique et la sphère privée.

Nous avons choisi d'exclure le secteur philanthropique classique de ces quelques réflexions car il ne participe que marginalement à la dynamique en cours. Il possède ses propres réseaux (en grande partie internationaux), anciennement constitués, et son rythme de création d'ONG est faible. Ceci ne veut pas dire que le débat entre "classiques" et "progressistes" n'existe pas en son sein, mais jusqu'à présent son mode d'action a été peu transformé (peu d'actions auprès des "nouveaux sujets politiques", pas de perspectives claires de transformation sociale et donc peu de prises de position dans le champ politique, etc.)[3]

La plupart des premières ONG brésiliennes ont leur origine dans les associations d'appui aux mouvements populaires ou à certaines catégories dominées de population. Leurs membres sont pour la plupart issus de la classe moyenne et de la bourgeoisie urbaine intellectualisée. Il s'agit d'une forme d'action sociale et politique à la fois en réaction contre la dictature militaire et compatible avec la répression (interdiction des partis "révolutionnaires" et de l'action politique organisée). Ces associations, très politisées, se sont toujours démarquées de l'action philanthropique-caritative qui, elle, n'affichait pas d'objectifs de transformation sociale profonde. Pourtant, en l'absence d'autres possibilités, les églises chrétiennes ont souvent fourni le cadre institutionnel et éducatif nécessaire à ces actions, fait qui est en partie à l'origine du rapprochement surprenant entre les courants marxistes-léninistes, maoïstes et chrétiens à cette époque (et dont les prolongements sont encore perceptibles). Pour de nombreux militants, cette phase d'aide et de "conscientisation" n'était pas appelée à durer. Elle devait prendre fin avec l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement populaire ou, au minimum, avec la fin de la dictature militaire et la prise en main des mouvements populaires par eux-mêmes[4]. Mais, comme nous venons de le souligner, le processus de démocratisation qui a suivi n'a pas permis de réelles avancées dans ce sens, alors même que l'on pouvait constater une aggravation de la pauvreté et le surgissement de problèmes nouveaux (SIDA, enfants des rues..) ou dont l'expression était facilitée (ethnicité, femmes...). Il a cependant permis à ces organisations d'assistance de sortir de leur semi-clandestinité et de conquérir leur autonomie. La création de l'Association brésilienne des ONG (ABONG) en 1991 sera pour elles un pas

3 L'assise que leur donne leur ancienneté, l'appui de l'église catholique et l'étendue de leurs réseaux a conduit des organismes comme la CPT (Commission pastorale de la terre) et le CIMI (Centre indigéniste missionnaire) à ne pas entrer dans l'ABONG malgré une posture progressiste et des liens étroits avec le parti des travailleurs (PT), Cf. Fernandes, R.C. & Carneiro, L.P. 1992: "NGOs in the nineties: a survey of their brazilian leaders". Textos para pesquisa, ISER, Rio de Janeiro.

4 Cf. Landim, L. 1993b: "A invenção das ONG: do serviço invisível à profissão sem nome". Thèse de doctorat du Museu Nacional (PPGAS), Rio de Janeiro.

significatif dans cette direction, censé leur permettre de prendre, entre autres, leur distance vis à vis de leurs anciennes allégeances (Landim, *op.cit.*). Le nouveau contexte politique leur permettait également d'exercer désormais à plein temps et contre rémunération une activité qui relevait auparavant du bénévolat. De façon concomitante, la crise de l'emploi des diplômés et l'appartenance au monde intellectuel et universitaire des militants de ces organisations (d'appui aux mouvements populaires) est à l'origine du haut niveau de formation de leurs membres, qui trouvent au sein des ONG un véritable marché de l'emploi alternatif[5].

Les ONG qui ont pour origine les organisations d'appui aux mouvements populaires (OAMP) possèdent donc une histoire et un mode d'insertion social qui les distingue de celles, plus récentes, qui sont liées à l'écologie ou à des groupes sociaux qui veulent être reconnus pour leurs particularités (produit des années postérieures à la fin de la dictature). Leur engagement social et politique reste fort, et leur action est orientée par une perspective de profonde transformation sociale. Mais elles ont également dû s'adapter à une évolution générale du secteur, dont les thèmes dominants sont passés de la défense des droits de l'homme et de l'éducation populaire dans les années 70, au développement alternatif et autocentré dans les années 80 et à l'écologie et la démocratie durant les années 90[6]. Ce sont les ONG "écologistes" qui ont vu croître leur nombre dans la plus grande proportion durant les 8 ou 10 dernières années (suivies par les associations de résidents), au point de représenter 536 associations au forum des ONG brésiliennes avant la tenue de l'UNCED en 1992 à Rio (Landim, 1993b). Devant l'extrême hétérogénéité du secteur, il est nécessaire de bien distinguer (ce qui n'est pas toujours facile) entre les ONG d'appui aux mouvements populaire, qui ont repris la thématique du développement (alternatif) ou de la défense des intérêts de certains groupes, les ONG "écologistes", et les associations populaires (de quartier, de femmes,de jeunes, de noirs, etc.) auprès desquelles agissent des ONG. Seules les deux premières devraient recevoir le label ONG. Mais le flou est maintenu par une grande quantité de passerelles jetées entre les genres. Ainsi les organisations écologistes (mais ce ne sont pas les seules) constituent souvent un patchwork d'association de défense locale et de lobbying auprès de bailleurs de fonds nationaux et surtout internationaux. Les experts-militants pouvant parler au nom des (ou avec) les intéressés directs à certains moments, puis comme intermédiaires sur la scène internationale à d'autres. Certaines délégations syndicales locales (acceptées au forum des ONG) ont intégré la thématique écologiste ainsi que la lutte pour le développement local et la lutte politique, traitant parfois directement avec des instances internationales, au même titre que les associations de groupes particuliers (ethniques, corporatistes, etc.).

L'irruption des ONG "écologistes" ne s'est pas fait sans frictions. La tenue de l'UNCED en 92 est de ce point de vue un important marqueur symbolique. L'approche de la Conférence a à la fois légitimé les ONG écologistes déjà existantes et précipité la création de nouvelles. Les organisations non écologistes, souvent anciennes, ont dû prendre position par rapport à cette irruption soudaine de nouveaux venus dans leur champ d'action (avec le partage du marché que cela suppose) Elles ne pouvaient cependant perdre une occasion aussi exceptionnelle d'être reconnues et d'entrer dans la compétition internationale pour les financements (en participant au forum international des ONG). Elles ont donc dû adopter une ligne de conduite face au contenu "écologiste" de la Conférence, cherchant à prendre le train en marche tout en gardant une certaine distance critique. Comme le souligne L.Landim (1993b), les nouvelles venues ont disputé le capital accumulé par les anciennes, tel que des liens solides avec des instances internationales (bien que là aussi de nouveaux acteurs soient entrés en scène, sans lien avec les anciens réseaux de solidarité internationale, notamment les grandes ONG écologistes du Nord, capables d'influencer la politique de la Banque mondiale, par exemple), mais aussi l'insertion dans les mouvements sociaux et associations populaires de base. De leur côté, les ONG écologistes voyaient d'un mauvais oeil cette reprise

5 Cf. Fernandes, R.C. & Carneiro, L.P. 1992 (*op. cit.*)
6 Cf. Landim, 1993a (*op.cit*)

opportuniste du discours écologiste par des organisations qui s'étaient jusqu'alors plutôt montrées hostiles à cette sensibilité. Mais grâce au poids symbolique de la Conférence et à la présence des instances internationales légitimantes, le discours écologique est devenu incontournable. Un compromis a donc été trouvé entre les ONG d'origines différentes: les ONG doivent faire la preuve d'un engagement populaire[7], en faveur de la justice sociale; l'écologie doit toujours être associée à la question politique et être présentée comme une critique du modèle de développement, qui entraîne des effets désastreux tant au niveau social qu'écologique (Landim, 1993a). Assez curieusement, il a souvent été plus facile de convaincre les dirigeants des ONG brésiliennes (probablement à cause d'un passé commun de militantisme politique et de l'urgence de la question sociale dans ce pays) que ceux de leurs homologues étrangères, plus spécialisées. Ces dernières ont cependant dû s'adapter également, à la fois pour garder leur place sur le marché international de la charité fin de siècle et pour avoir accès aux populations déshéritées. Aucun de ces processus ne peut être compris sans faire intervenir le poids croissant du miroir médiatique.

Cette association du social et de l'écologique, louable en soi, est à l'origine d'ambiguïtés et d'effets pervers. Nous en voulons pour preuve les représentations de l'indianité et la reconstruction de l'authenticité qui ont accompagné l'irruption des "peuples de la forêt" sur la scène médiatique et symbolique[8] internationale. Les ONG indigénistes ont adhéré à l'onde écologiste dans la mesure où l'association à cette profusion de symboles forts en cours de diffusion mondiale leur offrait, par le biais des médias, un impact autrement inaccessible (cas de Cultural Survival et Survival International). Parallèlement, les ONG écologistes, accusées de vouloir préserver la nature sans se préoccuper des populations, ont trouvé l'occasion d'obtenir un important gain moral en associant les populations sous la forme du développement durable.

Les ONG "culturelles" et "écologistes" ont donc mis sur pied une sorte de construction à deux voix, et un argumentaire commun même si leurs bases sont différentes: pour les écologistes, les indiens deviennent l'exemple de pratiques qui ont su préserver l'environnement pendant des millénaires. On peut donc les aider à défendre leurs droits et leurs territoires. Cela devient même un intérêt stratégique. D'où leur slogan destiné à leur public habituel: "préservez les indiens, vous préserverez la forêt". Pour les indigénistes, cette association à un mouvement mondial puissant, et l'adhésion des écologistes à la défense des territoires indigènes, représentent une garantie d'efficacité beaucoup plus grande dans leur tâche. Elles gagnent en audience. D'où leur slogan, là aussi destiné à leur public habituel: "préservez la forêt, vous préserverez les indiens" (Conklin, *op.cit.*). Toute l'ambiguïté vient du fait que cette valeur de symbole est à la fois imaginaire attribuée de l'extérieur (elle peut donc leur être retirée de la même façon). La connaissance de la "réalité" indigène peut entraîner un désinvestissement aussi rapide que l'avait été la projection idéalisante. La présentation, par les médias et les ONG, des indiens comme "gardiens de la forêt" est à l'origine d'un *qui pro quo* sur la nature du projet politique des populations indigénes qui vise avant tout l'auto-détermination, c'est à dire, également, le libre usage des ressources de leur territoire (*op.cit.*). La plupart veulent acquérir des biens sur le marché et pour cela doivent vendre. Ils sont donc amenés à adopter les mêmes techniques dégradantes que les autres populations amazoniennes. Les pratiques peu "écologiques" des indiens sont donc cachées par certains, ou bien dénoncées comme des exceptions cyniques ou bien encore comme un effet de la corruption de certains leaders. On cherche par là à retarder le retrait des contributions. Mais tout le problème vient en définitive de la construction d'un édifice imaginaire qui risque à tout

7 Selon L.Landim (1993b), le mot "populaire" est devenu le mot-clef, le passeport qui permet de transiter dans tous ces milieux. Il est permis de penser que le recours quasi incantatoire à un tel terme n'a pas fait l'objet d'une analyse critique suffisante, en particulier quand on connait l'usage qui en est fait par les milieux conservateurs, traditionnels et populistes. Cela n'aurait-il pas permis de mettre au clair une bonne partie des ambiguïtés liées à l'action des ONG?

8 Cf. ,à ce sujet, l'analyse de Conklin, B.A. & Graham, L.R. 1995: "The shifting middle ground: amazonian Indians and eco-politics", *American Anthropologist* 97(4): 695-710.

moment de retomber comme un soufflet. La seule issue serait de baser la défense des indiens sur le concept de citoyenneté, et celle de l'environnement sur celle de bien commun, mais actuellement le culturalisme ambiant et les mythes occidentaux en entravent le développement malgré leurs bonnes intentions.

La tenue de la UNCED, et les deux années qui l'ont précédée, ont eu d'autres conséquences pour les ONG. C'est tout d'abord l'ouverture considérable sur le monde extérieur. Les idées, les experts et les financements n'ont jamais autant voyagé. Les agences internationales ont rencontré chaque fois plus les représentants des ONG, et R.C.Fernandes note (*op.cit.*) que les organisations brésiliennes ne pourraient survivre sans leur réseau de relations internationales. Cette ouverture, de même que les financements qu'elle laisse entrevoir, est à l'origine d'une sélection croissante des dirigeants qui doivent être capables non seulement de parler anglais mais aussi d'intégrer les règles du jeu international et de dominer une certaine réthorique (Landim, 1993a). Les intéractions avec le milieux académique sont multipliées. Il y a également adoption généralisée du langage pragmatique du "projet", à durée et financements limités, principal instrument de la reproduction des ONG (*op.cit.*). La globalisation n'est pas ici un vain mot.

Les ONG effectuent de nombreuses articulations avec les mouvements sociaux, les partis, syndicats et associations, et plus récemment avec les pouvoirs publics: près de 70% des affiliées à l'ABONG entretiennent des rapports de partenariat avec les pouvoirs publics[9]. Les questionnements qu'elles font naître et aident à formaliser débordent largement les habituels rapports capital/travail (d'où l'opposition initiale des militants "classiques") et prennent racine dans le "monde de la vie" (Habermas) ou dans celui des "conditions de production"[10]. C'est par ce biais qu'elles intègrent l'environnement et opèrent une politisation des rapports à la nature. Néanmoins les contradictions sont nombreuses. De même surgissent des interrogations quant à la notion et à la pratique de la citoyenneté, dans la mesure où les rapports avec l'universalisme abstrait sont souvent très conflictuels et la notion de bien commun non local très précaire.

Il est permis de se demander si les ONG n'effectuent pas une sorte de capture du "discours sur le peuple", s'octroyant de ce fait une place privilégiée et incontournable. Au moment où elles briguent des fonds gouvernementaux et s'associent de façon diverse à des politiques publiques, en entraînant le poids de leurs "clientèles", on doit se poser le problème du caractère clientéliste de l'Etat lui-même et des conséquences entraînées par un tel état de fait. De l'aide ponctuelle à des groupes marginalisés à la lise au point et à l'exécution de vastes projets ou à l'orientation des politiques publiques, il y a un changement d'échelle qu'on ne doit pas se dissimuler. Doit-on voir dans ce processus une "reféodalisation de l'assistance aux pauvres", les ONG étant en lutte pour la "capture" d'une clientèle de pauvres et celle de l'argent public[11]? Quel est leur rôle dans le phénomène de "communautarisation" et d'affirmation des particularismes? Une chose est certaine cependant, la redéfinition actuelle des frontières de la société civile et de l'Etat, du public et du privé, dont les ONG sont les principaux acteurs, n'a pas encore trouvé son mode de régulation et de contrôle démocratique.

---

9 Cf. *Parabólicas* n°22, 1996. Cela aurait fait dire au président F.H.Cardoso qu'il identifiait un nouveau type d'organisation, les "néo-gouvernementales".

10 Cf. Benton, T. 1993: "Marxisme et limites naturelles: critique et reconstructions idéologiques", *Actuel marx* n°12, p. 59-95. J.Bidet en fait, lui, les "suprêmes valeurs d'usage" (même volume: "Y a-t-il une écologie marxiste?").

11 Cf. A. Lipietz, 1996: *La société en sablier*, La Découverte.

Colloque international
ONG et
DÉVELOPPEMENT
du NORD aux SUDS
(AFRIQUE, AMÉRIQUE LATINE, ASIE)
28-29-30 novembre
COMMUNICATIONS
TOME 1

ONG et DÉVELOPPEMENT: du NORD aux SUDS

(AFRIQUE, AMÉRIQUE LATINE, ASIE,

Avec le concours ou le soutien de :

ORSTOM	INSTITUT FRANÇAIS DE RECHERCHE SCIENTIFIQUE POUR LE DÉVELOPPEMENT EN COOPÉRATION
CNRS	CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
COOPÉRATION FRANÇAISE	MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION
Gironde CONSEIL GÉNÉRAL	CONSEIL GÉNÉRAL DE LA GIRONDE
RÉGION AQUITAINE	CONSEIL RÉGIONAL D'AQUITAINE
MAIRIE DE BORDEAUX	MAIRIE DE BORDEAUX
	MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE
IFEA	INSTITUT FRANÇAIS D'ÉTUDES ANDINES
Banque Mondiale	BANQUE MONDIALE
UNESCO	ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ÉDUCATION ET LA CULTURE

Organisé par :

REGARDS

U M R 9937 CNRS-ORSTOM
REGARDS
MAISON DES SUDS **BP 200 F-33405 TALENCE CEDEX**
Tél : **05 56 84 68 52** *(+33 5 56 84 68 52)* Fax : **05 56 84 68 55**
Domaine universitaire Esplanade des Antilles