DIAL 2398

AMÉRIQUE LATINE - Quand les ONG du Nord pratiquent l'amour libre avec les ONG du Sud

Marcos Rebolons

vendredi 1er septembre 2000, mis en ligne par Dial

Le regard des ONG du Sud sur les ONG du Nord est d'un intérêt majeur pour ces dernières. Rien ne vaut ce que révèle le regard d'autrui pour mieux se connaître soi-même. C'est à ce détour fructueux que nous invite cet article, à la fois amical et décapant, de Marcos Rebolons s.j. qui a travaillé pendant 16 ans au Centre de recherche et de promotion des paysans (CIPCA) en Bolivie. Article paru dans Cuarto Intermedio*, février 2000, Cochabamba, Bolivie.*

Sans aucun doute, les ONGD du Nord ont besoin des ONGD du Sud et réciproquement [1]. Les unes sans les autres ne pourraient accomplir leur mission au service des peuples du Sud et de construction d'un monde solidaire. Mais leurs relations présentent des points critiques que je tente d'expliquer dans la première partie [2] en me fondant sur mes 24 ans d'expérience dans plusieurs ONGD de Bolivie : cependant, bien évidemment, mes opinions ne représentent pas nécessairement celles des dites ONGD. (...)

Qui décide quoi ?

Les ONGD du Sud ont le sentiment qu'elles peuvent faire, non pas ce qu'elles estiment le plus nécessaire pour leurs populations, mais seulement ce que celles du Nord sont disposées à financer. Il y a quelques années, il y avait bien moins d'ONGD tant au Nord qu'au Sud et entre elles pouvaient s'établir une relation plus libre et un véritable dialogue. Maintenant il y a pléthore d'ONGD et de projets. Les responsables ou représentants des ONGD du Nord doivent recevoir, juger, présenter, accompagner et évaluer une telle quantité de projets qu'il leur est manifestement impossible de les analyser suffisamment. Pour cette raison les priorités établies par les ONGD du Nord sont appliquées avec moins de flexibilité qu'il y a quelques années. Ce n'est pas qu'alors la situation était idéale non plus. Au Sud nous réclamons des changements de structures qui fassent passer au Sud au moins un peu du pouvoir de décision. Nous ne demandons pas que nos ONGD du Sud soient juge et partie mais que vraiment l'opinion du Sud ait des canaux institutionnels pour participer à la prise de décisions touchant la Coopération internationale.

Il y a eu plusieurs avancées dans cette direction. Quelques ONGD du Nord ont engagé du personnel fixe dans chaque pays du Sud où elles ont des projets. D'autres ont établi des plateformes d'analyse de points concrets - par exemple développement durable, conjoncture politique - où interviennent leurs partenaires du Sud. Avec ces mesures les ONGD du Nord ont une meilleure information, mais on ne peut encore parler d'une réelle participation du Sud à la prise de décision sur la coopération qu'il reçoit.

Je crois que le prochain pas en avant doit être la création de conseils dans les pays du Sud, qui aident à fixer les priorités et peut-être à analyser ce qui est objet de financement (projets, programmes, groupes, institutions). Mais, bien sûr, il ne serait ni convenable ni opérationnel que chaque ONGD du Nord créât

son conseil dans chacun des pays du Sud où elle a des partenaires. On ne peut faire ce pas en avant que dans la mesure où aboutiront les processus de formation de réseaux d'ONGD, qui se développent déjà au Nord.

Si les ONGD du Sud se voient conditionnées par les priorités qu'établissent celles du Nord, ces dernières ne peuvent pas toujours financer ce qui leur paraît le plus convenable, car elles sont à leur tour conditionnées par leurs sources de financement : le public qui répond à leurs campagnes - plus sensible aux urgences et aux projets de grande visibilité matérielle - et les organismes publics de coopération qui ont aussi leurs exigences.

Devons-nous tous faire la même chose ?

Les ONGD du Nord ont des priorités très semblables entre elles, ce qui rend difficile la spécialisation, toujours plus nécessaire, de celles du Sud. Finalement toutes font presque la même chose. Il y a une prolifération d'ONGD qui se consacrent aux enfants des rues, à de petits groupes féminins de production, à la santé dans le domaine de la procréation, au droit des femmes et à tout ce qui est en liaison avec l'écologie. Parmi les ONGD du Sud il est courant de dire, moitié en plaisantant, moitié sérieusement : « Si tu veux recevoir à coup sûr de l'argent, fais un projet écologique avec des femmes indigènes. »

Ces activités sont nécessaires mais, à côté de celles-ci, il y a d'autres priorités très importantes pour lesquelles on ne trouve pas une aide suffisante. Celles qui à mes yeux paraissent les plus importantes aujourd'hui pour la Bolivie (que j'expose dans la seconde partie de cette communication) s'avèrent très difficiles à financer parce qu'elles n'entrent pas dans les priorités du Nord.

Il est certain que depuis quelque temps on observe des avancées, spécialement dans des entreprises conjointes de plusieurs ONGD du Sud pour le développement d'une zone (bassin, quartier, microrégion ou communauté de municipalités). Chacune avec sa spécialité, ces ONGD qui se joignent à des organisations populaires ou gouvernementales reçoivent l'appui de plusieurs ONGD du Nord. Ainsi on obtient plus de cohérence, une meilleure coordination, une plus grande couverture et diversité dans les projets. Je perçois cependant, au Nord, peu de flexibilité et de réceptivité face à des projets qui sont très remarquables mais qui sortent du cadre des priorités préalablement fixées au Nord.

Contrôle et bureaucratie

Trop fréquemment les ONGD du Sud se voient soumises à des exigences contradictoires : d'un côté on exige toujours plus de contrôles administratifs, des méthodes plus sophistiquées - et parfois changeantes en fonction des modes du Nord - de planification, suivi et évaluation et une présentation de leurs projets chaque fois plus compliquée. Si un projet présenté à une ONGD du Nord va être cofinancé par des organismes internationaux ou des agences gouvernementales du Nord, son élaboration est parfois aussi laborieuse que celle d'une thèse de doctorat. Les modifications du projet tout au long de son exécution impliquent des démarches longues et compliqués - et bien souvent stériles -. Quant aux rapports sur les comptes, ils sont de plus en plus compliqués et assujettis à des normes établies avec la mentalité du Nord et souvent impossibles à appliquer au Sud.

Pour satisfaire à ces exigences, les ONGD du Sud ont davantage besoin de personnel doté d'une plus grande compétence professionnelle. Mais parallèlement grandit la réticence de celles du Nord à financer des salaires acceptables et compétitifs ainsi que les dépenses administratives.

Celles du Nord voient avec une inquiétude justifiée la prolifération des ONGD au Sud et la croissance démesurée - d'après celles du Nord - de quelques-unes d'entre elles. Il est significatif, par exemple, que face aux 285 ONGD qui existent en Espagne, nous en avions déjà recensées plus de 600 en Bolivie en 1991.

Celles du Nord craignent que beaucoup d'ONGD du Sud naissent, se maintiennent et grandissent plus pour répondre aux besoins de leur personnel que pour satisfaire les besoins de la population que l'on veut

aider. Il est indéniable que dans les pays du Sud il y a une grande pénurie de postes de travail pour les professionnels et que les ONGD représentent parfois la seule opportunité d'avoir et de garder un travail bien rémunéré. Mais de là à supposer que cette opportunité est la raison d'être de beaucoup d'ONGD, c'est une conclusion hâtive et fausse.

Stratégie d'intervention

Les ONGD du Nord exigent des résultats à court terme. Je me rappelle la stupeur d'un responsable de projets d'une ONGD européenne quand je lui ai dit que notre perspective de travail avec les Guaranis était d'au moins 50 ans (CIPCA en a déjà 34 derrière lui) et qu'élaborer un processus plus court me paraissait irresponsable.

Lui était en train d'élaborer une stratégie d'intervention sur trois ans. Je pense que parfois on a une vision très simpliste des problèmes de développement. Dans le cas dont nous parlions, nous faisions référence à une ethnie très éprouvée par la période coloniale et la société créole. Les Guaranis sont dans un net processus de récupération de leur identité, de création de leurs propres institutions et de substitution du travail aliénant dans les plantations de canne à sucre par une production agricole et d'élevage à eux. On est fondé à espérer qu'ils pourront vivre l'inévitable globalisation et l'insertion dans l'économie de marché sans perdre toutes leurs valeurs culturelles.

Mais pour atteindre l'état actuel de ce processus il a fallu bien des années de cohabitation et de dialogue et quantité de tentatives, les unes réussies, les autres moins et plusieurs échecs retentissants. Il a fallu aussi beaucoup d'études historiques, anthropologiques, sociologiques et linguistiques, beaucoup d'expérimentations et de projets en agriculture et élevage, petits, moyens et grands ; tout un plan d'éducation interculturelle et bilingue, plus de treize procès pour des terres contre des propriétaires éleveurs, etc. Et il reste encore beaucoup à faire. Quand j'affirmais, de façon quelque peu provocante, à mon interlocuteur qu'un demi-siècle d'action était à prévoir, je cherchais à lui dire : voulons-nous faire quelque chose de sérieux pour les Guaranis ou voulons-nous appliquer des cataplasmes ? Je voulais lui dire aussi que l'efficacité à court terme est d'ordinaire en contradiction avec l'efficacité à long terme et avec les indispensables changements structurels.

Il est vrai que la nécessité de longs délais peut camoufler l'inefficacité chez les ONGD du Sud, mais les problèmes de développement sont si complexes et leur solution si difficile qu'ils ne peuvent être réglés que grâce à de vastes perspectives de temps, de collaboration entre institutions et de compétence professionnelle en de multiples disciplines.

Exigence de succès

La probabilité qu'un projet de développement réussisse est directement liée au développement humain - au capital humain disait-on voilà quelques années - de la population à laquelle il est destiné. La probabilité d'échec est inversement proportionnelle à ce développement humain. Mais il existe une pression croissante pour que les projets des ONGD aient des réussites visibles. Le résultat est que les ONGD du Sud renâclent à travailler au développement des zones les plus déshéritées où le succès en termes de développement durable est très difficile. Dans le meilleur des cas elles se consacreront à un travail d'assistance avec l'un de ces secteurs ou bien à la promotion individuelle d'un tout petit nombre de personnes, parce que, ça oui, c'est finançable. Mais il y a très peu d'institutions qui persévèrent dans la recherche de solutions structurelles aux problèmes des 10% les plus pauvres de la société.

Par expérience amère, je peux assurer qu'il est inutile de chercher à développer des coopératives agricoles dans des groupes humains qui n'ont pas résolu le problème de l'alimentation de base. Beaucoup plus grave encore quand on cherche à en faire d'emblée des gens susceptibles de recevoir et de gérer des crédits. Il faut d'abord que chaque famille cultive un lopin qui lui permette d'avoir le panier alimentaire minimum. C'est alors seulement que l'on peut tenter d'avancer vers une autre forme d'unité de production associative. Après bien des essais ratés peut-être parviendra-t-on à trouver un modèle reproductible et durable. C'est possible, mais c'est long et coûteux. Car mettre en marche des processus stables de

développement dans des populations très pauvres est vraiment difficile et requiert beaucoup de patience et de persévérance.

Souvent les paramètres pour juger de la réussite sont totalement différents entre la culture des ONGD et la culture populaire. Dans la culture populaire ce qui a une forte valeur symbolique pèse bien plus qu'un résultat économique, technique ou social impeccable. Je vous raconte l'échec retentissant que nous avons essuyé, un camarade et moi, dans la tentative, techniquement bien élaborée, d'installer une turbine électrique dans le petit village de Toracarí, au nord de Potosí où nous exercions comme instituteurs ruraux. Ce fut quelque chose de comparable à l'échec de Zorba le Grec avec son va-et-vient pour transporter les troncs depuis la forêt jusqu'au port. Tout le village travailla dur pendant des mois. Quand enfin on l'inaugura, dix ampoules de 100 watts chacune s'allumèrent qui transportèrent d'enthousiasme tous les habitants de Toracarí. En pleine fête d'inauguration il nous fallut tous aller secourir un camion qui s'était embourbé. Personne ne resta pour réguler la pression de l'eau qui fit éclater tous les tuyaux et provoqua un désastre total qui fut irréparable. 25 ans ont passé. Toracarí n'a d'électricité que les jours de fête grâce à un générateur diesel. Mais le village de Toracarí est extrêmement fier de l'aventure de la turbine. La roue hydraulique qui l'actionnait trône comme un monument sur l'unique place. Pour nous ce fut un grand échec ; pour eux ce fut quelque chose de grand qui les enorgueillit et les distingue des autres villages. La valeur symbolique a dépassé de beaucoup la valeur économique.

Je pense que le développement consiste en ce qu'un groupe humain passe de la position de wagon de queue - à la remorque d'initiatives venues de l'extérieur - à celle de locomotive qui tire celui qui veut s'accrocher pour collaborer à son propre développement. Quand cela arrive - et j'ai pu y assister plusieurs fois - c'est électrisant. Mais pour que cela arrive, il faut que se soient produits beaucoup de petits faits pleins de contenu symbolique, beaucoup de petits projets au sein de petits groupes, qui engendrent la confiance en eux-mêmes et en l'ONGD qui les approche. Et cela prend des années et des années. Il est nécessaire que ces gens sentent que l'ONGD ne va pas les abandonner dans l'échec, qu'elle reste avec eux dans l'épreuve et la réussite. Qu'ils parviennent à la confiance suffisante pour critiquer l'ONGD en face. Ainsi se créent peu à peu les conditions de possibilité pour qu'un beau jour, un projet agisse comme catalyseur. Alors les habitants de toute une microrégion, d'un bassin ou de tout un quartier se transforment en locomotive de leur propre développement.

Mais pour pouvoir faire le choix des populations les plus déshéritées socialement et économiquement et persévérer à leurs côtés malgré les fortes probabilités d'échec, il est indispensable que les ONGD du Sud aient aussi l'assurance que leurs partenaires du Nord ne vont pas les abandonner, que ces dernières s'identifient à elles dans leur option pour les plus marginalisés et dans les risques d'échec qu'elles assument.

Modalités de financement

Depuis une décennie au moins, on parle de trois modalités habituelles de financement : par projets, par programmes et par aide institutionnelle. Ces deux dernières offrent plus de stabilité, mais elles sont appliquées par très peu de pays et très peu d'ONGD du Nord. En réalité je n'en connais que deux - la hollandaise NOVIB et l'allemande EZE - qui financent quelques ONGD du Sud au moyen d'une aide institutionnelle. Malheureusement, le processus d'amélioration des modalités de financement semble non seulement en panne mais en recul. Le financement par projets est toujours la norme et les autres modalités sont l'exception, ce qui maintient les ONG du Sud dans une angoisse continuelle, car elles n'ont jamais la garantie de pouvoir poursuivre leur travail dans une zone une fois le projet en cours terminé.

– Par projets. Ce sont d'ordinaire des projets ponctuels, même si fréquemment il est prévu qu'ils s'étalent sur trois ans. Ils sont financés par une ONGD du Nord, qui exige de celle du Sud qu'elle réunisse l'apport local capable de couvrir un certain pourcentage du coût. L'ONGD du Nord évalue le projet, qui est conduit avec une comptabilité rigoureusement séparée et soumise à un contrôle externe. Quand l'ONGD du Sud a beaucoup de projets, l'administration se complique notablement, car chaque ONGD du Nord a ses propres exigences sur le sujet et les évaluations prolifèrent. Avec ce système il devient difficile de couvrir certaines dépenses nécessaires, par exemple les frais de gestion et d'administration.

– Par programmes. L'ONGD du Sud élabore tout le programme qu'elle entend développer sur une période de temps (normalement trois ans), avec son budget total. Un groupe d'ONGD du Nord finance le programme, chacune s'engageant à financer un pourcentage. Il y a une seule comptabilité, soumise à un seul contrôle externe et d'habitude il n'y a qu'une commission d'évaluation. Cela suppose connaissance et confiance mutuelles entre tous ceux qui interviennent, qu'ils soient du Nord ou du Sud.

– Aide institutionnelle. Quand il y a déjà une très grande confiance et une relation très facile, on peut accéder à l'aide institutionnelle. L'ONGD du Nord s'engage à apporter annuellement sur cinq ans environ, un montant substantiel à l'ONGD du Sud. Elle est informée en permanence de la programmation et des évaluations, ainsi que de l'état des résultats et des bilans contrôlés.

ONGD et société civile

Le développement de la société civile est un thème clé pour le développement des pays du Sud. Nous avons des États très déficitaires en services de base et l'entreprise privée est également faible. Les universités réalisent une recherche sociale et technique très réduite et avec une grande pénurie de moyens. Quelques ONGD bien implantées et dotées de l'autonomie financière suffisante sont une composante essentielle de la société civile, appelée à jouer un rôle irremplaçable dans le développement de nos pays. Mais les questions de développement institutionnel des ONGD, de leur stabilité et de leur autofinancement ne trouvent pas au Nord une aide suffisante. On exige que les ONGD du Sud montrent des pourcentages croissants de financement propre, mais il est pratiquement impossible qu'une ONGD du Nord appuie un projet destiné à assurer des rentrées de fonds propres et permanentes à une ONGD du Sud.

Quelques ONGD du Sud ont eu des succès significatifs. Plusieurs réseaux d'écoles et collèges populaires ont obtenu que les institutions publiques prennent à leur charge les salaires de la majeure partie du personnel. Mais en règle générale les ONGD du Sud n'ont pas pour caractéristique d'épuiser tous les moyens de financement local.

Le financement local peut venir de plusieurs sources : investissements propres, subventions de l'État, paiement de services, campagnes, aide de l'entreprise privée ou de la société civile. Mais il est très difficile d'obtenir un versement financier régulier capable de couvrir une partie substantielle du budget de l'ONGD du Sud.

Les difficultés proviennent de la faiblesse des institutions publiques et privées de nos pays du Sud, de l'idéologie et de l'énorme bureaucratie des autorités et des fonctionnaires, et de la pauvreté même de la population. Les ONGD du Sud se justifient en disant qu'elles sont au service des populations, et qu'elles ne savent ni ne peuvent se consacrer à la recherche du financement local parce que cela leur prendrait beaucoup de temps et d'énergie. De toutes manières, je crois que celles du Sud doivent fournir un effort plus grand et que celles du Nord - qui ont bien plus d'expérience en « fund raising » - doivent les aider résolument dans cette tâche.

(…)

J'ai exposé dans ces pages ma vision sur les exigences de la mission commune des ONGD du Nord et du Sud pour qu'elles contribuent efficacement au développement des peuples au service desquels elles sont. Il est évident qu'il faut continuer à aider les ONGD qui sont au service immédiat - parfois à caractère d'assistance - de petits secteurs de la population, dont les demandes institutionnelles sont moindres et qui sont d'authentiques signes de vie et d'espérance. Si je ne plaide pas pour elles, c'est parce que, à mon avis, elles jouissent déjà de l'estime méritée du public et des ONGD du Nord.

Mais le plus grand service pour nos populations et pour notre mission de justice structurelle exige aussi des ONGD de taille moyenne ou grande - fréquemment diabolisées par le Nord - qui sont plus difficiles à créer, maintenir, contrôler et financer.

Les propositions et priorités que j'ai développées impliquent qu'au Sud existent des ONGD stables, avec une vision du développement national, dotées d'un personnel d'un bon niveau professionnel et avec un solide développement institutionnel. Elles impliquent aussi que les ONGD du Nord ne pratiquent pas avec celles du Sud l'amour libre, mais qu'elles prennent des engagements à long terme avec de hauts niveaux de communication et, bien entendu aussi, d'exigence.

– Dial – Diffusion de l'information sur l'Amérique latine – D 2398.
– Traduction Dial.
– Source (espagnol) : *Cuarto Intermedio*, février 2000

En cas de reproduction, mentionner au moins l'auteur, la source française (Dial - http://www.dial-infos.org) et l'adresse internet de l'article.

Notes

[1] 1. ONGD : Organisations non gouvernementales pour le développement. "Nord" signifie les pays développés et "Sud" les pays en voie de développement, ou - dans la terminologie antérieure - sous-développés.

[2] Nous ne publions que la première partie de cet article. La seconde indique le point de vue de l'auteur sur les priorités que les ONGD doivent se fixer en Bolivie (NdT).