

ONG's ET GOUVERNANCE : éléments comparatifs

Rôle et évolution des ong's de développement et d'éducation d'adultes au Brésil, au Chili et au Mexique des années 60 à ce jour : convergences, différences et spécificités (un survol)

Plan du texte :

Introduction : raisons du choix et cadre d'analyse

- 1- Quelques rappels sur l'origine des ONG's et les rapports Nord – Sud*
- 2- Evolution et rôle des années 60 aux années 80 : caractérisation rapide de la période avant et pendant les dictatures militaires au Brésil et au Chili ainsi qu'au Mexique les premiers signes de crise du PRI.*
- 3- Les années 1980 et 90 : importance des périodes de transition démocratique au Brésil et au Chili et essor des ong's au Mexique. Montée, déclin et crises des mouvements sociaux et changements dans les orientations des ong's du Nord..Entrée en scène de nouveaux acteurs sociaux. De la « révolution » à la « démocratie et la citoyenneté »- l'évolution des églises, les évolutions dans les politiques nationales et locales et l'impact de la mondialisation*
- 4- Exemples d'initiatives récentes et rôle des ong's dans le Forum Social Mondial. Aujourd'hui quel rôle et quel poids dans les conditions d'une « Gouvernance démocratique » : quel retour du politique ? crise générale des institutions : un moment crucial pour repenser le rôle et les formes d'actions des organisations citoyennes. Nécessité d' ouvrir une réflexion autour du rôle que jouent les ong's dans la « formation citoyenne » et leur place dans l'Espace Public et la Gouvernance.*

Introduction

Pour aborder le thème de la table ronde j'ai opté pour resituer l'évolution des organisations sociales ou ONG's dans une perspective historique. Le défi revient à identifier les éléments comparatifs dans des processus historiques, culturels, sociaux et politiques différents. En faisant le choix du Brésil, du Chili et du Mexique ce n'est pas seulement pour des raisons géopolitiques mais parce que ce sont trois pays que je connais mieux et dont j'ai pu suivre les évolutions sur plus de 30 ans. Je pars essentiellement du vécu et de l'observation lors de moments forts de partage et d'échanges pour tenter de resaisir les éléments significatifs de ce parcours et ébaucher une analyse. Or, en discutant avec des collègues¹ qui ont eux, dans chacun de ces pays, un enracinement fort et en reprenant des notes et des publications (livres, revues, littérature grise..) accumulés au long de ces années, je me rend compte de l'énormité de la tâche.

De fait le présent texte n'est qu'une ébauche de ce que pourrait être une recherche-action participative d'un collectif d'acteurs sociaux intéressés à se resaisir de cette histoire « institutionnelle et citoyenne » pour mieux se préparer à répondre aux défis actuels et construire des propositions pour demain. C'est dans cette perspective qu'il faudrait réactualiser un certain nombre de recherches et études réalisées au cours des années 80 et exploiter des thèses, telle celle de Leilah Landim pour le Brésil². Mais il faudrait surtout repérer les évolutions récentes, les initiatives marquantes et les nouvelles pratiques. Le repérage essentiel est à faire à partir des expériences concrètes qui tentent d'approfondir les formes de participation démocratique pour influencer les politiques publiques.

A cet égard il convient de prendre en compte trois niveaux d'inter-action des ong's :

- 1) le niveau local où la proximité du terrain dans le travail avec la population est un des atouts forts qui a permis, surtout lors de changements politiques suite à des élections locales (voir p.ex. Porto Alegre, Mexico..) d'avoir une influence directe sur les politiques adoptées.
- 2) le niveau national à travers des coalitions ou des alliances au moment de campagnes à objectif spécifique (ex. élections transparentes au Mexique, Pro-Constituente au Brésil).
- 3) le niveau international à travers les réseaux régionaux et mondiaux (ex. APM et RIAD³ pour l'agriculture, la Campagne actuelle pour l'abolition de la Dette, le processus de construction du Forum Social Mondial)

A partir d'études de cas⁴ l'on pourrait penser à un cadre d'analyse qui s'articulerait autour des éléments suivants :

- Se poser la question de l'origine et de la trajectoire des ong's : de l'idée au projet et à l'institutionnalisation, importance de la mémoire collective pour comprendre, transmettre et penser l'avenir.

¹ Tels que Regina Novaes, ISER et présidente d'IBASE au Brésil, Sebastian Cox de FORJA au Chili, Laura Sarvide d'ESPIRAL au Mexique

² voir bibliographie en annexe : l'étude effectuée en 1988 dans le cadre du PREAL et la thèse de L.Landim en 93

³ voir sigles en annexe : APM programme lancé en 89 par la Fondation pour le Progrès de l'Homme (FPH) et RIAD : son extension en A.L. en alliance avec Ibase et le Cedal.

⁴ Celles-ci devraient être sélectionnées de façon à être assez représentatives à la fois d'avancées positives mais aussi de difficultés ou échecs révélateurs des enjeux de ce type d'activités.

- Mieux analyser la nature des ong's : associations de personnes autour d'un objectif spécifique (champs thématiques, secteurs privilégiés, type de recherche, activités diversifiées, formes d'action et pratique). Statut juridique « non profit » selon les législations nationales en vigueur. Les ong's ne représentent pas de secteurs de la population comme c'est le cas des syndicats, mouvements de masse ou associations de quartier. Leur légitimité est fonction des valeurs proclamées, de leur capacité d'innovation et d'initiative, de leur degré d'autonomie et de créativité ainsi que de leurs stratégies d'action et de leur pratique en lien avec les populations locales et les organisations populaires.
- Evaluer leur rôle et place dans les processus de développement selon les conjonctures et l'évolution des contextes : rapports avec les autres acteurs institutionnels sociaux, économiques et politiques, conflits et tensions, convergence d'intérêts. Constitution et animation de « réseaux » thématiques, nature, rôle et fonctionnement de ces réseaux. Estimer le poids réel et le rôle des coordinations nationales d'ong's et leur capacité de concertation nationale et régionale.
- Evaluer aussi l'impact des ong's, leur force, leurs faiblesses et les limites de leur action. En démocratie, arriver à mieux cerner leur lien avec les politiques publiques. Identifier les expériences concrètes qui ont permis de dessiner et mettre en pratique des politiques publiques au bénéfice des populations. Prendre en compte les problèmes de financement et de dépendance, la cohérence ou la distance entre les discours et les pratiques, les conflits et tensions politiques.

1- Quelques rappels sur l'origine des « ONG's » et les rapports Nord-Sud

Pour désigner un certain type d'organisations sociales, spécialement celles de développement et d'éducation d'adultes, le terme « ONG's »⁵ est relativement récent. Il surgit dans les pays du sud au début des années 1970 au moment d'un certain tournant dans les rapports Nord-Sud marqué par l'apparition de la notion de « partenariat »⁶ pour qualifier la relation entre les « Agences de Financement ou ONG's du Nord » et les institutions et associations du Sud appuyées par elles. L'intention de ceux qui adoptèrent le terme de partenariat à l'époque était de dépasser la relation caritative et financière « donateur/bénéficiaire » pour nouer un dialogue et accepter une confrontation dans la perspective de partager des options de transformation sociale. Pour les organisations du Sud s'auto-dénommer ONG relevait du désir d'un rapport plus égalitaire. Aujourd'hui la tendance est de parler d'organisations de la société civile (OSC)

Quelles sont donc les origines de ce monde si divers et parfois contradictoire que l'on dénomme aujourd'hui ONG's ? Au Nord, en France, des associations de développement et des organisations humanitaires liées au Tiers Monde ont commencé, depuis quelques années, à s'auto-dénommer « OSI ou ASI », organisations ou associations de solidarité internationale. Cependant le terme ONG leur colle à la peau car c'est devenu une notion presque universellement référencée. Mais je ne m'attarderai pas sur les termes ; ce qu'il nous faut caractériser ce sont les « organisations sociales » qui ont, au cours de ces dernières décades, essayé de créer d'autres rapports avec les Pouvoirs Publics, avec l'Etat et avec les autres Organisations de la société pour s'affirmer comme acteurs politiques dans l'Espace Public. Quel poids ont-elles eu ? quel poids ont elles aujourd'hui ? quels courants les

⁵ terme qui vient du vocabulaire des Nations Unies pour désigner les grandes organisations, associations et mouvements qui ont un statut consultatif auprès des Agences spécialisées des Nations Unies.

⁶ Terme proposé par les canadiens de Développement et Paix lors d'une réunion de la CIDSE en 1972

traversent ? de quelles ambiguïtés et contradictions souffrent-elles ? quel est leur rôle dans la formation de la conscience citoyenne et dans les processus de démocratisation ?

Dans ce parcours il faut bien sûr souligner les périodes sombres de la dictature pendant lesquelles beaucoup d'organisations ont été détruites, réprimées et d'autres n'ont pu survivre ou se former que grâce à la solidarité internationale. Cette solidarité s'est essentiellement appuyée sur les églises qui prenaient la défense des droits humains ce qui a permis la naissance d'ong's qui avaient pour vocation la résistance à la dictature à travers des activités culturelles, sociales et économiques. Or, si l'on considère différents cas en Amérique Latine l'on s'aperçoit que, même sous les dictatures, les contextes varient selon la vigueur de l'attitude des églises et spécialement de la hiérarchie catholique. Ainsi en Argentine, hormis 3 ou 4 évêques localement engagés (dont un, Mgr Angelelli, fut assassiné), la Conférence Nationale des Evêques fut pratiquement complice du gouvernement militaire. Au Brésil au contraire en plus d'un certain nombre d'évêques engagés, la CNBB en tant que telle résista à la répression et eut une attitude solidaire.

Beaucoup des grandes ONG's historiques ont été fondées dans les années 50-60 par des églises ou des congrégations religieuses ou encore par des laïcs de la Démocratie Chrétienne et, dans un certain nombre de pays les Secrétariats Sociaux des Episcopats ont également été à l'origine d'organisations sociales devenues ong's. L'on ne peut négliger non plus le rôle joué par certaines Caritas nationales ou locales⁷. C'est surtout au début des années 60 que l'aide internationale s'intensifia à travers la mouvance de la Démocratie Chrétienne (D.C.) s'inspirant de la Doctrine Sociale de l'Eglise. Elle développa toute une stratégie en A.L. s'appuyant sur des études, implantant des Centres et Programmes de Développement Social⁸ et d'appui à des organisations de base. Misereor, grande ong catholique allemande, fut au début le principal véhicule de cette stratégie et de son financement.

Pendant les années de répression ou encore au moment où s'aiguïsaient les luttes idéologiques, ces institutions, confrontées aux problèmes de société, ont évolué vers des positions plus radicales ou se sont scindées. Selon les spécificités historiques, culturelles et politiques des différents pays d'Amérique Latine, l'origine et l'évolution des ONG's ont varié, de même que leur influence dans la vie publique. Beaucoup d'entre elles font également de la recherche en lien avec des universitaires et ont aussi des revues et des publications. C'est le cas au Brésil de la FASE, de POLIS, d'IBASE et au Chili du CIDE, du PIIE, du PET et de FORJA, au Mexique de PUEBLO, IMDEC, Promocion al Desarrollo Popular.⁹

Les cas évoqués dans ce texte sont limités mais prétendent ouvrir le débat et stimuler à l'avenir un travail collectif plus rigoureux d'analyse et de réflexion.

2- Brésil, Chili et Mexique : évolution et rôle des organisations sociales et de développement des années 60 aux années 80

L'on peut très schématiquement rappeler quelques grands traits de cette période en ce qui concerne les trois pays en question. Au niveau des évènements internationaux qui ont marqué profondément cette époque il faut noter bien sûr la révolution cubaine au tournant

⁷ Caritas est une organisation de l'Eglise Catholique qui constitue un énorme réseau d'organisations nationales et locales à travers le monde. Assez assistentielles au départ certaines d'entre elles ont évolué vers un engagement beaucoup plus concret dans les processus de développement

⁸ les initiatives étaient multiples : coopératives d'habitat, éducation d'adultes...

⁹ Voir en annexe liste des ONG's citées et l'explication des sigles

de la décennie 50 à 60 puis, en 79, la victoire des sandinistes au Nicaragua. Ces deux décennies ont été fortement marquées par le recours aux luttes armées. En ce qui concerne l'Eglise catholique extrêmement puissante dans toute l'Amérique Latine il faut souligner l'influence de l'Encyclique « Populorum Progressio » en mars 1967 et de la Conférence de Medellin en 1968 qui encouragea les positions d'appui aux luttes populaires et le développement de la Théologie de la Libération.

BRESIL : au Brésil il existait relativement peu d'ong's au niveau national avant le coup d'état de 1964. Cependant selon les régions il y avait beaucoup d'initiatives qui s'inscrivaient dans des perspectives d'éducation de base, d'alphabétisation et de formation politique¹⁰ et étaient marquées par la tension entre l'Eglise Catholique et le Parti Communiste. Les deux régions les plus dynamiques dans ce sens étaient le Nordeste (en particulier Pernambuco¹¹, Paraíba, Natal) et au Sud, du Parana au Rio Grande du Sud mais aussi des villes comme Rio, Sao Paulo et Belo Horizonte. Au niveau national il faut rappeler l'importance du Mouvement d'Education de Base (MEB). De fait cette fermentation sociale et politique fut brutalement réprimée par le coup d'état militaire d'avril 1964. Cependant un certain nombre d'activités se poursuivirent discrètement pendant toute la durée de la dictature, essentiellement grâce à l'appui des églises qui localement résistaient à la dictature et à la position de la CNBB au plan national. C'est ainsi que de grandes ong's telles que la FASE et le CEDI purent poursuivre des activités pendant toute cette période. Vers la fin de la dictature dans les années 70 l'on assista à une montée revendicative s'exprimant à travers le syndicalisme d'opposition et authentique aboutissant aux grandes grèves de l'ABC (Sao Paulo)¹² des années 78 et 79. De même le tissu associatif local (associações de moradores e de bairro..) s'exprimait avec de plus en plus de force et se solidarisaient avec les grévistes. Des organisations d'expression nationale revendiquaient contre la cherté de vie et pour la fin du régime militaire.

Il faut mentionner plusieurs aspects de l'engagement des ong's pendant cette période : celle de certaines d'entre elles qui en arrivaient à appuyer, plus ou moins consciemment, des groupes politiques qui défendaient la lutte armée, des représentants d'ong's qui habitaient dans des quartiers populaires ont participé directement à la formation de mouvements de quartier et le rôle des Commissions Justice et Paix régionales - en particulier celle de Sao Paulo- dans la défense des droits de l'homme ainsi que l'activité de la pastorale ouvrière (CPO) et, dès 75, la création de la Pastorale de la Terre (CPT).

CHILI : au Chili par contre il y avait, avant même la montée de l'Unité Populaire, beaucoup d'organismes à caractère social créés par l'Eglise et les Jésuites ainsi que par la Démocratie Chrétienne. En effet Santiago était le siège du DESAL (centre pour le Développement Economique et Social de l'Amérique Latine) qui impulsa la stratégie de la DC pour combattre l'influence du marxisme. Il existait aussi bon nombre d'associations locales et, notamment d'organisations de femmes dans les quartiers populaires. Sous le gouvernement Allende, avec l'accélération de la Réforme Agraire et de la politique sociale, la mobilisation populaire se politisa énormément et les tensions créées entre l'Unité Populaire et la Démocratie Chrétienne amena certaines organisations sociales à se scinder ou disparaître. Ce fut le cas du DESAL.

Le coup d'état militaire du 11 septembre 1973, qui fut particulièrement sanglant, amena les églises à s'unir pour constituer une organisation d'appui aux victimes de la dictature qui, bientôt, dû être relayée par le Vicariat à la Solidarité sous l'autorité directe du Cardinal

¹⁰ L'on dirait aujourd'hui « formation citoyenne ».

¹¹ Etat d'origine du grand pédagogue brésilien, Paulo Freire

¹² ABC désigne les principales villes industrielles de la périphérie de Sao Paulo : Santo Andre, Sao Bernardo et Sao Caetano

de Santiago, Silva Henriquez . Les Universités Catholiques ayant été étroitement contrôlées et interdites d'autonomie, le Cardinal créa l'Académie d'Humanisme Chrétien qui permit d'abriter pendant toute la dictature une série d'organisations sociales ainsi que la création de nouvelles associations qui, tel le PET (Programme d'Economie du Travail), offrirent des possibilités de travail créatif à des cadres qui avaient assumé des responsabilités importantes pendant le gouvernement d'Allende. Le PET a été pionnier dans la conception de l'économie populaire et solidaire en accompagnant et aidant à se former de petits ateliers et entreprises communautaires, mais aussi en produisant des études de grande qualité sur les questions économiques, principalement sous l'angle du travail.

Lors du référendum qui, en 1989, amena au pouvoir le premier gouvernement de transition avec Aylwin, nombre de cadres qui avaient été à la direction ou la création d'ong's et qui jouèrent un rôle pendant la campagne pré-electorale, furent récupérés dans l'appareil d'Etat. Ceci se passa sans préparation au sein des ong's pour faire face à cette situation nouvelle ce qui les affaiblit. Certaines même disparurent.

MEXIQUE : au Mexique la situation est différente. A la suite de la Révolution de 1910 il s'était constitué un Parti, le PRI (parti révolutionnaire institutionnalisé) qui accapara la totalité du pouvoir et organisa sous son autorité la majorité des grandes organisations sociales (syndicats et mouvements). Dans ce contexte, avec le fait aussi que l'Eglise était très contrôlée, les organisations qui purent exister étaient essentiellement assistentielles.

Promocion del Desarrollo Popular (PDP) qui fut promu en 1966 par le Secretariat Social Mexicain, n'acquies la personnalité juridique qu'en 1971.

L'usure et la corruption du PRI puis la faillite de l'Etat dans les années 1980 provoqua une situation qui favorisa l'initiative au sein de la société civile. Deux moments furent importants pour cela : l'incapacité des pouvoirs publics envers les besoins de la population à la suite du tremblement de terre de 1985 et l'énorme fraude électorale de 1988.

Il est intéressant de noter dans ces trois pays les différences de culture politique au niveau de la pratique des partis et du rôle des organisations de masse. Le Chili est sans doute le pays le plus structuré au niveau des partis politiques . Le Brésil, jusqu'à la naissance du P.T. n'a pratiquement pas connu de structure de parti stable. Quant au Mexique l'organisation du PRI (Parti-Etat) a empêché l'existence d'autres formations politiques jusque vers les années 60.

3. Multiplication des ONG's et rôle pendant les deux décennies 80 et 90

Il est intéressant de remarquer une certaine coïncidence dans les 3 pays autour de la fin des années 80. Ces années de transition furent marquées par la montée des revendications populaires pour la démocratie et les droits économiques et sociaux, revendications dues en grande partie aux problèmes économiques liés au poids de la dette, aux politiques d'ajustement structurel, à la compression des salaires et la réduction des budgets sociaux.

Le Brésil a vécu une lente transition qui s'étala depuis 78-79 (début d'ouverture du régime militaire) jusqu'à la Constituante en 1988 et l'élection du Président de la République au suffrage universel fin 89. Cette période fut marquée par l'importance des mouvements populaires poussant à la démocratisation, tel les « Diretas Ja »¹³, les mobilisations syndicales et l'apparition du Mouvement des paysans Sans Terre (MST), des mouvements contre les barrages et différents mouvements urbains, occupations et constructions d'habitat en « mutirão ».

¹³ revendication pour l'élection du Pt de la République au suffrage universel

Le Chili connut une forte la mobilisation sociale au moment de la préparation du referendum, puis au début du premier gouvernement de transition démocratique, suivi par une certaine démobilisation. Les syndicats sortirent très affaiblis de la période de dictature et les partis politiques reprirent leurs marques dans un contexte quelque peu figé institutionnellement par la présence de Pinochet aux armées et au sénat en tant que sénateur à vie.

Le Mexique a vécu, à partir de 1988, une croissance des mobilisations sociales et politiques pour tenter de briser le monopole parti –état représenté par le PRI. La société civile se mobilisa pour réclamer des élections transparentes et en 94, la même année que le soulèvement du Chiapas, se forma une « Alliance Civique » qui participa à l'observation électorale pour les élections présidentielles d'aout 94.

C'est dans ces contextes qu'il faut situer l'action des ong's dans ces trois pays. En effet leur croissance, leurs initiatives et les difficultés rencontrées sont étroitement liées à ces conjonctures nationales et locales mais aussi internationales telle la chute du mur de Berlin en 1989.

Au niveau international il faut d'ailleurs noter des évolutions importantes qui concernent plus directement les ong's :

- depuis le courant des années 70 la « découverte des ong's » par les gouvernements du Nord et les Organisations Multilatérales. L'importance ainsi donnée aux ong's dans le contexte international s'est accru avec la fin de la Guerre Froide et l'accélération du néo-libéralisme qui, avec la vague des privatisations, amena le retrait croissant de la responsabilité sociale des états. Les ong's dont l'on découvre alors leur contact suivi avec les réalités du terrain sont recherchées, sollicitées et financées pour compenser le manque de politique sociale, en particulier en ce qui concerne les questions de santé et d'éducation. Elles sont également appelées à amortir l'impact social des politiques d'ajustement structurel imposées par le FMI et la Banque Mondiale.
- Les ong's du nord qui jouent un rôle d'Agences de Financement connaissent aussi à partir de cette époque des évolutions dans leurs critères de financement. La décennie des années 90 à 2000 est ainsi marqué par le retrait du financement dans certains pays considérés comme ayant « recouvert la démocratie » et ayant au niveau global des indices de croissance et de richesse qui ne les rendaient plus prioritaires pour l'exercice de la solidarité internationale du fait qu'ils n'étaient plus considérés comme des « pays pauvres ».
- Les années 90 sont également marquées par une évolution des églises : la montée de plus en plus caractérisée des courants carismatiques et des sectes ainsi que la reprise en main par le Vatican qui, lors des départs en retraite ou décès, nomme systématiquement des évêques conservateurs. Le cas de la nomination d'un nouvel archevêque lors de la retraite de Dom Helder Camara à Récife au Brésil est exemplaire à ce point de vue.
- Au Nord comme au Sud, de grandes ong's surtout, ont eu tendance à se professionnaliser ce qui, articulé à de nouveaux contextes, a provoqué une certaine dépolitisation.
- D'un autre coté, dès le début des années 90 les débats s'intensifient un peu partout dans le continent latinoaméricain autour de la question de la démocratisation (démocratie représentative et démocratie participative), de la citoyenneté, de la notion d'Espace Public. L'on assiste ainsi à la naissance de différents mouvements se réclamant de la citoyenneté active. De même, face aux problèmes posés par la mondialisation, l'intérêt croissant pour les expériences de développement local correspond à l'avancée des processus de décentralisation impulsés par les Etats.
- Enfin c'est pendant les décennies 70 et surtout 80 et 90 que l'on observe l'entrée en scène de plus en plus marquée de nouveaux acteurs sociaux : organisations de femmes,

mouvements indiens et noirs, mouvements écologiques. Ces différents acteurs sociaux sont aussi à l'origine de beaucoup d'ong's.

Prenant le cas du Brésil, le moment de la transition démocratique a provoqué un engagement fort des ong's de développement et d'éducation d'adultes liés à la mobilisation populaire et aux revendications sociales. Ce fut aussi une époque où nombre de nouvelles ong's locales et nationales furent créées en fonction des besoins ressentis sur le terrain. Dans un certain nombre de cas ces ong's furent fondées par des exilés de retour dans leur pays. C'est le cas par exemple de la création d'IBASE avec l'idée qu'internet pouvait être un outil important pour mieux faire circuler l'information au service des associations et mouvements populaires. De nombreuses campagnes à dimension politique ont été déclenchées et animées par des ong's en symbiose avec les mouvements sociaux qui, dès le début des années 1980 s'engageaient dans l'arène politique pour contribuer à accélérer la démocratisation. Ce furent les « Diretas Ja » fin 1984 pour réclamer l'élection du président de la République au suffrage universel, la « Pro-Constituente » pour expliquer les enjeux de la Constitution et proposer des amendements lors de sa révision en 1987-88. La Saga des Amendements populaires rend compte de l'intensité de cette mobilisation et de la quantité de propositions très concrètes élaborées par des commissions thématiques. Ce fut un véritable processus de formation et apprentissage citoyen dans l'action ; processus dans lequel les ong's ont joué un rôle essentiel¹⁴. Voir encore le Mouvement pour l'Éthique en Politique qui joua un rôle important au moment du procès de destitution de Collor en 91 et l'Action de la Citoyenneté contre la Faim, la Misère et pour la Vie qui démarra en 1993 et donna naissance à beaucoup d'initiatives qui se poursuivent encore, en particulier les « Conseils régionaux de Sécurité Alimentaire ».¹⁵

Actuellement a cours la campagne pour l'abolition de la dette qui a réussi à organiser un plébiscite national sous l'égide de la Conférence Nationale des Evêques (CNBB). En avril 1998 la Com. nationale Justice et Paix déclancha une campagne de signatures pour introduire un projet de loi d'initiative populaire pour lutter contre la corruption électorale et ayant réuni en septembre 1999 le million de signatures nécessaires cette loi fut adoptée et votée par l'Assemblée Nationale (loi 9840) et put ainsi être appliquée pour les élections municipales d'octobre 2000.¹⁶ Il est intéressant d'observer tout au long du déroulement de ces initiatives comment des organisations différentes ont été capables de converger vers un objectif commun en s'alliant entre elles pour appuyer ces campagnes. C'est ainsi que, même si l'une ou l'autre eut l'initiative et assumait plus directement l'animation de la campagne, l'on retrouve en appui à celle-ci des organisations professionnelles telles l'Ordre des Avocats (OAB), les Journalistes, des Syndicats, des Mouvements (tel le MST,...) des ONGs tels INESC, IBASE et beaucoup d'autres... et, depuis leur création en 91, l'Association brésilienne des ONG's (ABONG)

Il faut ajouter à cela des dispositifs de suivi et d'information publique pour accompagner l'exécution du budget national (Inesc, Ibase), l'Observatoire de la Citoyenneté, la responsabilité sociale des entreprises...

Ce n'est sans doute pas par hasard que l'idée du Forum Social Mondial (FSM) naît au Brésil avec, y compris, la participation de CIVES une association de petits et moyens entrepreneurs.

¹⁴ voir « A saga das emendas populares » dans la bibliographie en annexe.

¹⁵ Aço da Cidadania, souvent connu comme « la Campagne de Betinho » du fait qu'Herbert de Souza, fondateur d'Ibase, joua un rôle fondamental dans son essor et qu'il avait un charisme qui lui permettait d'être très médiatique. Ce fut, en conséquence, une des rares actions abondamment relayée par les médias.

¹⁶ La possibilité de présenter des propositions de loi d'initiative populaire fut une des victoires du mouvement « Pro-Constituente » mentionné ci-dessus.

Bien d'autres ONG's nationales et plus locales ont joué et continuent à jouer un rôle important dans leur terrain d'implantation que ce soit au niveau de la formation ou de l'accompagnement technique et éducatif.

Au plan rural l'on peut citer tout l'impact régional de la FIDENE, devenue depuis université, à Ijuí au Rio Grande do Sul et, au niveau national, l'action du PTA (programme de technologies appropriées) au plan de l'agriculture et de l'environnement. Au plan urbain l'on peut ainsi citer le travail de POLIS et sur le plan local Cearah Periferia à Fortaleza qui s'est soucié de pousser à une politique d'habitat lié à la formation professionnelle et à la création de conditions pour l'emploi en partenariat avec les associations d'habitants et le gouvernement de la ville. Depuis le milieu des années 1990 une nouvelle dynamique s'est développée tant localement que nationalement et internationalement, c'est celle des « réseaux » qui, grâce aux possibilités offertes par internet, crée et anime des liens entre des expériences qui essayent d'échanger entre elles et de s'enrichir mutuellement tel le réseau pour l'économie solidaire (redesolidaria) né à la suite d'une rencontre internationale à Porto Alegre en 1996.¹⁷

Au Chili le moment fort qui a précédé le referendum de 89 et la période de transition démocratique a été celui des « Protestas Nacionales » de 1983 à 1986. Le régime militaire commençait alors à s'essouffler et la visite du Pape en mars 87 ouvrait en quelque sorte un plus grand espace pour organiser des rencontres. Cela permit à un certain nombre d'ong's de mieux s'articuler entre elles. C'est ainsi qu'il fut possible au CEDAL et au PET d'organiser en mars 87 une rencontre internationale pour commencer un bilan des initiatives existentes dans différents domaines avec des représentants d'une quarantaine d'équipes (ong's et syndicats, dont 30 chiliennes¹⁸. En juillet 89 la FPH organisa une rencontre internationale autour de l'expérience d'une dizaine d'ong's locales pour examiner le lien entre les expériences locales et les politiques globales au moment des défis de la transition.¹⁹ En décembre 89 Patricio Aylwin, appuyé par la gauche gagna les élections devant Pinochet et s'ouvra alors la période de transition qui permit aux ong's de reprendre leur place dans les processus de changement enclanchés. Mais, c'est justement à ce moment que beaucoup de cadres d'ong's furent appelés à des fonctions de responsabilité au niveau du gouvernement. Cette situation décapita nombre d'ong's non préparées à ces changements et créa une relation contradictoire entre ong's et pouvoirs publics qui, au Chili, plus qu'ailleurs, marqua le dialogue ouvert entre Etat et Société Civile.²⁰ En effet certains cadres en provenance des ong's s'identifièrent trop rapidement avec la vision de l'Etat et eurent tendance à utiliser les ong's. Le dialogue n'est pas toujours facile alors que d'un autre côté la relation humaine résulte d'un long compagnonage.

Tout au long des années 90 furent organisées nombre de réunions et de conférences pendant lesquelles se rencontraient ong's et autres organisations sociales avec des responsables politiques autour de thèmes tels que la Pauvreté, la Santé, l'Education, l'Agriculture.

Au Chili en effet, plutôt que des Campagnes comme au Brésil, c'est à travers ces rencontres thématiques que certaines politiques publiques se sont dessinées. Celle du programme de lutte contre la pauvreté où le PET joue un rôle, celle des réformes éducatives où l'on retrouve l'influence du PIIE et du Cide par ex. de même que le rôle joué par PAESMI pour les

¹⁷ Rencontre organisée par des organisations espagnoles et et brésiliennes

¹⁸ Voir dans la bibliographie l'initiative « En Busca de Alternativas » en mars 1987

¹⁹ voir la bibliographie en annexe

²⁰ au Brésil l'interlocution entre ong's et pouvoirs publics commence timidement en 91 lors d'une réunion organisée à l'hôtel Gloria où pour la première fois Itamaraty « découvre un ensemble d'ong's »

questions de santé. Dans l'agriculture le rôle d'AGRARIA (dont bon nombre des cadres proviennent des organismes ayant appliqué la Réforme Agraire avant la dictature) a été important.

C'est aussi au Chili que s'approfondit le concept d' « intérêt publique » et d' « agents publiques » pour les acteurs sociaux qui travaillent directement ou indirectement avec l'Etat dans la mesure où les activités menées peuvent être déclarées d' « intérêt commun ».

Fin 91 le Président Aylwin promulga une réforme constitutionnelle concernant les pouvoirs des administrations régionales et provinciales ainsi que l'administration communale. Ce processus de décentralisation ainsi que les premières élections municipales post dictature facilita l'action locale des ong's pour la démocratisation et la participation au développement.²¹.

Au Mexique comme nous l'avons vu ci-dessus, la crise politique éclata au moment des élections présidentielles de 1988 lorsque la fraude et la manipulation électorale apparut particulièrement criante dans un climat déjà perturbé par la crise financière. C'est au courant des années 80 que les ong's et organisations civiles mexicaines croissent, se diversifient et s'articulent plus fortement avec les mouvements populaires qui connaissent alors un renouveau de vigueur.

La fraude se répéta en 91 lors des élections fédérales au Parlement et au Sénat et c'est alors qu'éclata un véritable mouvement national pour la démocratisation et le contrôle des élections²². En août 1990 déjà 120 organisations civiles (ong's, mouvements et syndicats)

Nationales et locales s'organisèrent en « Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia » et en 93 elles étaient 138. Au delà de la diversité de ces organisations l'objectif général est de servir la société et de promouvoir le droit des mexicains à une vie digne. Plusieurs réseaux thématiques nationaux s'articulent avec « Convergencia » : « El Frente por el Derecho a la Alimentacion », « El Colectivo Mexicano de Apoyo a la Ninez », « La Red Mexicana de Accion Frente al Libre Comercio (RMALC) » et « La Red de Derechos Humanos : Todos los Derechos para Todos ».

Dès 91 « Convergencia » mit l'accent sur la démocratie électorale et organisa des observations électorales en coordination avec des Mouvements tels que le MCD (movimiento ciudadano por la democracia), ACUDE (movimiento nacional por la democracia) et « Mujeres en Lucha por la Democracia ». En s'adressant aux partis politiques et au gouvernement toutes ces organisations demandèrent que soit promulguée une loi qui garantisse des élections correctes et transparentes²³. Elles s'efforcèrent aussi de développer une « culture démocratique » à travers l'observation électorale²⁴ qui permit de rassembler énormément d'informations sur les irrégularités et de déclencher dans certains cas des manifestations de masse pour annuler des élections locales²⁵. Elles lancèrent aussi des programmes « d'éducation civique » faisant appel pour cela à l'apport pédagogique d' ong's d'éducation populaire tel que l'IMDEC.

C'est en 1994 lors des élections présidentielles que nombre d'organisations se mirent ensemble pour former l'Alliance Civique laquelle obtint la reconnaissance du gouvernement et, pour la première fois, l'autorisation d'inviter des observateurs étrangers pour renforcer les

²¹ voir en bibliographie annexée « Municipio y vecinos, actores de la democracia local »

²² voir en bibliographie annexée « Nuestra Palabra : el fraude electoral de 91 y la participacion ciudadana en la lucha por la democracia »

²³ cette proposition de Loi comporte 5 points

²⁴ il faut noter qu'au Mexique, Etat Fédéral, contrairement à d'autres pays, les élections dans chaque état de la Fédération et au niveau Fédéral, ont lieu à des dates différentes.

²⁵ Voir la marche organisée par le Dr Nava à partir de San Luis Potosi

nombreux observateurs nationaux qui, tous, recevaient de l'Institut Fédéral Electoral (IFE) leur accréditation pour cette observation.²⁶

Cette capacité d'articulation de nombreuses organisations civiles fut mise à profit lors des événements du Chiapas en 1994. C'est ainsi que furent formés des cordons de protection lors des négociations de paix. De nombreuses occasions de solidarité avec le mouvement zapatiste eurent lieu à des moments particulièrement importants ainsi que le soutien aux marches organisées à travers le pays.

3- En guise de conclusion quelques initiatives récentes, des observations et des réflexions

Ce bref survol aura permis de ce rendre compte de la diversité des situations et, en même temps, de certaines convergences. Ainsi l'on observe que, pour une bonne part, la capacité d'action des ong's de développement et d'éducation populaire est liée à la dynamique ascendante et descendante des mouvements de revendication populaire. C'est en grande partie dans ce lien que réside leur légitimité malgré les tensions qui apparaissent, les lacunes et les erreurs qui peuvent être commises. L'on constate aussi une part croissante d'activités économiques de génération de travail et de revenus et l'importance de plus en plus grande de la notion d'économie populaire et solidaire. D'autre part l'on observe une évolution croissante des ong's vers des activités de formation pour éveiller la conscience citoyenne ainsi que leur revendication pour être reconnues, au même titre que d'autres acteurs sociaux, en tant qu'acteurs « politiques » dans l'Espace Public²⁷. C'est dans cette perspective et dans leurs rapports avec le mouvement populaire que l'on peut aborder la question de leur place dans la Gouvernance. Je pense en effet que la notion de Gouvernance est proche de celle de l'Espace Public dans la mesure où il s'agit de comprendre et mesurer le poids relatif et le rôle de tous les acteurs sociaux qui s'affrontent, s'allient et négocient leur place et influence dans les processus d'élaboration et d'application des politiques de développement et de régulation du pouvoir qu'il soit local ou national.

Les différences que l'on peut observer dans les différents pays entre les formes d'action des ong's et leur influence sur la scène politique sont, comme on a pu le voir, essentiellement liées aux conjonctures nationales et internationales et à l'expérience historique.

En fin de compte que peut-on dire sur les effets de toutes ces campagnes et différentes actions ? Ce n'est évidemment pas simple car beaucoup d'éléments entrent en jeu. Cependant elles ont incontestablement eu une influence sur des secteurs significatifs de l'opinion publique en termes d'éveil citoyen et ont pesé auprès des pouvoirs publics pour certaines décisions et orientations...même si de façon limitée.

En ce qui concerne des activités plus locales elles ont contribué à dégager des éléments importants concernant les problèmes ruraux et urbains ainsi que la défense de l'environnement qui ont été repris dans des politiques locales lorsque les élus avaient une réelle volonté politique (un ex.tout récent est celui de Récife).

Trois remarques pour compléter ces observations : 1) le problème des médias qui trop rarement rendent compte de toute cette capacité d'initiative dans la société et ne s'intéressent en général qu'au « sensationnel » et à la violence.

²⁶ voir mon rapport sur cette expérience dans bibliogr.

²⁷ La notion d'Espace Public s'est popularisée en Amérique Latine pendant les années 90 en rapport avec les débats sur la citoyenneté et le rôle de la Société Civile

2) la question des droits de l'homme : il n'y a pas de réelle démocratisation sans respect des droits de l'homme et de la dignité des êtres humains. C'est pourquoi il convient de rappeler l'importance, toujours actuelle, des associations des droits de l'homme dénonçant et agissant pour lutter contre l'arbitraire, la poursuite de la torture et l'impunité.

3) la question de la circulation de beaucoup de cadres d'ong's qui, tour à tour, selon les circonstances, peuvent provenir de responsabilités politiques, y compris fonder des ong's, et retourner à des fonctions gouvernementales (cfr. Le Chili). D'autres n'ayant pas eu de responsabilités politiques auparavant se lancent dans la politique au moment des élections ou acceptent de travailler dans des instances gouvernementales au moment de changements politiques (cfr. Le Brésil et le Mexique). En ce sens l'on peut dire que dans beaucoup de cas les ong's jouent un rôle de formation pour des cadres politiques. Cette réalité est importante à prendre en compte dans l'analyse de la gouvernance.

Des initiatives récentes montrent également à quel point il y a actuellement une tendance de plus en plus forte des ong's à s'articuler au niveau régional et international avec d'autres acteurs sociaux afin de tenter de peser sur les politiques des Etats.

Ainsi au moment du premier sommet des chefs d'état d'Amérique latine, Caraïbes et Europe à Rio fin juin 1999 une articulation internationale, l'« Alliance Sociale Continentale » se mobilisa pour faire entendre sa voix et dénoncer les méfaits de certaines politiques.

De même, coordonné par Ibase, une réunion se réalisa à Rio fin mai 99 pour discuter de la coopération entre l'Europe et l'Amérique Latine. A l'issue de cette réunion une petite équipe fut cooptée pour animer et donner contenu à l'initiative d'un Forum de Coopération entre Sociétés Civiles d'A.L., Caraïbes et Europe (Forum ALCE) dont une des initiatives en mai 2000 fut de réaliser à Mexico en co-responsabilité avec le CEAAL une rencontre latinoaméricaine autour de la question des rapports Etat/Société Civile.

C'est en février 2000 que des brésiliens lancent l'idée d'un Forum Social Mondial (FSM) à réaliser aux mêmes dates que le Forum Economique de Davos ; idée appuyée par Bernard Cassen du Monde Diplomatique et du mouvement ATTAC. La composition du Comité d'Organisation du FSM est révélateur de cette tendance actuelle d'alliance entre acteurs sociaux différents (ong's, syndicats, mouvements) pour prendre des initiatives au niveau international. Dans ce cas il s'agit d'une véritable gageure vu les cultures différentes de chaque type d'organisation et leurs tensions quant à la légitimité et la représentation. L'originalité du FSM étant de tenter de passer de la dénonciation à la construction de propositions d'alternatives en confrontant des pratiques et des réflexions et en insistant sur l'idée qu' « un Autre Monde est Possible »²⁸

Pour terminer que peut-on proposer comme éléments de réflexion aujourd'hui concernant le rôle des ong's de développement et d'éducation populaire parmi les acteurs sociaux, économiques et politiques qui se confrontent et inter-agissent dans l'Espace Public, s'efforçant d'influer plus ou moins directement sur les politiques publiques dans différents domaines tels que les Services Publics essentiels concernant la vie quotidienne des populations, qu'elles soient urbaines ou rurales. En évoquant la notion de Gouvernance il me semble qu'il s'agit alors de vérifier comment le rapport entre ces différents acteurs fortifie ou non le lien social et la cohérence de l'action du gouvernement. Les actions entreprises par les ong's contribuent-elles à apprendre à piloter dans la complexité, la diversité et les tensions permanentes entre intérêts divergeants et contradictoires ? Comment construire un espace public qui permette un rapport dialogique entre ces différents acteurs et une médiation qui s'établisse au bénéfice des plus faibles ? n'est-ce pas essentiellement le rôle que devrait jouer un Etat démocratique dans sa capacité de redistribution et de négociation ?

²⁸ véritable titre du FSM

Contradictoirement nous nous trouvons aujourd'hui à la fois face à la montée du rôle des ong's sur la scène internationale et en même temps à un moment de crise qui accompagne d'ailleurs la crise de pratiquement toutes les institutions.

Cette crise est multiple : politique, financière, crise d'identité et de capacité créatrice face à un monde en profonde transformation et en difficulté pour maintenir l'autonomie qui est une des revendications fortes des ong's.²⁹

En même temps il faut se demander si la projection du rôle des ong's locales et nationales dans le champ international ne les amène pas à moins s'investir dans l'action locale. Cette question est à retenir pour une analyse plus poussée de l'évolution actuelle des ong's de développement et d'éducation et à rapprocher aussi de la tendance qu'ont les syndicats et les mouvements populaires à créer leurs propres ong's.

C'est donc un moment crucial pour repenser le rôle et les formes d'action de ce que l'on pourrait appeler les « organisations citoyennes » et leur articulation avec les mouvements sociaux et politiques. Cette réflexion devrait s'appuyer sur une série d'études de cas, comme suggéré en introduction, afin de pouvoir s'appuyer sur des analyses et évaluations plus rigoureuses, fruit d'un travail réunissant acteurs de terrain et chercheurs.

Il existe aujourd'hui en Amérique Latine nombre d'expériences concrètes au niveau national, mais surtout au niveau local, qui ont pu accumuler des savoirs et qui offrent un terrain exceptionnel d'observation et de recherche participative. Je pense en particulier au rôle joué par les ong's dans l'actuelle expérience de Récife. En effet l'histoire mouvementée des organisations sociales à Récife est particulièrement intéressante. Il y a un fort capital d'expérience accumulée et un rôle important des ong's locales, à la fois au plan des idées, de l'information et de la contribution à l'élaboration de l'actuelle politique du gouvernement Joao Paulo. Plusieurs cadres d'ong's sont d'ailleurs associés aux différents Secrétariats ou y jouent un rôle de conseillers.

Mais peut-on parler de citoyenneté sans évoquer en même temps la question des transformations personnelles et collectives nécessaire à des changements d'attitude dans les comportements politiques autant que dans la vie quotidienne. Cela revient à « changer le regard » sur une série de questions telles que l'économie, le développement et surtout l'éducation et la formation. Cela concerne très directement le concept de « civilisation ».

Henryane de Chaponay, octobre 2001

²⁹ Il convient de rappeler l'existence d'ong's créés par des universités ou celles qui ont des racines plus directement politiques car liées à la mouvance des partis politiques ou encore celles créés par des entreprises, parfois même des administrations ou bien encore suscitées plus ou moins directement par l'aide des ONG's du Nord. Dans l'actualité on assiste à une multiplication de ces ong's d'origine diverse et aux ambiguïtés aussi créées par la notion de tiers secteur.

Bibliographie

LANDIN, Leilah – « A Invenção das ONG's, do Serviço Invisível à Profissão Sem Nome » - Tese de doutoramento sobre as origens das ONG's no Brasil- Museu Nacional, UFRJ,1993

« Cidadão Constituinte : a saga das emendas populares » (varios autores) ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro 1989

« En Busca de Alternativas : informe final »- Encuentro Internacional organizado por Cedal y Pet – Santiago-Chile 1987

« De la Experiencia Local a Políticas Globales : desafios de la transición en Chile » Encuentro en Chile de ONG's locales y la Fundación para el Progreso del Hombre – Junio-Julio 1989

« Municipio y Vecinos actores de la democracia comunal – Manual del Monitor – Programa de Educación Cívica Comunal – FOSIS-FORJA-Municipalidad El Bosque -Santiago, abril 1993

« Sociedad Civil y Pueblos Emergentes :las organizaciones autónomas de promoción social y desarrollo » - Promoción del Desarrollo Popular –coordinador Luis Lopezllera Mendes – Mexico 1987 (encuesta realizada en el marco del PREAL : Programa de Relaciones Políticas y de Cooperación Europa-América Latina por invitación de ILET : Instituto L.A. de Estudios Transnacionales de Santiago de Chile- otras encuestas similares fueron realizadas en Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay)

« Nuestra Palabra : el fraude electoral de 1991 y la participación ciudadana en la lucha por la democracia »- Convergencia de Organismos Cívicos por la Democracia – Mexico

« Llamamiento de fundación del Movimiento Ciudadano por la Democracia » MCD- Marzo 1992 (petite plaquette avec photo du Dr NAVA lors de la Marche pour la Dignité de San Luis Potosí à Mexico)

« Journal de Bord : Mexico août 1994 » Henryane de Chaponay –Paris octobre 1994

« Forum de Cooperação entre Sociedades Cívicas da América Latina, Caribe e Europa » (petite plaquette en 4 langues rendant compte du séminaire international réalisé à Rio de Janeiro du 31 mai au 2 juin 1999) –IBASE avec appui Comissão Europeia, Eze et Novib

Sigles des Organismes cités

Explicitation des sigles dans l'ordre où ils apparaissent dans le texte et les notes de bas de p.

ISER : Instituto de Estudios da Religiao (Bresil)
IBASE : Instituto Brasileiro de Analisis Sociais e Economicas (Bresil)
FORJA : Formacion Juridica para la Ciudadania y la Democracia (Chili)
ESPIRAL Consultoria (Mexique)
PREAL : Programa de Relaciones Politicas y de Cooperacion Europa-America Latina
APM : Agricultures Paysannes et Modernisation (programme lancé en 1988 par la FPH :
Fondation pour le Progrès de l'Homme) FPH- Lausanne et Paris
RIAD : Réseau Interaméricain Agricultures et Démocratie (né de la collaboration du Cedal
et d'Ibase avec la FPH et de la mise en réseau de bien d'autres acteurs)
CIDSE : Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité (organisme de
coordination des ong's catholiques) siège Bruxelles
FASE : Federação de Orgaos para Assistencia Social e Educacional (Brésil)
POLIS : Instituto de Estudos, Formação e Assesoria em Politicas Sociais (Brésil)
CIDE : Centro de Investigacion y Desarrollo de la Educacion (Chili)
PIIE : Programa Interdisciplinario de Investigacion (Chile)
PET : Programa de Economia del Trabajo (Chile)
PUEBLO : Equipo Pueblo (Mexique)
PDP : Promocion del Desarrollo Popular (Mexique)
IMDEC : Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (Mexique)
CEDI : Centro Ecumenico de Documentação e Informação (Brésil)
MEB : Movimento de Educação de Base (Brésil)
MST : Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (Brésil)
INESC : Instituto de Estudos Socio-Economicos (Brésil)
ABONG : Associação Brasileira de Ong's
FSM : Forum Social Mundial
CIVES : association brésilienne des entrepreneurs pour la solidarité
FIDENE : Fundação de Integração, Desenvolvimento e Educação do Noroeste do Estado
Ijuí, Rio Grande do Sul aujourd'hui UNIJUI (Université)
CEDAL : Centre d'Etude du Développement en Amérique Latine
PAESMI : Programa de Atencion y Educacion en Salud Materno Infantil (Chili)