



**HAL**  
open science

## Les ONG latino-américaines après l'âge d'or : internationalisation et dispersion

David Dumoulin Kervran

► **To cite this version:**

David Dumoulin Kervran. Les ONG latino-américaines après l'âge d'or : internationalisation et dispersion. Polymnia Zagefka (dir.). Amérique latine 2006, La Documentation Française, pp. 31-50, 2006. halshs-00163758

**HAL Id: halshs-00163758**

**<https://shs.hal.science/halshs-00163758>**

Submitted on 22 Mar 2012

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Publié / citer ainsi :**

-David Dumoulin « Les ONG latino-américaines après l'âge d'or : internationalisation et dispersion », dans : *Amérique latine 2006*, Paris, La Documentation Française, mai 2006, pp. 31-50

**Mots clés :** ONG ; Amérique latine ; générations ; critiques ; grille d'analyse

**Key-words :** ONG, Latin América, generations, critics, analytical framework

**Résumé :**

L'article présente une vision panoramique des ONG en Amérique latine, et, à travers de nombreux exemples, propose une grille de lecture sociologique de ces acteurs devenus omniprésents. La première partie revient sur la généalogie de cette forme d'action en Amérique latine : générations successives d'organisations ainsi que trajectoires individuelles de leur personnel. La partie suivante présente des outils analytiques qui permettent de s'orienter et de distinguer les différentes tendances de cette galaxie ONG devenue si hétérogène. La dernière partie explore la crise contemporaine de ce label « ONG » décrié tant par certains leaders des mouvements sociaux et des hommes d'Etat que par des chercheurs qui appellent de leur vœux l'abandon d'une catégorie dont le sens s'est totalement dilué.

**Les ONG latino-américaines après l'âge d'or : internationalisation et dispersion**

**David Dumoulin Kervran**

Les organisations non gouvernementales (ONG) sont aujourd'hui omniprésentes en Amérique latine, mais elles semblent avoir perdu l'auréole de sainteté dont elles étaient parées au milieu des années 1990. Comparées à leurs *alter ego* des autres régions du monde, elles restent vantées pour leur ancienneté et leur proximité avec les populations marginalisées. La qualité de leurs prestations est également reconnue et révèle l'existence d'une élite intellectuelle fortement cosmopolite et

d'une société civile dynamique. Pourtant cette omniprésence des ONG ne signifie-t-elle pas que la catégorie est elle-même fourre-tout et obsolète ? On peut se demander non sans ironie, si, après l'âge d'or des années 1990, il existe encore des « ONG » en Amérique latine...

Cet article pour mieux cerner ce « phénomène ONG » décrit d'abord les grandes étapes d'une généalogie commune, puis propose une grille de lecture permettant d'évaluer l'hétérogénéité du phénomène (quant à ses attributs et à ses secteurs d'intervention classiques). Enfin puis il évoque les principales dimensions d'une remise en cause – aussi bien pour ce qui est des activités des ONG que de la catégorie elle-même.

La définition de ce qu'est une ONG constitue un véritable serpent de mer dans les études spécialisées sur le « *tercer sector* – tiers secteur » ou « la société civile » qui se sont multipliées dans le sous-continent<sup>1</sup>. La plupart des tentatives de clarification restent normatives et visent à valoriser ou, au contraire, à disqualifier certaines pratiques sociales au sein d'un champ toujours plus vaste qui se distinguerait de celui des acteurs publics et des entreprises. Explorer l'hétérogénéité des ONG, montrer qu'il est difficile d'en donner une définition (selon l'acception la moins savante du sigle, une ONG constitue une organisation intermédiaire de *profesionistas*, agissant pour le bien commun et qui diffère des organisations communautaires et des mobilisations de masse), est l'objet des développements qui suivent.

Mais plutôt que de définir l'objet ONG pour lui-même, d'une manière qui est *in fine* plutôt juridique, il s'agira d'étudier les configurations d'acteurs auxquelles les ONG participent (réseaux sociaux des ONG), et de se demander ce que signifie ce

---

<sup>1</sup> La succession des définitions fait justement partie de l'histoire des ONG et le secteur est caractérisé par cette proximité entre membres d'ONG et analystes de sciences sociales ; la limite entre discours savant et discours des praticiens est donc ici exceptionnellement poreuse. Pour se faire une idée de l'ampleur actuelle des recherches sur les ONG, voir par exemple les sites des différents réseaux : l'alliance mondiale la plus importante CIVICUS ([www.civicus.org](http://www.civicus.org)) The International Society for Third-Sector Research ([www.jhu.edu/~istr/](http://www.jhu.edu/~istr/)) ; International Center for Not-for-Profit Law ([www.icnl.org](http://www.icnl.org)) ; The Hauser Center for Nonprofit Organizations ([www.ksghauser.harvard.edu](http://www.ksghauser.harvard.edu)) ; et un site généraliste pour toute l'Amérique latine ([www.lasociedadcivil.org](http://www.lasociedadcivil.org)). Et pour l'idée d'une organisation de droit privé travaillant pour le bien public, un livre fondateur, Rubem César Fernandes, *Privado porém público : o terceiro setor na América Latina*, Relume Dumará, Rio de Janeiro, 1994.

phénomène au regard des transformations socio-politiques des pays latino-américains. Une dimension majeure des ONG réside dans le fait qu'elles sont un catalyseur de l'internationalisation des sociétés latino-américaines<sup>2</sup>.

L'ampleur du phénomène et la diversité des trajectoires nationales en Amérique latine, chacune dotée de sa « culture associative » et de son propre ancrage international, conduisent à schématiser une réalité fragmentée, dont la diversité sera tout de même illustrée par la présentation d'exemples d'ONG nationales<sup>3</sup>.

## **1. Généalogie du phénomène ONG**

Pour comprendre les ONG contemporaines, mieux vaut les replacer dans l'Histoire, qui seule permet d'expliquer les effets de génération et l'hétérogénéité actuelle de ces organisations. L'histoire des ONG du Sud n'est pas calquée sur l'histoire de celles du Nord et s'inscrit dans un « temps latino-américain » fait de transformations socio-politiques plus larges. De 1960 à aujourd'hui, ces étapes renvoient principalement au passage d'une société nationale, polarisée et marquée par la présence centrale de l'État, à une autre, pénétrée par le marché et l'internationalisation, où l'État joue un rôle plus modeste. La professionnalisation et la reconnaissance des ONG correspondent au passage d'une alliance exclusive avec des mouvements sociaux radicaux et des organisations de base à des partenariats multiples avec tous les acteurs sociaux, politiques et économiques.

### **1.1. Les « âges » des ONG au cœur de l'histoire politique du sous-continent**

---

<sup>2</sup> Le rôle important de ces ONG internationales en Amérique latine ne pourra être ici qu'évoqué rapidement. Ce qui ne signifie pas que les ONG internationales soient les seules véritables ONG, comme on peut le voir dans les études sur les ONG (i.e. du Nord) qui se sont multipliées. Philippe Ryfman, *Les ONG*, Paris, La Découverte, 2004, François Rubio, *Les ONG, acteurs de la mondialisation*, Problèmes politiques et sociaux, n° 877-878, La Documentation française, Paris, 2002. Parmi la multitude d'ouvrages anglo-saxons sur les ONG dans les arènes internationales, sans doute le plus classique, Daphné Josselin et William Wallace (éds.), *Non-State Actors in World Politics*, Palgrave, Londres, 2001.

<sup>3</sup> Les études génériques et approfondies sur les ONG latino-américaines sont rares. Voir surtout, Carrie A. Meyer, *The Economics and Politics of NGOs in Latin America*, Praeger, Westport, Conn., 1999, puis Anthony Bebbington et Graham Thiele, *Non-Governmental Organizations and the State in Latin America: Rethinking Roles in Sustainable Agricultural Development*, Routledge, Londres-New York, 1993, et, pour des études de cas, voir Centre tricontinental, « Les Ong's : instruments du néolibéralisme ou alternatives populaires ? », *Alternatives Sud*, vol. IV (1997), 5, Julie Fisher, *NonGovernments: NGOs and the Political Development of the Third World*, Kumarian Press, West

### 1.1.1. Les fondateurs

La première étape<sup>4</sup> correspond principalement à la lutte qu'ont menée les premiers fondateurs d'ONG contre les États autoritaires, en faveur du développement et des populations opprimées. Leur sensibilité de gauche est souvent caractérisée par une certaine méfiance envers l'État et par une tendance « basiste », voire libertaire. Le rôle de l'Église catholique marxisante est fréquemment essentiel (comme le montre l'exemple des communautés ecclésiales de base au Brésil<sup>5</sup>) avec l'horizon de la Libération et de la *concientización*<sup>6</sup>. Les principes d'action sont ceux du volontariat (*stricto sensu* du « non-lucratif ») et de l'engagement passionné pour « aller au peuple », comme on disait dans le Mexique des années 1970, c'est-à-dire le plus souvent vers les paysans.

Des groupes de *profesionistas* émergent de ce nouveau contexte ; ils se distinguent des mouvements de masse et des organisations de base, même si ils travaillent aussi parfois pour ces dernières. Dès l'origine, cette distinction renvoie aux compétences d'« intermédiaires » ou de « courtiers<sup>7</sup> » : à la fois appui technique et représentation politique. Ces *profesionistas* sont au service d'autres groupes que ceux auxquels ils appartiennent. Une partie importante du travail de ces groupes concerne l'organisation et l'information politiques, même si la thématique du développement rural (« intégré » pour les plus novateurs) sous-tend la plupart des projets.

### 1.1.2. Montée en puissance et diversification

---

Hartford, Conn., 1998, Jean-Paul Deler, Yves A. Fauré, Alain Piveteau et Pierre-Jean Roca (dirs.), ONG et développement. Société, économie, politique, Karthala, Paris, 1998.

<sup>4</sup> On n'évoquera pas ici les organisations majoritairement scientifiques ou politiques qui naissent dès le début du XX<sup>e</sup> siècle dans les différents pays. Au Nord, leur histoire est ancienne.

<sup>5</sup> Histoire à présent bien documentée dans Leilah Landim et Neide Beres, *As organizações não-governamentais no Brasil ; ocupações, despesas e recursos*, Instituto de estudos da religião-Johns Hopkins University-Nau Editora, Rio de Janeiro, 1999.

<sup>6</sup> Programmes visant à faire prendre conscience aux populations pauvres et marginalisées du contexte politique et économique qui détermine leur situation.

<sup>7</sup> Thomas Bierschenk, Jean-Pierre Chaveau, Jean-Pierre Olivier de Sardan, *Courtiers en développement*, APAD-Karthala, Marseille-Paris, 2000.

À partir des années 1980, en Amérique latine, un véritable champ des ONG se constitue, principalement grâce à la réorientation de la manne financière versée dans le cadre de la coopération internationale. La transformation est donc surtout marquée par le tournant néo-libéral qui se met en place successivement dans les différents pays concernés et par la démocratisation des régimes politiques qui gagne la quasi-totalité du sous-continent durant cette décennie, deux changements majeurs dont les ONG vont être les grandes bénéficiaires. Avec les programmes d'ajustement structurel, c'est la reconnaissance de l'échec de l'État social interventionniste et la création de nouvelles « populations marginales »<sup>8</sup> qu'il faut prendre en charge. La baisse de l'aide publique au développement s'accompagne d'un « contournement » des États qui profite directement aux ONG, alors que la démocratisation accorde un nouveau rôle aux acteurs sociaux indépendants.

De 1980 à 1993, le budget et le nombre de membres des ONG du Nord enregistrés à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sont multipliés par deux. En Amérique latine, la croissance du nombre d'ONG est plus forte encore pendant cette période, avec par exemple en Bolivie une multiplication par cinq, ou au Pérou, où une étude estime que le nombre d'ONG enregistrées travaillant dans le développement passe de 218 en 1980 à 897 en 1993<sup>9</sup>.

La position des ONG varie selon la situation politique de chaque pays. L'Amérique centrale, par exemple, ne devient une priorité pour les ONG européennes et nord-américaines que progressivement. Celles-ci favorisent la création d'organisations tout d'abord au Nicaragua à partir de la révolution en 1980<sup>10</sup>, puis dans l'ensemble de la région quelques années plus tard. Dans la seconde partie de la décennie, l'Amérique centrale représente 30 % du budget total de nombreuses ONG du Nord<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Les politiques passent d'un objectif de développement de l'ensemble de la population rurale vers une aide toujours plus ciblée sur certaines catégories, en particulier celles qui pâtissent de l'ouverture des marchés au lieu d'en profiter.

<sup>9</sup> Sonia Arellano-Lopez et James F. Petras, « NGOs and poverty Alleviation in Bolivia », *Development and Change*, vol. 25 (3), p. 555-68, 1994.

<sup>10</sup> Avant, la région n'apparaît presque pas dans leur agenda, si ce n'est pour deux tremblements de terre durant les années 1970.

<sup>11</sup> Selon Kees Biekart, « European NGOs and Democratization in Central America: Assessing Performance in the Light of Changing Priorities », Michael Edwards et David Hulme (eds.), *Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World*, Kumarian Press, West Hartford, Conn., 1996, p. 63-71 ; entre 1980 et 1987, l'aide totale pour la région triple pour

Au cœur des affrontements internes portés par la Guerre froide et en réponse à la lutte contre-insurrectionnelle mise en place par le gouvernement nord-américain, ces ONG soutiennent surtout les expériences menées au Nicaragua et au Salvador, et se préoccupent de la survie des opposants politiques aux gouvernements autoritaires.

À la même époque et dans les pays déjà passés à la démocratie, la croissance rapide des ONG correspond plutôt à un renouvellement de l'agenda et à de nouvelles expériences (en Europe, à la même époque, les ONG humanitaires se multiplient). L'investissement dans les droits de l'homme se substitue aux positions plus directement politiques et donne lieu à la création de nombreux réseaux Nord-Sud (par exemple, l'Americas Watch). Vers la fin des années 1980, le sous-continent constitue une cible prioritaire, au Nord, pour les organisations de conservation de la nature, particulièrement en ce qui concerne les forêts tropicales, puis la biodiversité au sens large, bien sûr en Amazonie brésilienne<sup>12</sup> ainsi qu'au Costa Rica, en Bolivie et en Colombie. Tous les financeurs internationaux adoptent alors cette thématique dans leur agenda à commencer par la Banque mondiale ; alors que les ONG travaillant dans l'environnement se multiplient. À la même époque, parallèlement aux transformations des politiques indigénistes et à l'apparition des mouvements indigènes commencent à émerger des organisations qui soutiennent les populations indigènes et l'ethno-développement.

### **1.1.3. L'âge d'or**

L'étape suivante, qui va du début des années 1990 jusqu'à 2001, constitue le véritable âge d'or des ONG en Amérique latine. Celles-ci deviennent le canal privilégié des bailleurs de fonds du Nord qui vantent à l'unisson leur efficacité, leur souplesse, leur diversité, et peut-être surtout leur « faible coût d'intervention ». Partout s'institutionnalisent des plateformes de dialogue avec les ONG (à

---

atteindre 1,7 milliard de dollars, dont 15 % fournis par ces ONG et groupes de solidarité européens et canadiens.

<sup>12</sup> Benjamin Buclet, « Les ONG Brésiliennes : genèse et évolution d'un champ », Géraldine Froger, Claire Mainguy, Jean Brot, Hubert Gérardin (org.), *Quels acteurs pour quel développement ?*, Gemdev-Karthala, Paris, 2005, et « Les ONG en lusophonie. Terrains et débats » (dossier), *Lusotopie*, 2002.

commencer par la Banque mondiale)<sup>13</sup>, à qui l'on donne le rôle officiel de représenter une « société civile » célébrée sans relâche. Celles-ci connaissent également une intégration toujours plus poussée dans l'ensemble des politiques sociales qui subsistent désormais sous perfusion internationale, et où dominent les partenariats publics-privés, et qui sont accompagnées des mots d'ordre de décentralisation et de bonne gouvernance.

Aux domaines précédemment cités s'ajoutent les politiques de « développement durable » en direction du monde rural, entre préservation de l'environnement et programmes de lutte contre la pauvreté de plus en plus ciblés (femmes, déplacés, indigènes, etc.) : nouvelles modalités d'intervention, nouvelles thématiques, où les ONG trouvent autant de niches spécialisées.

Les droits de l'homme s'imposent définitivement dans tout le sous-continent à travers de très forts réseaux transnationaux. En Amérique centrale, avec la fin de la bipolarité, les traités de paix au Salvador (1992) et la fin de l'expérience sandiniste en 1990, le Guatemala devient la priorité et les ONG du Nord réorientent fortement leurs relations avec les ONG nationales. Partout, se développent une forte incitation à participer à la nouvelle vie démocratique (et économique) et une nouvelle exigence d'efficacité et d'évaluation auprès des anciens partenaires quelque peu désemparés par ce brusque changement d'agenda<sup>14</sup>. Certains pays, comme le Mexique ou le Brésil, entré à l'OCDE, échappent aux priorités d'une partie des ONG du Nord car ils sont considérés comme « industrialisés ».

Parallèlement, les modes d'action politique se sont affinés et diversifiés sous l'influence des *campagners*, professionnels anglo-saxons : communication massive et actions visant à recueillir des soutiens (pour créer des aires protégées et, à partir de 2000, pour lutter contre les anti-OGM), rationalisation des méthodes de mise en réseau et création de forums communs (comme l'attestent les luttes contre la Zone de libre-échange des Amériques, ZLEA, à l'initiative des États-Unis ou les forums sociaux mondiaux lancés en 2001 à Porto Alegre). Avec l'accent mis sur les micro-

---

<sup>13</sup> Jonathan Fox et David Brown (eds.), *The struggle for accountability: the World Bank, NGO's and Grassroots Movements*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1998.

<sup>14</sup> Les agences multilatérales prennent le relais, voir K. Biekart, *op. cit.*



dispositifs de participation sociale et de médiation des conflits, les ONG deviennent le fer de lance d'une nouvelle ingénierie sociale visant à créer du consensus dans un contexte de transformations sociales brutales.

Cette période est aussi marquée par un éloignement vis-à-vis d'objectifs de changements plus structuraux, alors que le discours managérial et stratégique<sup>15</sup> passe au centre du fonctionnement interne des ONG latino-américaines<sup>16</sup>. Tandis que les organisations doivent relever le défi de gérer leur croissance<sup>17</sup> et leur ubiquité (multiplication de leurs sites d'intervention), ce moment est également celui d'une crise d'identité, doublée d'une crise financière qui apparaît à la fin des années 1990 et s'accroît après le tournant que les attentats de 2001 suscitent en matière de sécurité internationale.

#### 1.1.4. Restructuration-dispersion

Au début du XXI<sup>e</sup> siècle, les préoccupations au sein des ONG ont donc nettement évolué. Après leur étape de professionnalisation et d'inclusion dans l'ensemble des politiques publiques, domine la volonté de maîtriser l'effet à grande échelle au-delà des simples projets (*scaling-up*). Les recueils de bonnes pratiques se multiplient afin d'influencer la totalité d'un secteur et de trouver des « multiplicateurs » permettant que les actions menées s'adressent au plus grand nombre possible<sup>18</sup>. Cela peut aussi passer par une proximité avec les nouveaux mouvements de masse. Par exemple, au Brésil, la Coordination œcuménique de service (Coordenadoria Ecumênica de Serviço, CESE) aide l'ensemble des syndicats sucriers à présenter

---

<sup>15</sup> Les procédures de *Programme Monitoring* et d'*Evaluating System* s'imposent, même s'il subsiste sur ce point une grande diversité entre les ONG suivant leur taille et leur degré de connexion internationale, et qu'il existe souvent beaucoup de différences entre les modèles utilisés et la réalité des fonctionnements internes des ONG.

<sup>16</sup> À partir de 1990, et plus encore dans la seconde partie des années 1990, ces transformations internes des ONG donnent lieu à une multitude de réunions, forums, ateliers dans l'ensemble des secteurs et des pays, sous l'impulsion des bailleurs de fonds du Nord.

<sup>17</sup> Il existe à la fin des années 1990 de nombreuses ONG nationales de grande taille et la concurrence oblige souvent les dirigeants à rechercher cette « taille critique » qui les rendra à la fois incontournables et plus solides. Cependant, certaines ONG – andines par exemple – décident de stopper volontairement leur croissance pour éviter les contraintes spécifiques qui en découlent.

<sup>18</sup> Pour une synthèse sur le sujet et des exemples latino-américains, voir M. Edwards et D. Hulme (éds.), *Making a Difference: NGOs and Development in a Changing World*, Earthscan Publications, Londres, 1997.

leurs revendications aux propriétaires des plantations et influe ainsi sur la vie de centaines de milliers de familles.

Compte tenu d'un contexte aujourd'hui marqué par l'austérité, les recherches d'autofinancement et de diversification des revenus deviennent centrales ; de nombreuses ONG créent des fonds patrimoniaux afin de pouvoir s'assurer des revenus fixes en jouant sur les taux d'intérêts des capitaux investis, une pratique très courante aux États-Unis.

Le monde des ONG est aussi devenu de plus en plus hétérogène, avec la multiplication des fondations d'entreprise, des *think-tanks*, des cabinets de consultants. Une nouvelle importance est par ailleurs donnée aux activités de recherche<sup>19</sup>, ainsi qu'aux organisations de quartier et aux nouvelles coopératives centrées sur les alternatives économiques.

## **1.2. Derrière les organisations : trajectoires individuelles et internationalisation**

### **1.2.1. Professionnalisation et diversification des profils**

Une généalogie du phénomène ONG doit d'abord prendre en compte les trajectoires personnelles qui lui ont permis de se développer. La génération politique apparue vers la fin des années 1960 et le début des années 1970, et qui est arrivée aujourd'hui aux postes de haute responsabilité dans les ONG ou les gouvernements a joué un rôle déterminant.

Malgré la diversité des trajectoires individuelles, certaines similitudes peuvent être observées : les membres de ces organisations ont reçu une formation universitaire<sup>20</sup> et professent un engagement politique « social » inspiré par le marxisme et/ou le christianisme de la théologie de la Libération, ils ont vu leurs aspirations professionnelles bloquées du fait du tournant autoritaire pris par l'État et de leur désir de ne pas s'engager dans les institutions officielles. Quant à ceux qui sont restés

---

<sup>19</sup> La tendance a eu de nombreux antécédents comme dans le cas du Brésil, avec l'Institut brésilien d'analyses sociales et économiques (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, IBASE).

dans ce milieu ONG qui se constitue lentement, ils accompagnent les luttes sociales et leurs transformations dans les années 1980. Ils acquièrent, dans ces expériences menées auprès des pauvres et des opprimés, une solide formation politique, un savoir-faire en matière d'organisation sociale, et nouent des contacts avec les nouveaux leaders de différents secteurs et, de plus en plus, avec l'international.

Malgré le prix élevé payé pour cet engagement politique<sup>21</sup>, ceux qui ont pu continuer leurs activités ont souvent vu leurs compétences s'étoffer. Leur parcours s'est fréquemment enrichi lors d'un passage par un poste public ou à l'occasion d'études complémentaires suivies dans leur pays ou à l'étranger, à une époque où les fondations nord-américaines investissent largement dans les centres de sciences sociales du sous-continent. C'est bien cette capacité à jouer les intermédiaires, cette multipositionnalité entre le monde des mouvements sociaux, des administrations, des universités et des organisations internationales – ou des élites politico-économiques<sup>22</sup> – qui caractérisent ces « experts-militants » et fondent leur légitimité.

Par ailleurs, ceux qui ont accompagné la professionnalisation du phénomène ONG ont souvent connu une crise identitaire, passant d'une position de marginal à celle de nouveau dirigeant et d'expert de la société civile (parfois au sein des gouvernements rénovateurs). Leurs compétences, durement acquises, ont fait monter leur cote au plus haut, grâce à l'internationalisation accélérée des sociétés latino-américaines durant les années 1990<sup>23</sup>.

À cette première génération des fondateurs vont bien sûr s'agréger d'autres générations, porteuses de nouvelles thématiques phares datant de la fin des années 1980 : avocats, avec la professionnalisation des droits de l'homme, biologistes et les spécialistes de la conservation avec la vague écologiste, etc. Une génération dont le

---

<sup>20</sup> Cursus divers mais souvent dans des spécialités comme socio-économie, agronomie ou sociologie, voire théologie.

<sup>21</sup> De nombreux leaders de cette génération ont été tués, ont vécu de longue période de prison, mais aussi ont connu la nécessité de s'expatrier, ce qui a pu donner un fort caractère cosmopolite à cette nouvelle génération.

<sup>22</sup> Sans oublier que, par leur famille et leur milieu social, nombreux sont ces *brokers* qui ont un accès aisé à une partie des élites économiques et politiques.

<sup>23</sup> Pour une interprétation particulièrement éclairante de ces trajectoires dans le domaine des droits de l'homme, voir Yves Dezalay et Briant Garth, *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine, entre notables du droit et « Chicago boys »*, traduction française, Le Seuil, Paris, 2002.

profil est différent profite aussi de ce nouveau canal de promotion, par exemple les dirigeants indigènes, ou ceux qui portent d'autres revendications identitaires (Afro-descendants, femmes). Plus encore, c'est la professionnalisation des années 1990 qui transforme en profondeur la composition socioprofessionnelle du milieu ONG, lorsque arrivent comptables, gestionnaires et spécialistes du *fund rising*, de l'informatique et, surtout, de la communication.

### **1.2.2. L'internationalisation reste un principe structurant de ce phénomène ONG**

La multiplication des ONG correspond donc aux évolutions internes des sociétés latino-américaines, à la réorganisation de leurs structures sociales et politiques, aux nouveaux modes d'action dont se dotent certaines fractions des élites progressistes. Et pourtant, ni l'ampleur du phénomène, ni la forme même de ces organisations ne peuvent être appréhendées sans que soit reconnu le rôle des acteurs nord-américains et européens. Ce sont en grande partie ces derniers qui rendent possible ce champ des ONG latino-américaines, principalement à travers quatre tendances.

Tout d'abord, il faut souligner combien les visions « critiques » du monde circulent entre ONG du Nord et du Sud. Malgré les hybridations et l'importance de la pensée latino-américaine (école de la dépendance, *basisme* et conscientisation, recherche-action, mouvement socio-environnemental, etc.), le phénomène ONG a servi de canal privilégié pour importer de nombreux courants de pensée : la contre-culture nord-américaine, la pensée écologiste, le multiculturalisme et la revalorisation identitaire, la réflexion sur le genre, etc.

Ensuite, comme on l'a vu, le modèle ONG a été largement façonné par le fonctionnement interne des ONG du Nord, qui ont plus d'ancienneté<sup>24</sup>.

Troisième point, plus fondamental : la très forte dépendance financière des ONG latino-américaines vis-à-vis des bailleurs du Nord (multilatéraux, bilatéraux et ONG) évoque facilement le phénomène des perfusions sanguines. Cette dépendance est

---

<sup>24</sup> Se référer par exemple à C. A. Meyer, « Opportunism and NGO's: entrepreneurship and green north-south transferts », *World Development*, vol. 23, p. 1277-1289, 1995.

vécue comme une forte contrainte et donne lieu à d'infinies discussions, car elle justifie les constantes obligations d'évaluation et de restructuration, et constitue un facteur essentiel du transfert d'agenda Nord-Sud. Un des exemples les plus explicites est sans doute la conservation de la biodiversité, devenue une priorité après la conférence de Rio 92, alors que la plupart des spécialistes éclairés persistent à la considérer comme secondaire au regard d'autres tâches urgentes qui s'offrent au sous-continent, même au sein de l'agenda environnemental<sup>25</sup>. Une étude de l'Association des ONG brésilienne souligne ainsi que 76 % de leurs ressources viennent d'ONG étrangères et 7 % d'institutions gouvernementales étrangères.

Enfin, l'implantation directe en Amérique latine des ONG du Nord accentue aussi la symbiose<sup>26</sup> et l'image des « poupées russes ». Ces Big Non Governmental Organizations (BINGO), « grandes ONG » comme le britannique Oxford Committee for Famine Relief (Oxfam), WorldWildlife Fund (WWF), Misereor, The Nature Conservancy (TNC) – sont organisées suivant des organigrammes complexes, avec des antennes au niveau national puis sous-régional et/ou avec des partenaires nationaux stables à ces deux niveaux d'intervention. Leur impact dans le milieu des ONG est structurant.

L'importance de ces diverses ressources internationales utilisées par les ONG doit être prise comme un simple révélateur de l'ouverture internationale qui s'est accélérée depuis le milieu des années 1980<sup>27</sup>. Les ONG sont peut-être les acteurs qui ont su le mieux profiter de ces transformations, tout en accélérant également cette internationalisation des sociétés latino-américaines. À partir de ses réseaux transnationaux, cette nouvelle élite des ONG importe puis diffuse, de manière plus ou moins critique, un large éventail de visions du monde, de slogans, de modes d'organisation et d'actions. L'altermondialisme symbolise ainsi à la fois la défense de la diversité des expériences et la similitude croissante des modes de résistance.

---

<sup>25</sup> La gestion de l'eau et des pollutions, le lien santé-conditions environnementales et sanitaires (en particulier pour les populations les plus exposées), la lutte contre l'érosion des terres, ou même l'éducation semblent des thèmes qui profiteraient plus à l'ensemble des Latino-Américains.

<sup>26</sup> De plus, la tendance est aujourd'hui à recruter du personnel national : au Brésil par exemple, ces BINGO ont tendance à créer des structures de droit national, ce qui complique encore la classification de nombreuses ONG.

## **2. Diversité extrême des ONG : quelques repères**

Cette histoire commune du phénomène ONG ne doit cependant pas faire oublier son hétérogénéité. Les organisations que l'appellation englobe ont-elles vraiment des traits et des domaines d'action en commun ? Afin de borner cette large diversité et de parvenir à quelques éléments de définition, il est possible d'élaborer une grille de lecture.

### **2.1. Hétérogénéité des organisations et des champs d'interventions**

#### **2.1.1. Des organisations qui ne se ressemblent pas**

Les ONG relèvent de divers modèles d'organisation, y compris pour ce qui est de leur statut juridique. Elles peuvent être des structures « de fait », donc dépourvu de véritable statut : c'est le cas de coordinations ou de petites structures. Elles peuvent avoir un statut de droit interne ou devoir essentiellement leur reconnaissance – comme les grandes ONG du Nord – à leur accréditation internationale<sup>28</sup>. Les statuts de droit interne correspondent en général à des associations civiles reconnues d'utilité publique et officiellement enregistrées (ce qui permet d'avoir la personnalité juridique et des avantages fiscaux, mais qui entraîne un certain contrôle étatique). On constate des variations d'un pays à l'autre mais la terminologie ONG est de plus en plus incluse dans la législation nationale. Les statuts de simple association, de fondation, de coopérative sont aussi parfois ceux d'organisations appelées ONG (avec la possibilité de poursuivre un but lucratif)<sup>29</sup>, bien différents pourtant de ceux des syndicats, des organisations politiques, des Églises et des entreprises. La réforme de ce statut souvent ancien a donné lieu à d'âpres discussions et à de nombreux projets de lois ces dernières années, qui expriment bien la diversification rapide des organisations concernées et la difficulté à définir clairement le nouveau rôle dévolu à la société civile.

---

<sup>27</sup> Fin d'un modèle autocentré et ouverture économique, croissance fulgurante des technologies de la communication, mais aussi migrations et tourisme.

<sup>28</sup> Cette accréditation internationale est souvent prise comme l'un des principaux éléments de définition pour les ONG du Nord et concerne principalement les statuts divers délivrés par l'ECOSOC (Conseil économique et social) et l'article 71 de la Charte des Nations unies.

Le budget de ces organisations varie aussi beaucoup. Le montant des cotisations versées par leurs membres<sup>30</sup>, les donations effectuées par d'importants entrepreneurs et les subventions accordées par les États sont sans commune mesure avec ce que reçoivent les ONG du Nord, alors que la vente de services et de produits de promotion ne se développe que lentement. Cela explique leur dépendance vis-à-vis des financeurs du Nord : grandes ONG du Nord, agences de coopération bilatérales (pour l'essentiel : United States Agency for International Development, USAID, les agences anglaise, allemande, espagnole, japonaise, canadienne, hollandaise et d'autres pays du Nord de l'Europe, chacune ayant ses zones et pays privilégiés, à l'égal des grandes ONG) et agences multilatérales (principalement la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement, l'Union européenne, le Fonds mondial pour l'environnement). En comparaison des budgets des multinationales du Nord, comme l'américaine Care, (environ 450 millions de dollars), Oxfam (196 millions d'euros), les ONG latino-américaines sont démunies ; peu d'entre elles atteignent le seuil du million de dollar annuel et beaucoup vivent difficilement.

Une différence de taille existe également quand sont prises en compte l'importance du personnel salarié et l'échelle d'intervention. Certaines ONG sont éphémères, n'ont qu'un seul membre ou sont en fait des coquilles vides formées dans le but de capter des financements. Le secteur associatif non lucratif représente en Amérique latine une partie non négligeable de la population active, surtout si l'on y inclut les volontaires à plein temps : 2,5 % en Colombie, au Brésil et au Pérou et beaucoup moins au Mexique (la moyenne continentale se situerait entre 2,2 et 3 %, en incluant les bénévoles)<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Sur ce point, on renvoie à l'étude détaillée présentée dans Michel Doucin (dir.), *Guide de la liberté associative dans le monde*, Haut Conseil de la coopération internationale/La Documentation française, Paris, 2000 (p. 130-218 pour l'Amérique latine).

<sup>30</sup> Les ONG latino-américaines ont du mal à établir une large *membresia*, même si certaines ONG environnementales ont amorcé une rapide croissance, comme la Fondation Natura en Équateur ou WWF au Brésil.

<sup>31</sup> Rodrigo Villar, *El tercer sector en Colombia, Evolución, dimensión y tendencias*, Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales, Bogota, 2001, p. 98-99, étude fondée sur les données d'une grande enquête internationale.

Au-delà de ses chiffres généraux concernant le secteur associatif, le personnel de ce que l'on nommerait communément des « ONG » est beaucoup plus faible. De nombreuses organisations n'ont que quelques salariés et volontaires, très peu ont un effectif dépassant cinquante personnes.

Mises à part les ONG centrées sur le lobbying et la diffusion d'information qui, établies dans une grande ville, agissent dans le cadre de l'arène politique nationale, la plupart des ONG sont implantées dans une région de leur pays, voire un seul site (ONG *ad hoc*). Seules quelques rares ONG latinos peuvent revendiquer pour leurs projets une couverture nationale. Si on est loin d'un WWF doté de branches dans une centaine de pays, les deux organisations (d'ailleurs sans lien direct) Pronatura au Mexique et Pronatrura en Équateur possèdent une agence nationale et plusieurs branches régionales, elles-mêmes travaillant sur de nombreux sites et sous-traitant à des ONG locales.

Ces différences et le manque d'études chiffrées exhaustives expliquent la difficulté de présenter des chiffres relatifs au nombre d'ONG par pays.

### **2.1.2. Les ONG sont devenues incontournables dans les grands domaines d'intervention**

Dans les secteurs présentés ci-dessous, les ONG peuvent compter sur des sources de financements stabilisés de la part des principaux financeurs (comme l'illustre par exemple la convergence des grands secteurs d'intervention définis par la Banque mondiale ou l'USAID), et sur la reconnaissance de savoirs d'experts – renvoyant à la constitution d'un marché professionnel spécifique.

Le secteur du développement rural est le plus ancien mais il s'est transformé avec la thématique environnementale. Aujourd'hui, le développement rural ne constitue plus vraiment une priorité, mais il a été remplacé par des niches plus spécifiques où les ONG ont acquis un rôle majeur : lutte contre la pauvreté tout d'abord ciblée <sup>32</sup>, mais

---

<sup>32</sup> Sur ce thème, voir Robyn Harbert Eversole (éd.), *Here to help: NGOs combating poverty in Latin America*, M. E. Sharpe, Armonk, N.Y., 2003.



aussi logement<sup>33</sup>, agriculture spécialisée ou polyculture « bio », sylviculture durable, tourisme, commerce équitable, gestion communale de l'eau et des déchets, production d'énergie. Une ONG de ce secteur, comme FASE au Brésil, s'est de plus en plus tournée vers la dimension environnementale et la citoyenneté. Dans chaque pays, on retrouve des ONG travaillant une ou plusieurs de ces thématiques, avec un fort accent mis sur l'assistance technique et le transfert de technologie.

Les ONG d'environnement sont arrivées plus tard, mettant sur l'agenda des questions novatrices, et elles se sont aujourd'hui rapprochées des ONG de développement rural, depuis la diffusion de l'idée intégratrice que constitue le développement durable<sup>34</sup>. La conservation de la biodiversité et la gestion des réserves naturelles sont également apparus en tant qu'important secteur professionnel pendant les années 1990. Canalisant des financements internationaux devenus massifs<sup>35</sup>, les ONG de conservation gèrent par exemple la quasi-totalité des projets de réserves naturelles du sous-continent<sup>36</sup>. Souvent adossés à des partenariats privé-public, ces projets donnent un pouvoir varié aux ONG, allant d'une simple sous-traitance de l'État – limitée à certaines activités, par exemple l'écotourisme – jusqu'à une propriété et une gestion totale de ces territoires (exemple du rôle de la géante The Nature Conservancy (TNC) en Amérique latine et de la croissance rapide des réserves privées).

Les droits de l'homme, les droits sociaux et les services juridiques constituent un autre domaine privilégié. En trente ans, les ONG de droits de l'homme fortement

---

<sup>33</sup> Aurélie Quentin, « ONG et politiques d'habitat urbain : réflexions à partir de l'Équateur et du Venezuela », *Autrepart*, n° 35, « Les ONG à l'heure de la bonne gouvernance » (dossier), 2005, p. 3-18 (n° spécial de la revue sur le thème de cet article).

<sup>34</sup> Ce rapprochement obligatoire sur le terrain n'empêche pas que les ONG nord-américaines ont connu depuis la fin des années 1990 un retour vers les activités plus exclusives de conservation.

<sup>35</sup> Une étude des investissements de l'aide nord-américaine au niveau mondial montre ainsi qu'entre 1987 et 1991, le champ de la conservation de la biodiversité augmente de 180 %. Plus de la moitié de ce budget va vers l'Amérique latine et les Caraïbes. En 1991, 41 % des 105 millions de dollars provenant des financements nord-américains (publics et privés) des différents secteurs transitent déjà par des ONG (voir C. A. Meyer, *op. cit.*).

<sup>36</sup> D. Dumoulin et Étienne Rodary, « Les ONG et le secteur mondialisé de la conservation », Catherine Aubertin (coord.), *Représenter la nature. ONG et biodiversité*, Presses de l'IRD, Paris, 2005, p. 59-98, et D. Dumoulin, « Les politiques de conservation de la nature au cœur de l'internationalisation et de la convergence des ordres politiques », *Revista de la CEPAL, Selección d'articles 1995-2004*, CEPAL-IHEAL, Santiago du Chili-Paris, juin 2005, p. 71-86.

internationalisées se sont installées dans chacun des paysages nationaux<sup>37</sup>. Visant la consolidation démocratique, elles Ces ONG ont un système basé sur l'alerte et le recueil d'informations, même si leur influence réelle reste très inégale suivant la situation politique, la qualité des investigations et les capacités du système pénal. En Colombie, la multiplicité des acteurs du conflit qui déchire ce pays depuis plusieurs décennies a progressivement adopté ce langage lancé par les ONG, mais les atrocités continuent et les droits de l'homme ne sauraient de toute façon servir à eux seuls de politique<sup>38</sup>.

Plus largement, le langage des droits individuels et collectifs a été porté par la vague des ONG et certaines se sont également spécialisées dans la défense des droits sociaux et syndicaux, se transformant souvent en cabinets d'avocats-militants (par exemple QUERCUM au Chili)... Ces ONG ont par ailleurs toujours rempli un rôle plus directement politique auprès des communautés marginalisées (rurales, ou urbaines de plus en plus), les aidant à s'organiser et à porter leurs revendications auprès des différents niveaux des nouveaux gouvernements, et même en participant activement à l'organisation des manifestations.

Troisième secteur classique d'intervention des ONG : celui de l'éducation et de la santé. L'éducation et la « sensibilisation » (activités de diffusion d'informations vers certains groupes) sont encore les tâches les plus souvent citées par les ONG : depuis les institutions proposant des cursus complets de développement rural ou de gestion jusqu'à celles qui organisent ponctuellement un transfert de connaissances en tant que volet d'un projet particulier. À côté de la formation pour adultes, les publics de l'enfance et de l'adolescence ne sont plus le seul apanage des organisations éducatives et sont devenus l'objet de programmes intersectoriels intégrés où les ONG travaillent en partenariats. De même, la santé (avec notamment la santé reproductive, le sida et l'accès aux soins des populations marginalisées) a été largement investie par les ONG dans un contexte de reflux des services publics centraux. Les activités urbaines sont aussi, dans ces domaines, devenues un terrain en rapide croissance.

---

<sup>37</sup> Richard S. Hillman, John A. Peeler, Elsa Cardozo Da Silva, *Democracy and human rights in Latin America*, Praeger, Westport, Conn., 2002.

Si les organisations culturelles et de défense du patrimoine sont plus anciennes, les organisations identitaires ont connu un véritable boom depuis vingt ans. Les plus connues sont celles qui opèrent en appui aux mouvements indigènes, de plus en plus structurés. Par exemple, au Brésil, l'Institut socio-environnemental (Instituto socioambiental, ISA) travaille sur les alternatives écologiques<sup>39</sup>. Celles-ci peuvent être aussi directement formulées par des responsables indigènes, comme la Coordination indigène du Bassin amazonien (Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica, COICA), formée en 1984 avant tout pour constituer un intermédiaire unique entre les Indigènes amazoniens et les bailleurs internationaux. Quant à l'Association nationale indigène pour l'autonomie (Asociación Nacional Indígena Plural por la Autonomía, ANIPA), au Mexique, elle a été fondée pour défendre le modèle de l'autonomie indigène. Autre tendance forte : les organisations de soutien aux Afro-descendants<sup>40</sup> et aux femmes sont aujourd'hui présentes dans la plupart des pays du sous-continent.

Les organisations de micro-crédit et d'aide aux micro-entreprises se sont généralisées au fur et à mesure que l'économie informelle était revalorisée et que l'on s'éloignait de « l'assistentialisme » et des interrogations macro-économiques. Ainsi, plusieurs banques spécialisées gèrent-elles des portefeuilles de micro-crédits supérieurs à dix millions de dollars, comme la Bancosol en Bolivie, ou Pro Empresa au Pérou.

Enfin, l'aide d'urgence reste relativement faible<sup>41</sup>, mais elle s'est développée, particulièrement en Amérique centrale et aux Caraïbes, en raison du dénuement dans lequel vit une partie importante de la populations et de la fréquence des catastrophes naturelles. La prévention des conflits et la médiation sont également

---

<sup>38</sup> Sophie Daviaud, « Les ONG colombiennes de défense des droits de l'homme face aux violences », *Bulletin de l'Institut français d'Études andines*, 2000, n° 29 (3), p. 359-378.

<sup>39</sup> Sur la thématique, voir l'article très complet, Bruce Albert, « Associations amérindiennes et développement durable en Amazonie brésilienne », *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. XXXI, n° 3, 2001, p. 49-58.

<sup>40</sup> Carlos Agudelo, *Politique et populations noires en Colombie. Enjeux du multiculturalisme*, Paris, L'Harmattan, 2004.

<sup>41</sup> Humanitaire et aide d'urgence restent faibles même si ces thèmes vont croissant (ouragan Mitch en 1998, etc.). Toute l'Amérique latine ne représente par exemple en 2000 que 5 % de la totalité de l'aide humanitaire de l'Union européenne. L'Afrique représente, elle, un gros tiers, voir F. Rubio, *op. cit.*, p. 37.

devenues des domaines où les ONG ont su s'imposer (voir les conflits entre compagnies pétrolières et organisations indigènes en Équateur) en Colombie, à Haïti ou au Chiapas (Mexique).

Ces six domaines regroupent l'essentiel des activités menées par les ONG, même si la diversité des objectifs poursuivis continue de s'accroître. Les ONG généralistes travaillant dans plusieurs de ces secteurs restent nombreuses. À une échelle régionale, les grosses ONG ont eu en revanche tendance à se spécialiser dans l'un de domaines cités.

## 2.2. Une grille de lecture

Pour s'y retrouver dans cette nébuleuse ONG, mieux vaut donc l'approcher par différents angles et y lire les transformations plus larges des sociétés latino-américaines. Plutôt que d'étudier une ONG isolée, il convient d'analyser les réseaux d'acteurs avec qui cette ONG travaille et les logiques d'action qui leur sont communes.

Aujourd'hui, que ce soit pour des financements, des partenariats ponctuels ou des campagnes communes, toutes les ONG collaborent avec une multiplicité d'autres acteurs « privés et publics, internationaux, nationaux et locaux ». Par-delà ces catégories et la structure de chaque organisation, de nombreux liens moins aisément identifiables relient les individus : liens informels fondés sur une mémoire et un passé communs, partage des mêmes informations, appartenance à un même marché du travail. Dans les secteurs institutionnalisés signalés *supra*, les carrières individuelles montrent clairement la porosité des frontières public-privé, ou national-international. En revanche, l'existence de tels liens n'assure pas la concorde, car la concurrence est rude autour des mêmes ressources.

Pour identifier les logiques d'action et les tensions que connaît le monde des ONG, on peut dresser la grille de lecture suivante :

Revendication ( <i>politics</i> )		Service ( <i>policy</i> )	
militer à	lobbying au	bailleurs et	réalisation des

l'extérieur des institutions	sein des institutions	intermédiaires	projets sur place
------------------------------------	--------------------------	----------------	-------------------

### 2.2.1. Revendication

La logique de revendication correspond à un travail politique pour représenter des intérêts, défendre des idées, et transformer les arrangements sociaux existants. À travers une structure de réseaux militants, l'ONG participe à des coalitions d'acteurs à dominante non gouvernementale<sup>42</sup>. Les ressources privilégiées concernent la circulation ainsi que la dramatisation de l'information dans l'espace public et à différents répertoires de pression, alors que le registre de légitimité est plutôt moral, basé sur la combativité et la capacité à convaincre.

Le militantisme à l'extérieur des institutions concerne les ONG les plus radicales, qui participent à des mobilisations de masse ou les organisent, et concourent à la rédaction de déclarations issues de vastes forums intersectorielles, qu'elles soient proches du Mouvement des sans terres au Brésil, des *piqueteros* argentins, ou des mobilisations zapatistes au Mexique. Une ONG comme le Réseau mexicain d'Action face au Libre-Échange (Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, RMALC), au Mexique, illustre le lien existant avec le mouvement plus large des « Forums sociaux des Amériques », et avec l'altermondialisme en général. La tendance est alors à la déssectorialisation des luttes et à la recherche de fronts de résistance les plus larges possibles.

La seconde logique, le lobbying à l'intérieur des institutions, témoigne cependant de la propension des ONG à tenir un rôle d'intermédiaire. Celles-ci sont invitées à une multitude de comités aux côtés des fonctionnaires et des dirigeants économiques et font un travail politique intense en amont des projets de loi et des traités internationaux dans leur domaine de compétences (exemple des coalitions anti-OGM au Mexique et au Brésil depuis 2003 face aux lois de biosécurité, et des comités nationaux de Greenpeace en particulier). Ainsi, en Amérique centrale, l'Association d'Organisations paysannes centre-américaines pour la coopération et le

<sup>42</sup> Il a été cependant bien mis en évidence que ces campagnes « en réseau » incluent également des « ministères militants » et des fonctionnaires nationaux ou internationaux.

développement (Asociacion de Organizaciones Campesinas Centro Americanas para la Cooperacion y el Desarrollo, ASOCODE) est devenue un acteur central dans les réunions internationales et dans les actions de lobbying auprès des sept gouvernements de la région.

### **2.2.2. Prestation de service**

La logique de prestation de service, plus proche des mécanismes relevant des politiques publiques, vise à traiter des problèmes définis ailleurs. À travers une structure verticale et sectorielle allant des organisations internationales jusqu'aux « populations cibles », l'ONG participe à la mise en place de programmes, en étroite collaboration avec les États et les organisations multilatérales ; les ressources privilégiées étant les financements et le professionnalisme, alors que la légitimité est basée sur l'efficacité managériale. La prestation de service peut aussi porter sur des études spécialisées et commanditées, comme l'illustre la « consultance » chez les ONG.

La première variante, correspondant à la logique d'action des bailleurs et intermédiaires, elle concerne en particulier les grosses ONG ayant une visibilité nationale : celles-ci participent aux stratégies nationales et produisent des études sectorielles. Leurs contacts directs avec les financeurs internationaux leur permettent de monter de vastes programmes à travers leurs antennes régionales et leurs partenaires locaux. Pour l'environnement, TNC ou le WWF sont dans cette logique. La seconde variante, la réalisation de projets sur place, ancienne en Amérique latine, concerne la majorité des ONG latino-américaines : ce sont de petites ONG de développement rural ou qui sont destinées à la gestion d'une réserve naturelle.

Ces deux logiques peuvent évidemment aller de pair. L'Institut polytechnique Tomas Katari (Instituto Politécnico Tomas Katari, IPTK), en Bolivie, et le Fonds pour la Vie (Fomento de la Vida, FOVIDA), au Pérou, sont par exemple deux grosses ONG opérant dans divers secteurs des politiques sociales, jouant à la fois le rôle d'intermédiaire dans la captation de fonds et de mise en place de projets sur le terrain.

Bien sûr, nombreuses sont les ONG qui peuvent se trouver à la fois dans une logique de service et dans une logique de revendication ; mais cela signifie qu'elles passent d'un système de partenaires à un autre. Surtout, la tendance à la spécialisation et à la professionnalisation a plutôt creusé cette distinction. On retrouve dans les deux cas l'usage de l'information et de l'expertise, le rôle de courtier entre différentes sphères, ainsi que la légitimation par le bas, au nom des marginalisés, de l'intérêt général ou de la société civile.

### **3. Existe-t-il encore des « ONG » en Amérique latine ?**

#### **3.1. Après l'âge d'or, une explosion de critiques**

Depuis la fin des années 1990, l'âge d'or des ONG a également été celui des remises en question. Leur montée en puissance a donné lieu à des attaques de plus en plus virulentes, non seulement sur les « fausses ONG »<sup>43</sup>, mais aussi sur les « vraies », au nom de la bonne gouvernance, de l'action politique et de l'internationalisation. Celles qui se sont fait une spécialité de la critique n'ont peut-être pas assez usé de l'autocritique...

La première vague de contestation est issue de la recherche de « bonne gouvernance » qui a par ailleurs tant profité aux ONG. Leur intégration massive dans les politiques publiques et l'importance des fonds gérés ont entraîné de fortes critiques quant à leur manque de transparence et de responsabilité. Ce qui constitue une question complexe, puisque les ONG sont « multi-responsables » : face aux financeurs, à l'État et aux bénéficiaires de leur action<sup>44</sup>... La seconde critique majeure concerne leur inefficacité, à cause du problème de taille (saupoudrage) et de l'absence d'étude d'impact.

Leur situation obéit à des impératifs contradictoires : exigence d'efficacité et impératif d'innovation sociale (résultat à long terme et diffus dans la société) ; nécessité de

---

<sup>43</sup> ONG en fait gouvernementales, ONG d'un seul membre ou sans réelles activités, simple relais des objectifs des entreprises ou des Eglises, etc .

<sup>44</sup> M. Edwards et D. Hulme (eds.), *Beyond, op. cit.* Voir en particulier la matrice p. 10 distinguant sept publics et « *functional/strategic accountability* ». Voir également Taj I Hamad, Frederick A. Swarts et

former des partenariats plus larges et compétition exacerbée entre ONG ; argent facile et appels offusqués contre la corruption.

Dans cette optique, les ONG sont donc vues comme ces acteurs qui ont facilité la liquidation d'États menacés par les politiques d'ajustement structurel. Ce réveil républicain anti-ONG chez de nombreux chercheurs<sup>45</sup> et politiques, renforcé par l'arrivée au pouvoir de nouvelles coalitions populaires sur le sous-continent, est critique vis-à-vis des nouvelles positions politiques des organisations.

La deuxième vague critique concerne davantage la « logique de revendication » et la représentativité dont les ONG ont tendance à se targuer. Celles-ci ne possèdent cependant aucun mandat formel de la part des pauvres ou de l'humanité et leur légitimité à représenter l'intérêt général reste souvent performative (aucune obligation d'un traitement égalitaire entre les groupes). En réponse, les ONG ont formé dans chaque pays des coordinations d'ONG pour s'organiser en un véritable secteur. Soumises à la « loi d'airain de la bureaucratie », les ONG ont leur propre intérêt, alors que leur rapport aux populations-cibles n'est pas toujours clair, pris entre deux logiques bien différentes de « base sociale » et de clients-bénéficiaires. Parallèlement, ces derniers critiquent fréquemment cette représentation « parasite et paternaliste », demandent aux financeurs de supprimer ces intermédiaires, de prendre en compte leurs propres savoirs, et forment de plus en plus leurs propres ONG locales.

Professionnalisation, inclusion dans les politiques publiques et dépendance des financements du Nord ont également tendu à rapprocher les ONG des États et des entreprises. Ce qui a entraîné de nouvelles méthodes de négociation et d'apprentissage social qui peuvent aussi être reliées à la dépolitisation de cette nouvelle élite latino-américaine<sup>46</sup>.

---

Anne Ranniste Smart (éds.), *Culture of responsibility and the role of NGOs*, Paragon House, St. Paul, Minn., 2003.

<sup>45</sup> En France, voir en particulier, Samy Cohen, *La résistance des États. Les démocraties face aux défis de la mondialisation*, Le Seuil, Paris, 2003.

<sup>46</sup> Anne Le Naelou et Jean Freyss, « ONG : les pièges de la professionnalisation », *Tiers Monde*, 2004-10/11, t. 45, n° 180, p. 722-865 (dossier thématique). L'inverse est aussi courant lorsqu'on reproche aux (autres ?) ONG leur irresponsabilité politique et leur escalade dans le radicalisme.



Le troisième point concerne justement la force de leur connexion internationale. D'une part, les dirigeants d'ONG sont jalouxés pour leur capacité à voyager dans le monde, et fortement critiqués pour s'éloigner ainsi de leur « base sociale » ou pour devenir les vecteurs des nouvelles modes de la « gouvernance globale ». Le problème de fond demeure la dépendance par rapport aux financements étrangers, dépendance que les nationalistes ont vite fait de stigmatiser. Le jeu de poupées russes de la coopération internationale par lequel passe l'argent reste marqué par une interdépendance inégalitaire<sup>47</sup>. D'autre part, de grandes difficultés existent pour mettre en place un financement local et – ce qui serait une des alternatives à cette dépendance – pour nouer des partenariats avec des entreprises...

Toutes ces demandes contradictoires adressées aux ONG révèlent une crise de croissance et reflètent des doutes plus larges sur la vie politique des pays latino-américains. Il faut aussi y voir le caractère obsolète de la catégorie qui a d'ailleurs perdu de sa légitimité auprès des organisations plus politisées qui se créent aujourd'hui.

### **3.2. Crise d'un « label »**

Au-delà du feu nourri de critiques dont font l'objet les ONG en Amérique latine, surtout depuis quelques années, c'est bien le « label » qui semble perdre de son attrait. Plusieurs approches ont été présentées pour tenter de cerner ce phénomène sans s'emprisonner dans une définition toujours partielle. Cependant, les dimensions présentées dans ce texte – thématiques concernées, modèles d'organisations, et type de partenariats qui définissent aussi les ONG – continuent à s'ouvrir de plus en plus jusqu'à la dispersion.

On rejoint alors le problème plus large des définitions du « *tercer sector* » ou de la « société civile ». Par leur statut d'intermédiaires les ONG constituent en effet cette

---

<sup>47</sup> Derrière une rhétorique toujours plus forte de « *partnership* » et de « participation », ONG du Sud et organisations locales continuent à se plaindre fortement du comportement de leurs partenaires du Nord devenus maintenant de véritables multinationales de l'aide privée (Oxfam, WWF,...). Quelle est la transparence des ONG du Nord vis-à-vis des ONG latino-américaines, des organisations de base ? Les ONG du Nord dépendent en fait beaucoup des gouvernements du Nord (par exemple les fondations allemandes comme la Friedrich Ebert reçoivent des contributions personnelles redistribuées par l'État fédéral ou des grosses ONG hollandaises comme Hivos ou Cebemo).

éternelle zone floue séparant le monde économique et le monde politique, plus qu'elles ne représentent un monde à part d'organisations « sociales » distinctes. Deux éléments tendent à confirmer ce trouble identitaire : la montée en puissance des organisations locales, ainsi que la vague de mobilisations sociales massives qui a précédé le virage à gauche de nombreux pays du sous-continent.

En outre, avec la vogue de la catégorie ONG, certaines ont été créées de toutes pièces par les gouvernements, les donateurs du Nord ou par un seul individu, pendant que mafias, groupes armés, Églises et sectes usaient de cette même catégorie pour tenter de s'auréoler du titre de « société civile ».

Un flou plus complexe subsiste sur leur appartenance à la sphère économique puisque beaucoup d'ONG ne sauraient vraiment se parer du statut de « non-lucratif », et que leurs modèles d'organisation ont été transformés par le tournant managérial, d'autant que la crise financière et la recherche d'indépendance vis-à-vis des financements internationaux ont poussé les ONG vers les partenariats, le financement par les entreprises et une capitalisation par placement de leurs fonds propres.

Le « phénomène ONG » constitue un volet important des transformations du sous-continent depuis vingt-cinq ans. Il faudra cependant trouver d'autres appellations que ce « label » pour répondre à l'hétérogénéité d'aujourd'hui. Tout à la fois produit de la mondialisation économique et ferment de l'altermondialisme, cette nouvelle élite engagée est bien au cœur de l'internationalisation des sociétés latino-américaines. Quel sera l'effet du virage à gauche de nombre de pays latino-américains ? Après avoir pensé que les ONG pouvaient remplacer l'État-Providence et les syndicats, fera-t-on encore l'erreur de croire que des États forts, garants de l'intérêt de l'ensemble de la population, et de robustes organisations locales, devraient se substituer simplement aux ONG ?