

LES ONG LATINO-AMÉRICAINES

EN QUÊTE D'UNE NOUVELLE IDENTITÉ

Souvent nées dans l'opposition frontale aux régimes des anciennes dictatures, longtemps investies dans une action locale sur la base d'une organisation populaire, les ONG latino-américaines sont à la recherche d'une nouvelle identité. Conscientes des changements intervenus sur la scène internationale, elles doivent œuvrer à faire le lien entre le local et le global afin d'améliorer leur action sur la nouvelle scène politique inaugurée par les gouvernements progressistes et libéraux installés sur le sous-continent.

JORGE BALBIS



Jorge Balbis est uruguayen, historien et docteur en sciences du travail à l'Université catholique de Louvain (Belgique). Il est également secrétaire exécutif de l'Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP) depuis 2004.

Les changements qui ont marqué la scène mondiale durant les dernières décennies ont eu des répercussions significatives sur le travail des organisations non gouvernementales en Amérique latine. Ils constituent à la fois des opportunités et des défis, en ce qu'ils renvoient à des dilemmes anciens non résolus, dont les racines sont profondément ancrées dans la réalité du sous-continent : les ONG se doivent d'y répondre d'une façon renouvelée.

Dans les pages qui suivent, nous aborderons la nouvelle donne à laquelle sont confrontées ces ONG dans la perspective de ce que l'on appelle la « gouvernance », expression largement liée aux questions essentielles de gestion et de participation, au fonctionnement démocratique et aux politiques de développement. La gouvernance renvoie à l'organisation d'une articulation « vertueuse » entre l'État, le marché et la société civile et les ONG constituent l'un des piliers de cette pratique. Tout cela n'est pas sans soulever des questions, en ce qui concerne aussi bien le concept même de gouvernance que la pratique des ONG, en particulier dans une région en pleine mutation.

LES ONG FACE À LA NOUVELLE DONNE RÉGIONALE

D'un point de vue économique, la situation actuelle de l'Amérique latine est paradoxale. Si les chiffres en font la région de la planète où règne la plus grande inégalité, elle arbore ces derniers temps un masque de vitalité macroéconomique, à rebours de la situation internationale de récession. Cependant, on parle bien peu de la manière de conjuguer cette croissance avec la défense des droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux. Pour les ONG et les mouvements sociaux qui dénoncent les lacunes du système en vigueur et les insuffisances des gouvernements dès lors qu'il s'agit d'apporter des réponses, installer un discours puissant à ce sujet se révèle être une tâche ardue.

Cette incapacité des gouvernements progressistes de la région à résoudre les problèmes de la pauvreté et des inégalités entraîne la persistance de conflits sociaux se traduisant par un ensemble de nouvelles mobilisations¹. On y trouve de plus en plus de nouveaux acteurs : des étudiants, des travailleurs, des femmes, des minorités, des écologistes, avec la particularité d'une incorporation naissante des classes moyennes. Les axes qui articulent et donnent à ces dynamiques sociales une certaine unité se réfèrent à des questions de souveraineté nationale et de nouvelles alternatives de développement, mais on y constate aussi l'apparition des questions de réappropriation de l'espace public à travers l'exigence d'un approfondissement de la démocratie et du nécessaire contrôle social des gouvernements.

En réaction, on observe une tendance des acteurs institutionnels à criminaliser la protestation, tendance renforcée par les discours provenant de ce que l'on appelle les « pouvoirs factuels » (les médias concentrés dans des sociétés monopolistiques, les groupes économiques et la hiérarchie ecclésiastique catholique). Les issues possibles à cette situation passent par la capacité à combiner la protestation à la proposition et à l'articulation de discours pour avancer dans le positionnement public des demandes de la société civile.

Il s'agit là d'un vrai défi pour la créativité des ONG, qui met à l'épreuve leurs capacités et leurs manières de faire, aussi bien que leurs liens avec la société, la politique et l'économie. Elles doivent prendre la mesure des nouvelles scènes qui se profilent, tout en réinterprétant les postulats qui servaient de base, par le passé, à la définition de leurs objectifs et stratégies, leurs alliances et articulations et leurs manières de financer des programmes. Ainsi, une grande partie des ONG nationales latino-américaines ont eu l'habitude d'agir à l'échelle locale. Or elles doivent agir de plus en plus au niveau régional et être attentives, pour le moins, aux processus qui ont lieu au niveau global, tant ces

¹ La liste en est longue et comprend des actions de protestation contre les concessions à des entreprises minières transnationales ; la défense des ressources naturelles et la protection des ressources hydriques en tant que bien public ; les demandes d'amélioration en qualité de l'éducation et la santé ; la mise en cause des traités de libre commerce, etc.

deux niveaux produisent leurs effets dans leur espace « historique » d'intervention. Autrement dit, elles doivent parvenir à faire le lien entre le local et le global. Cela implique pour elles d'établir un ensemble d'orientations dont la nature est plus focalisée et spécifique, en choisissant des secteurs d'activité dans lesquels leur travail institutionnel puisse avoir des répercussions effectives sans que leurs efforts en soient dilués, mais sans ignorer les dynamiques régionales et globales dont leur travail dépend de plus en plus. Mais ces ONG font face à des problèmes d'identité et de survie financière susceptibles de modifier leur rôle traditionnel de critiques de l'ordre social en vigueur et de réduire leur capacité à formuler des propositions alternatives.

L'IDENTITÉ DES ONG EN QUESTION

Ces processus de changement sont particulièrement visibles au niveau des organisations non gouvernementales pour le développement (ONGD) latino-américaines. Au-delà des variations par pays et des cas particuliers, il est possible de vérifier quelques tendances générales de changement au sein de ces ONGD : l'adaptation à la loi du marché pour des ONG qui refusaient jusqu'alors la logique marchande (par exemple en faisant désormais appel à des mécanismes de crédit, de commercialisation, de diffusion de technologies, etc.) ; un rapprochement plus important avec l'État, aussi bien au niveau du gouvernement central que des gouvernements locaux et des agences multilatérales et bilatérales de financement ; la réduction de l'aide extérieure traditionnelle et l'augmentation des coûts opérationnels qui font de la survie économique de ces organisations une préoccupation prioritaire, certaines ONGD se livrant à des activités d'entreprise rentables ; l'évolution des populations cibles vers lesquelles elles orientent leur activité, liée à des changements dans les formes d'organisation et à la nature des revendications des organisations populaires ; certaines lignes de travail perdent du poids (éducation populaire, conseil syndical), alors que d'autres gagnent en importance (conseil technique, microfinance, gestion et développement local), et les idées-forces qui orientent le travail des organisations changent (avant, les concepts de « forces sociales », « mouvements politiques », « démocratie populaire » étaient prédominants ; aujourd'hui, on parle de « concertation », de « citoyenneté », de « gouvernance », de « politiques sociales » et de « pauvreté »).

Ces tendances renvoient toutes à la nécessaire redéfinition de l'identité des ONGD, déterminée notamment, selon Eduardo Ballón², par trois facteurs essentiels : d'abord, « la crise ou la reformulation des visions du développement » sur lesquelles l'action des ONGD de la

² Eduardo Ballón, « ONG, sociedad civil y desarrollo », in DESCO, *Los Desafíos de la cooperación*, Lima, 1997.

région s'est historiquement appuyée ; ensuite la « légitimité sociale des ONG dans un cadre d'affaiblissement des acteurs sociaux », légitimité qui découlait auparavant de leur alliance avec des organisations populaires très importantes, aujourd'hui affaiblies dans plusieurs pays, ce qui modifie le spectre d'organisation sociale et oblige à repenser des liens, des alliances et des articulations (avec d'autres secteurs et organisations sociales – Églises, entreprises, syndicats, universités, etc. –, avec l'État, les partis politiques, les agences de financement, etc.) ; enfin, la « durabilité financière », en raison de la réduction des ressources de la coopération internationale qui a mis en évidence la dépendance extérieure des ONGD, confrontées à une lutte pour leur survie et obligées de chercher des revenus nouveaux.

Cependant, de nombreux auteurs mettent en garde sur la crise d'identité que ces organisations seraient en train de traverser dans la région. Les ONGD ont toujours considéré comme faisant partie de leur « mission », et donc de leur identité, la recherche d'alternatives démocratiques de développement fondées sur le concept de la justice sociale. La tendance récente des ONGD à redéfinir leur univers de bénéficiaires et à élargir leurs alliances avec d'autres secteurs sociaux aux logiques et intérêts spécifiques bien différents les conduirait à être de plus en plus indifférenciées et associées à d'autres types d'institutions, plus traditionnellement axées sur l'aide et la bienfaisance. Ce faisant, elles encourraient le risque d'une perte d'identité et, par conséquent, d'une diminution de leur capacité de proposition et de négociation spécifique acquise dans le passé³.

Il faut se rappeler que beaucoup d'ONG sont nées dans le contexte des régimes autoritaires – et en réponse à ces derniers –, ce qui les a marquées d'un caractère antigouvernemental et leur a donné, très souvent, la vision de l'État comme un instrument de domination, provoquant ainsi leur éloignement de celui-ci. La re-démocratisation de la région d'un côté et la réforme de l'État de l'autre ont fait que la dynamique de la relation entre l'État et les ONGD prend aujourd'hui des formes différentes : dans certains pays, des cadres de ces organisations accèdent au gouvernement ; dans d'autres, des dirigeants des organisations populaires assument des responsabilités dans des gouvernements locaux et, au sein de la nouvelle dynamique démocratique, les forces d'opposition se voient obligées de formuler des propositions de politiques publiques viables. D'autre part, le retrait marqué, ou du moins la réduction de la coopération internationale dans la plupart des pays de la région, a eu comme effet de favoriser une dépendance de plus en plus importante des ONGD par rapport aux budgets des gouvernements nationaux et locaux, au risque d'une perte d'autonomie et d'un affaiblissement de

3 | Jaime Joseph et José Lopez Ricci, « ONG : un sueño fragmentado », in Mariano Valderrama (coord.), *ONG, concertación y desarrollo local*, Lima, CEPES-ALOP, 1999.

leur mission, surtout dans sa dimension de dénonciation et de critique politique.

Pour survivre dans une situation si difficile, l'une des voies explorées par les ONGD est celle de la reconversion institutionnelle et de l'amélioration de leur gestion. Les modifications qui ont eu lieu dans l'organisation interne des ONGD sont nombreuses et significatives : une plus grande rigueur dans les systèmes de planification avec la mise en pratique de techniques modernes ; de nouveaux mécanismes d'évaluation institutionnelle ; l'inclusion de managers dans la gestion institutionnelle ; une rationalisation des ressources et des ajustements de personnels. En même temps, du fait de l'instabilité économique croissante, les projets sont à plus court terme, on réduit le nombre d'employés permanents et les budgets opérationnels souffrent de réductions importantes. Tout cela mène à un éparpillement important, rendant difficile toute tentative de planification institutionnelle à moyen terme.

Afin de renforcer leur gestion institutionnelle et leur capacité de dialogue avec les États, les organismes multilatéraux et les autres organisations sociales de type régional ou international, les ONGD ont établi de multiples réseaux, au niveau aussi bien national que régional et sous-continentale. Ils regroupent un nombre important d'organisations des différents pays, dans le but de formuler des propositions, de faciliter et d'améliorer leur opérationnalité en réduisant les coûts et en augmentant l'impact de leurs actions, mais également de gagner en présence et en incidence dans les domaines locaux et internationaux⁴.

LES ONG, PILIER DE LA GOUVERNANCE ET DU DÉVELOPPEMENT EN AMÉRIQUE LATINE

Les nouveaux modèles de développement expérimentés ces dernières décennies en Amérique latine sont loin d'être entièrement satisfaisants en termes économiques et surtout sociaux. Or comment est-il possible de construire une démocratie avec une cohésion sociale dans des pays où la pauvreté, la marginalisation et l'exclusion sociale ne cessent de se répandre ? Au-delà de la simple mise en pratique de politiques qui compensent les effets sociaux les plus négatifs du modèle économique en vigueur, la solution passe par la construction d'un nouveau paradigme de vie et d'organisation politique et sociale, c'est-à-dire par une reformulation des relations entre l'État, le marché et la société civile, qui sont non seulement des ingrédients entités, mais aussi des espaces de création et de mise en œuvre de toute stratégie de développement.

Les ONG latino-américaines contribuent au processus de démocratisation et de développement dans leurs sociétés respectives. Elles

4 | Pour un exemple de ces efforts de coordination au niveau régional : la Table d'articulation des associations nationales et réseaux d'ONG d'Amérique latine et de la Caraïbe, qui regroupe à l'heure actuelle près de vingt plates-formes nationales et réseaux thématiques d'ONG, constituant ainsi un espace d'échange, de production de propositions communes et de mobilisation des capacités sur des questions d'intérêt partagées par ses membres. www.mesadearticulacion.org

créent, entretiennent et diffusent les formes de démocratie existantes, assurent la promotion des grandes causes sociales et humanitaires telles que les droits de l'homme, l'environnement, l'équité des genres, la lutte contre la pauvreté, contre la corruption et la demande d'une transparence plus grande dans les affaires publiques.

Les changements intervenus dans l'organisation populaire de nos pays ont remis en question les vieux schémas radicaux. Les formes d'organisation, les revendications et le degré de conscience des organisations de base se modifient, obligeant les ONG à repenser les modalités de leur travail. Pourtant, elles manquent d'un diagnostic précis de la situation du mouvement populaire et leurs stratégies de renforcement de la société civile et de construction d'une nouvelle démocratie semblent encore vagues : les ONG ont perdu, ces dernières années, les capacités de systématisation et de recherche qui leur avaient permis, par le passé, de formuler leurs propositions. Mais elles ont résolument assumé la tâche de dynamiser leur rôle et, à partir de leur identité fondée sur un engagement éthique ancré dans la réalité auprès des plus démunis, elles cherchent à contribuer à la construction des processus de dialogue et de concertation plurielle, pour réaffirmer la société civile comme un contrepoids nécessaire aux pouvoirs publics, économiques et culturels qui prédominent aujourd'hui en Amérique latine. ■

