

Pratiques d'organisation communautaire en Amérique latine : les mutations en cours

Louis Favreau

Volume 4, Number 1, Spring 1991

Coopération internationale : nouveaux défis

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/301118ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/301118ar>

[See table of contents](#)

Article abstract

L'organisation communautaire en milieu urbain en Amérique latine n'est plus aujourd'hui ce qu'elle était dans les années 70. Il en est de même pour l'Amérique latine, car la réalité sociologique des classes sociales et des mouvements sociaux s'est profondément modifiée depuis les quinze dernières années. Ce texte exploratoire veut rendre compte des nouvelles pratiques d'organisation communautaire et des mutations en cours dans les organisations non gouvernementales (ONG) de même que dans les groupes, les classes sociales et les mouvements sociaux avec lesquels ces ONG travaillent.

Publisher(s)

Les Presses de l'Université du Québec à Montréal

ISSN

0843-4468 (print)

1703-9312 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Favreau, L. (1991). Pratiques d'organisation communautaire en Amérique latine : les mutations en cours. *Nouvelles pratiques sociales*, 4(1), 81–96.
<https://doi.org/10.7202/301118ar>

❖ Pratiques d'organisation communautaire en Amérique latine: les mutations en cours

*Louis FAVREAU
Université du Québec à Hull*

L'organisation communautaire en milieu urbain en Amérique latine n'est plus aujourd'hui ce qu'elle était dans les années 70. Il en est de même pour l'Amérique latine, car la réalité sociologique des classes sociales et des mouvements sociaux s'est profondément modifiée depuis les quinze dernières années. Ce texte exploratoire veut rendre compte des nouvelles pratiques d'organisation communautaire et des mutations en cours dans les organisations non gouvernementales (ONG) de même que dans les groupes, les classes sociales et les mouvements sociaux avec lesquels ces ONG travaillent.

L'organisation communautaire et le développement communautaire sont, au Québec comme dans l'ensemble de l'Amérique du Nord, deux notions traditionnellement différenciées, voire opposées. L'organisation communautaire se confond ici souvent avec l'action sociale de défense de droits, celle de développement communautaire avec le développement local et l'entraide. En Amérique latine, les deux notions sont intimement liées puisqu'il s'agit d'un ensemble d'interventions dans et avec des collectivités locales géographiquement et socialement bien circonscrites. La jonction de ces deux stratégies d'action collective en Amérique latine s'explique en partie par l'absence d'un État animateur et gestionnaire de changements sociaux, comme dans les pays du Nord, de sorte que l'organisation communautaire en Amérique latine est à la fois un processus d'organisation de défense des droits sociaux des catégories des classes populaires les plus défavorisées et un processus de reconstruction économique et sociale de communautés locales misant elles-mêmes sur l'entraide (réseaux et associations), la coopération (entreprises coopératives et communautaires de production de biens ou de services, de consommation ou de crédit) et la mise à contribution de tous les groupes sociaux de la communauté.

Précisons, aux fins de ce texte, que l'organisation communautaire à laquelle nous référons ne se réduit pas à une méthode d'intervention sociale parmi d'autres. Au contraire, elle s'articule autour des composantes suivantes: un processus planifié de développement de communautés locales, une méthodologie de base (d'animation, de gestion, d'éducation, de négociation...), la mise en place de projets conduisant à faire naître un mouvement (Sanders, 1958; Chekki, 1979).

Cet article présente une synthèse de l'expérience urbaine d'organisation communautaire en Amérique latine en donnant une vue d'ensemble permettant de mettre en perspective ces pratiques de même que les mutations qui se profilent au début de cette décennie¹.

1. Cet article se situe dans une perspective de renouvellement des pistes d'analyse et d'intervention communautaire en Amérique latine. Je puise mes informations et mon analyse dans vingt ans de réflexion et de pratique continue de solidarité, notamment à Solidarité Québec-Amérique latine et à la CSN: depuis 1972, cet engagement m'a conduit plus d'une fois au Chili, en Argentine, au Pérou, au Mexique, en Équateur, en Bolivie et au Nicaragua. Au cours des deux dernières années, un projet de recherche et de coopération internationale de l'Université du Québec à Hull m'a amené surtout au Pérou et au Chili.

HISTORIQUE DE L'ORGANISATION COMMUNAUTAIRE EN AMÉRIQUE LATINE

Les années 30 et 40 sont celles où l'Église catholique joue un rôle majeur dans la résolution des problèmes sociaux des classes populaires. Toutefois, se manifestent déjà des tendances différentes quant à la manière de lutter contre la pauvreté. D'un côté, un courant majoritaire soutient des œuvres de charité; de l'autre, l'apparition des mouvements d'action catholique (surtout celui de la Jeunesse ouvrière catholique) représente les premiers balbutiements de l'action collective de type communautaire.

Pendant les années 50, parallèlement aux mouvements d'action catholique et aux syndicats chrétiens, percent timidement le travail social professionnel d'influence américaine et ses trois méthodes (le *case work*, le *group work* et le *community development*). Le contexte s'y prête cependant très peu: règle générale, il n'y a pas de services sociaux durables ni de lieux de pratique pour l'exercice professionnel du travail social personnel ou communautaire.

La décennie des années 60 est celle du macro-développement, influencé par l'élaboration de nouvelles théories économiques et de nouvelles politiques étatiques. C'est aussi celle du développement communautaire implanté sur le continent latino-américain par des organismes de l'Organisation des Nations Unies², principalement à travers la mise sur pied de programmes éducatifs. Ces programmes visent à aider les marginaux des villes à s'intégrer socialement, entre autres par l'alphabétisation fonctionnelle. D'autres programmes de soutien aux paysans dans les campagnes veulent prévenir leur migration vers la ville par l'éducation et le développement rural. De cette pratique du développement communautaire et de la critique qu'elle suscitera naîtront les premières expériences d'éducation populaire conscientisante de Paolo Freire, d'abord au Brésil de 1961 à 1964, année du coup d'État, puis au Chili où il est invité à travailler de 1964 à 1968.

Les années 70 débutent d'abord avec un constat d'échec des programmes de développement communautaire entrepris au cours de la décennie précédente. À la différence des pays du Nord, l'urbanisation a précédé l'industrialisation: chassés par la misère et la répression des propriétaires fonciers, les paysans émigrent massivement vers les villes. Cette décennie est celle d'une série de coups d'État militaires: en Bolivie (1970), au Chili (1973), en Argentine (1976), en Uruguay (1976), après

2. Et aussi, bien sûr, nombre de communautés religieuses et d'organisations non gouvernementales (ONG) européennes, canadiennes...

celui du Brésil (1964) et du Pérou (1968). L'État dans ces pays est plus que jamais soumis au joug des militaires pour lesquels – exception importante du gouvernement du général Velasco au Pérou – tout encouragement à l'action coopérative, syndicale ou communautaire est exclu. Les ONG représentent alors le seul lieu où peut se développer le travail d'organisation communautaire. Composées de coopérants issus de pays du Nord ou de coopérants nationaux au service d'ONG qu'ils ont eux-mêmes créées, ces dernières offrent un espace d'organisation certes limité, mais dont l'arrimage international évite la répression tous azimuts.

Les années 70 sont alors le fait de «petites opérations de développement conçues comme forme de résistance économique et politique» (Guéneau, 1988) dans un contexte où se rétrécit l'espace d'organisation, d'expression de revendications et de prise de parole. Dans ce contexte, l'Église joue un rôle important: sous le leadership de Jean XXIII, le Concile Vatican II est venu laminer le proverbial conservatisme social et politique du catholicisme. La profonde remise en question qui s'ensuit va susciter la naissance de théologies de la libération et, par là, l'engagement non équivoque de membres du clergé et des mouvements d'action catholique aux côtés des pauvres (Baum, 1987: 135-141). Ce facteur favorise le développement sans précédent de communautés de base, à la fois religieuses dans leur orientation mais sociopolitiques dans leur conduite collective³. Elles vont fournir l'indispensable soutien à l'organisation des paysans et des populations dans les bidonvilles. Dans ce contexte, l'Église institutionnelle s'occupe moins de la création d'œuvres de charité, même si le courant charitable demeure fort, et travaille davantage à assurer la protection des organisations populaires locales contre la répression de l'État. Le secteur progressiste des Églises se signale par la défense des droits de la personne.

Dans la première moitié des années 80, les dictatures militaires s'essouffent et doivent assouplir leur position. Un des résultats imprévu est alors la création de nouvelles ONG créées par des exilés de retour dans leur pays. Cette nouvelle génération d'ONG comprend des centres de recherche et de promotion collective, des équipes d'universitaires engagés professionnellement et socialement, des organismes de soutien à des associations de quartier ou des organismes liés aux secteurs progressistes des Églises locales. Ces ONG commencent à prendre en charge l'épineux problème de l'écologie du développement.

Dans cette perspective, un nouveau travail communautaire apparaît, qui se traduit par exemple par la mise en place de cuisines communautaires

3. Voir à ce sujet l'article de L. FAVREAU et A. G. JACOB (1990).

ou encore l'exploitation d'une agriculture urbaine. On assiste à une timide prise en charge de thèmes tels que l'approvisionnement alimentaire des villes et le problème des résidus urbains. Ces solutions écologiques sont encore relativement récentes et pratiquées à une échelle réduite; cependant, bien qu'au stade des expériences, elles stimulent l'imagination sociale. Elles indiquent aussi un déplacement possible du centre de gravité du travail communautaire: de l'action trop exclusivement centrée sur les conditions de vie, on passe à la lutte qui associe intimement conditions de vie et environnement.

Ajoutons en outre que les élus municipaux subissent aujourd'hui une forte pression de la part des bidonvilles qui s'organisent. Résultat net: un nombre significatif de municipalités infléchissent leurs priorités dans le sens du développement de ces communautés locales; de plus, une partie du mouvement populaire de ces mêmes communautés prend conscience de l'importance d'occuper le terrain de la politique municipale. On assiste donc à une modification significative du dispositif politique traditionnel par l'entrée en scène de municipalités progressistes, où la nouvelle gauche et nombre de leaders populaires se font les dents en politique (Pease, 1989).

LES PRATIQUES ACTUELLES D'ORGANISATION COMMUNAUTAIRE

L'arrière-plan: la dette nationale et l'économie informelle

L'Amérique latine est d'abord le continent le plus endetté du monde. L'existence d'une telle dette amène le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque Mondiale à imposer des programmes dits d'ajustement structurel, programmes qui, au bout du compte, forcent les gouvernants à faire des compressions énormes dans les dépenses sociales de l'État, qui sont déjà si maigres. Cette dette signifie alors la diminution substantielle du pouvoir d'achat des classes populaires, diminution telle que des pans entiers de ces populations s'engouffrent dans la misère et dans la faim. En Amérique latine, la pauvreté n'est pas le fait des extrêmes, comme dans les pays du Nord, mais bien l'état de l'immense majorité de ses citoyens (Boff et Pixley, 1990).

Le premier problème majeur auquel fait face l'organisation communautaire, c'est celui des populations locales qui doivent s'organiser dans un contexte structurel où leur pays ne fait que s'appauvrir d'année en année depuis plus de dix ans: l'Amérique latine disposait en 1988 d'un revenu inférieur à celui de 1980. De plus, les bourgeoisies nationales sont

davantage centrées sur l'exportation plutôt que sur la production de biens de consommation intérieure. Cette situation a entraîné l'extension sans précédent d'une économie informelle⁴. En fait, l'économie informelle et le travailleur autonome itinérant (vendeurs ambulants) sont devenus les nouvelles figures sociales, bien davantage que l'économie des entreprises multinationales et l'ouvrier métallurgiste (mines, pétrole, automobile) organisé en syndicat.

Le cours des matières premières que ces pays exportent évoluant à la baisse, ils ont dû, en dernière instance, emprunter... pour payer leurs dettes. C'est le cercle vicieux: le développement est bloqué car le surplus créé par chaque pays ne sert pas à dégager des investissements nouveaux pour le développement, mais à tenter de rembourser une dette dont les seuls intérêts continuent d'augmenter d'année en année.

L'organisation communautaire dans les bidonvilles

L'autre problème stratégique qui conditionne plus directement la pratique quotidienne du travail d'organisation communautaire est le développement sauvage des bidonvilles. Les populations les plus démunies vivent de moins en moins dans les campagnes et de plus en plus dans les centres urbains. En Amérique latine, 70 % de la population est déjà urbanisée, avec Mexico en tête qui aura en l'an 2000, soit dans moins de dix ans, 30 millions d'habitants. Cette explosion se produit aussi à Lima, à São Paulo, à Caracas et à Santiago.

Cette migration rapide et massive exacerbe les problèmes classiques d'un milieu urbain pauvre: manque d'eau, manque d'égouts et de toilettes, déchets qui s'entassent au gré du hasard, manque d'électricité, insuffisance des moyens de transport, saccage de l'écologie, sans compter l'absence d'écoles et de centres de santé. *Favelas* au Brésil, *bariadas* devenus *pueblos juvenes* au Pérou, *colonias* au Mexique, *poblaciones* au Chili, tels sont les noms que prend la réalité de l'urbanisation démente de ce continent (Finquelievitch, 1985).

Dans les années 70 et 80, cette misère jointe à la progression anarchique des bidonvilles rend la démocratie d'autant plus fragile. Cet amalgame économique et social donne lieu à des coups d'État militaires

4. 50 % de l'économie de l'Argentine, 70 % de l'économie péruvienne... «Plus de 25 % de la population économiquement active en Amérique latine est dans le secteur informel, chiffre qui passe à plus de 40 % si on y inclut les femmes et les enfants qui travaillent [...]», selon une étude demandée à des experts par la Conférence épiscopale latino-américaine (CELAM) intitulée *La crise des systèmes économiques latino-américains*. Extrait tiré du journal mexicain *Excelsior*, 8 avril 1991, p. 4-A.

fréquents, à une répression marquée des médias (assassinat de journalistes) et à des mouvements sociaux (syndicats ouvriers, organisations paysannes, comités de *pobladores* dans les bidonvilles).

On pourrait insister sur le bidonville comme lieu de misère. Et pourtant, paradoxe par excellence, ces bidonvilles sont des lieux d'espoir car, dans bon nombre de bidonvilles, on s'organise comme dans son village natal (Meister, 1981). Depuis deux décennies, l'organisation communautaire – principalement sous l'impulsion d'ONG et de mouvements liés à l'Église populaire ou de militants de formations politiques de gauche – sert de levier et de point d'appui dans ce processus de réorganisation sociale.

Dans un premier temps, les habitants de bidonvilles doivent faire reconnaître par les autorités en place la légitimité de l'occupation du terrain. Cette reconnaissance peut nécessiter des mois, voire des années, de pression et d'action collective. La plupart du temps, la seule solution viable pour les gouvernants est de reconnaître la «fixation», c'est-à-dire la légitimité de l'occupation de terrains vacants. Une fois libérées de la hantise que provoque l'expulsion périodique, les populations peuvent alors mobiliser toutes leurs ressources pour modifier le cours des choses et commencer à construire leur communauté locale.

Les ONG soutiennent ensuite les efforts d'autoconstruction des communautés locales. À cette étape, le travail communautaire s'organise autour des tâches suivantes. Il faut arracher des décisions légales donnant à la population occupante la sécurité foncière et le soutien pour des travaux d'aménagement (logement, accès à l'eau potable, égouts, toilettes). La formation d'équipes d'urgence en collaboration avec la municipalité la plus proche peut pallier les besoins les plus pressants en matière de soins de santé et des services sociaux. C'est ici qu'entre en jeu l'importance politique des municipalités et des ONG qui appuient les efforts d'autoconstruction des collectivités locales.

Il faut ensuite organiser les communautés locales. Des démarches sont entreprises pour obtenir la venue d'ONG spécialisées permettant de soutenir différents projets de développement en matière d'éducation, de création d'emplois, de santé préventive, d'aménagement d'infrastructures. Plus souvent qu'autrement, la base de l'organisation est la petite propriété familiale. Cela rejoint la culture particulière de populations de souche rurale récente. Par contre, cette petite propriété familiale sera souvent arrimée à l'émergence de pôles d'entraînement communautaire: un centre communautaire et un espace collectif de sports et de loisirs autour desquels se forment des réseaux d'habitations et des services tels des cuisines collectives, un dispensaire et des écoles.

C'est dans les populations rurales migrant vers les villes que le travail des ONG de développement va trouver son terrain le plus fertile. Ce type d'organisation communautaire rejoint d'abord les femmes et les enfants. Ainsi, des programmes éducatifs et d'intervention auprès des enfants vont émerger dans des pays comme le Brésil, le Chili, la Colombie, le Venezuela et le Pérou. De ces expériences des années 70 et 80, on retiendra surtout l'importance primordiale de développer un leadership populaire et l'implication accrue des parents et de leurs associations dans le processus éducatif.

Dans le domaine de la santé, l'organisation communautaire réussit là aussi à s'imposer, car les nécessités de la prévention sautent aux yeux. Des campagnes de vaccination, des enseignements en nutrition et en hygiène environnementale, des pressions pour obtenir de l'eau potable et des égouts sont devenus des composantes essentielles du travail de plusieurs intervenants de la santé et des services sociaux davantage habitués à faire du travail curatif. On peut aussi parler d'un investissement significatif de l'organisation communautaire dans le domaine de l'emploi à l'intérieur même de ces bidonvilles: coopératives de travail et *talleres de produccion*, sorte de micro-entreprises à gestion collective (Razeto *et al.*, 1990).

Prenons, à titre d'illustration, Villa el Salvador au Pérou, bidonville de 300 000 habitants, née de rien dans un coin de désert occupé illégalement en 1973 par quelques centaines de familles et devenue aujourd'hui une ville autogérée. Cette expérience d'organisation communautaire faisait dire à un chercheur du Worldwatch Institute:

[...] les citoyens ont planté un demi-million d'arbres, construit 26 écoles, 150 garderies, 300 cuisines communautaires, et formé des centaines d'assistants médicaux qui vont de porte en porte. Malgré l'extrême pauvreté des habitants de la ville, le taux d'analphabétisme est tombé à 3 % – l'un des plus bas de toute l'Amérique latine – et la mortalité infantile est inférieure de 40 % à la moyenne nationale. Les principaux artisans de cette réussite ont été un vaste réseau de groupes de femmes et la structure administrative démocratique des associations de quartier, qui a des représentants dans chaque bloc d'habitations (Durning, 1989: 264-265; voir aussi DESCO, 1986).

Généralement, ce processus permet aux communautés locales de commencer à répondre minimalement aux besoins de logement, de soins de santé, d'éducation, d'alimentation, d'emploi. Mais ce mouvement n'est pas laissé à lui-même comme s'il visait simplement à l'amélioration temporaire des conditions de vie. En effet, si «toute action communautaire s'enracine dans l'organisation de la survie» (Dubet, 1988: 89), elle a aussi des visées d'un autre ordre: enclencher une dynamique sociopolitique au

sein de ces communautés. Les problèmes sont alors posés en termes de pouvoir populaire, voire de débouchés sur la scène politique municipale (Pease, 1989).

Ces champs d'application de l'organisation communautaire peuvent paraître très divers. Mais par-delà les différences, des lignes directrices communes ressortent du travail et de la «culture organisationnelle» des ONG de développement, soit l'importance accordée à l'autonomie d'orientation et d'intervention, aux objectifs de soutien aux mouvements sociaux, au caractère non lucratif des activités et des projets ainsi qu'au caractère militant et fraternel du travail accompli.

De cette dynamique communautaire surgiront de nouveaux acteurs sociaux. Le sursaut est d'abord venu des femmes de ces communautés locales (Haak y Albertini, 1987). À ces dernières est venu se greffer le soutien d'intervenants professionnels d'un nouveau type, issus des classes moyennes et ayant souvent vécu l'exil ou la semi-clandestinité en raison de leur engagement social antérieur au sein du syndicalisme, de la vie politique ou du mouvement étudiant (Padron, 1982: 83-90).

Voilà, brièvement esquissées, quelques conditions propres à de nombreux pays d'Amérique latine (Mexique, Brésil, Pérou, Chili) où œuvrent des organismes impliqués dans un travail d'organisation communautaire.

La nouvelle configuration sociale des années 90

Il n'y a pas si longtemps, lorsqu'on parlait de changement social en Amérique latine, il était question de révolution, de libertés bourgeoises opposées aux libertés réelles comme l'incarne la tradition léniniste encore dominante au sein de la gauche. Voici une vieille combinaison d'usage que l'analyse dite scientifique, qui prend sa source dans le marxisme-léninisme et qui privilégie une stratégie militaire associée à l'héroïsme moral.

Basant leur analyse sur les structures et non sur les acteurs, plusieurs observateurs ont finalement oublié que la restructuration économique néolibérale des années 70 et 80 avait eu d'importantes incidences sur la configuration des classes sociales et des mouvements sociaux. Ce changement s'explique par la crise qui a frappé durement l'Amérique latine depuis plus de quinze ans. La composition des classes sociales s'en est trouvée profondément modifiée, ramenant l'exclusion économique et sociale sur le devant de la scène de ces sociétés. D'où l'urgence d'accorder, dans l'analyse sociale, plus d'importance aux thématiques moins structurelles

et plus près des acteurs sociaux: les stratégies de survie (l'emploi informel, par exemple), la mobilité sociale, l'organisation des bidonvilles autour des questions d'habitation, de santé et d'éducation, le rôle des ONG et des Églises dans la dynamique sociale et politique de sociétés dépendantes.

Aujourd'hui, à l'heure du socialisme introuvable, la démocratie est devenue le thème privilégié: pour le mouvement populaire, toutes tendances confondues, elle représente l'enjeu central. Le mouvement populaire des bidonvilles, femmes et jeunes en tête, se renforce et prend l'initiative, soutenu en cela par une Église devenue, un peu malgré elle à certains égards, une force d'opposition. Lutte des plus pauvres, défense communautaire, identité culturelle et démocratie comme mode de gestion politique caractérisent l'action collective actuelle dans plusieurs pays d'Amérique latine (Touraine, 1988: 240-258; Dubet *et al.*, 1988: 84-99). Ce retournement atténue la portée de la thématique révolutionnaire, de l'anti-impérialisme et du socialisme, du syndicalisme ouvrier et du parti d'avant-garde.

LES ONG DE DÉVELOPPEMENT: UN BILAN

L'expansion des ONG en Amérique latine

Depuis la décennie 70 surtout, l'organisation communautaire en Amérique latine est associée de façon significative au travail d'ONG de développement⁵. Organismes à la fois à caractère semi-privé et semi-public, ces ONG constituent de véritables institutions offrant des services variés à des associations locales ou régionales d'habitants d'un bidonville ou de sans-emploi. Ces ONG nationales sont la plupart du temps liées à des organismes de coopération internationale (OCI) de pays du Nord. Ces ONG nationales, tout comme les OCI, sont règle générale composées de professionnels issus des classes moyennes urbaines (travailleurs sociaux, sociologues, vétérinaires, agronomes, aménagistes, urbanistes, géographes, économistes, enseignants).

Généralement, initiateurs et bénéficiaires se retrouvent autour d'un dénominateur commun: le micro-développement. La démarche comporte plusieurs volets: soutien à des micro-réalisations; défense de droits sociaux de catégories particulièrement bafouées de la population; mise en place d'un processus de développement local intégré par lequel se planifient

5. Pour les différencier des ONG d'urgence.

les priorités qui génèrent des projets généralement polyvalents (Schneider, 1985). On notera ici que la plupart du temps, initiateurs et bénéficiaires se retrouvent entremêlés: des intervenants professionnels, des militants de mouvements d'action catholique, une petite communauté de sœurs vivant par option avec les pauvres, un institut de recherche, des groupes coopératifs et communautaires, quelques coopérants étrangers, quelques militants politiques de gauche.

Voilà dépeint à grands traits un premier portrait du travail d'organisation communautaire entrepris par centaines d'exemplaires dans la plupart des pays d'Amérique latine. On retrouve plus de 1000 ONG nationales dans un pays comme le Pérou, parmi lesquelles environ 300 se caractérisent principalement par des projets de développement, des *tareas de desarrollo* (Padron, 1988: 25-87). S'y ajoutent et s'y mêlent tout à la fois 50 organismes de coopération internationale (OCI travaillant ou finançant des projets au Pérou même). Plus de 250 ONG de développement font de même au Mexique, plus de 1000 au Brésil et au Chili:

[...] une nouvelle génération de communautés et de groupes locaux n'a cessé de se développer au cours des vingt dernières années [...] Contrairement aux organisations traditionnelles et aux mouvements politiques de masse, cette vague croissante de petites communautés est généralement pragmatique, délibérément centrée sur le développement, non alignée par rapport à la politique des partis, et essentiellement soucieuse de s'aider elle-même. Simultanément, une deuxième strate d'institutions a pris corps sur la première. Cette catégorie hétérogène d'organisations intermédiaires assiste les groupes de base en facilitant la diffusion d'informations, de produits et de fonds entre les petites communautés locales et des institutions plus grandes telles que les Églises, les États et les organismes qui effectuent des dons en faveur du développement [...] (Durning, 1989: 255-256).

L'organisation communautaire: réussite ou échec?

Pour certains, il est presque devenu banal de dire que les pratiques d'organisation communautaire au niveau local, même combinées aux initiatives propres du mouvement populaire, ont un impact relativement faible sur le développement d'ensemble de la société étant donné les blocages structurels à caractère macro-économique (dette internationale) et les régimes politiques en place (dictatures militaires). Mais ce serait une erreur de poser ainsi le problème. Le travail d'organisation communautaire me semble devoir être évalué comme une action de développement à long terme. S'il peut y avoir échec relatif à court terme – car ce travail ne donne pas toujours les résultats immédiats escomptés –, il peut cependant y avoir réussite à long terme en ce que des portions significatives des

classes populaires entrent dans une dynamique de transformation de leurs conditions et de leur pouvoir social:

[...] like the War on Poverty in the United States and other participatory development programs, although community development may have failed in the short run, it actually was successful in the long run even though the successes were not exactly what the proponents had expected. The successes were the beginning of political and economic claims by rural people and the lower classes [...] with the result that the welfare of the lower classes has become a permanent part of the political and economic agenda (Voth et Brewster, 1989: 299).

L'impact du micro-développement est ici remis en question: est-il condamné, une fois amorcé le processus d'organisation d'une communauté, à s'enfermer dans le localisme? Face à la dimension macro-sociale et mondiale de la pauvreté, le micro-développement peut sembler insignifiant; face à la puissance des pouvoirs en place, l'autonomie d'intervention locale prend les airs de l'absence de pouvoir et de la marginalisation; face aux projets étatiques à grand déploiement, le faible coût financier des projets peut avoir les allures du *cheap labor* et de la piètre qualité; face à la solidité apparente des projets étatiques, l'innovation et l'expérimentation peuvent présenter un visage trop provisoire.

La réponse à cette question se construit sur le terrain: les intervenants sociaux travaillent au regroupement des communautés locales en fédérations, tentent d'opérer des jonctions avec des mouvements nationaux (coopératifs et syndicaux), font émerger des réseaux nationaux d'ONG et développent des mécanismes de mise en commun et de concertation avec des OCI des pays du Nord. Ce sont plutôt les relations du travail communautaire des ONG avec les États qui ne semblent pas avoir trouvé de réponse finale.

Les ONG sont à la croisée des chemins et paraissent s'orienter selon deux scénarios principaux. Selon un premier scénario, le travail d'organisation communautaire favorise principalement le renforcement de la société civile et des mouvements sociaux (Frantz, 1987). On espère un changement politique sous la forme d'une prise de pouvoir par des formations politiques de gauche. On peut penser ici aux exemples récents du Brésil avec le Parti des travailleurs ou du Pérou des années 1985-1988 avec la Gauche unie. Selon le second scénario, le travail d'organisation communautaire se développe de façon autonome, indépendamment des possibilités de la gauche de prendre le pouvoir, autour d'un secteur communautaire qui négocie lui-même ses rapports avec l'État (Annis, 1988: 209-218; Chau et Hodge, 1985: 388-423).

Dans les deux cas, les avantages et les risques sont élevés. Le premier scénario offre la possibilité de renforcer l'opposition sociale et politique, mais ce mouvement ne profite pas vraiment des ouvertures démocratiques pour s'y insérer. Il reste ainsi subordonné à la gauche et à ses stratégies de lutte contre le pouvoir en place. Le deuxième scénario offre l'avantage d'exploiter au maximum les brèches et la politique prochaine, c'est-à-dire par exemple la montée de municipalités progressistes plutôt que la politique lointaine («le socialisme en l'an 2025»). Par contre, les risques sont grands de voir l'action du secteur communautaire encadrée par l'État et son rôle devenir celui de palliatif de l'absence de fonction de *Welfare State*.

Ces mêmes ONG, de par la nature de leur travail, se voient par ailleurs placées au cœur de contradictions typiquement latino-américaines: en travaillant au sein du mouvement populaire, elles se trouvent au carrefour stratégique du débat entre le christianisme et le marxisme; elles sont au cœur du débat sur le pluralisme et la reconnaissance de l'indépendance des mouvements sociaux à l'égard des formations politiques de gauche encore éprises de la théorie du parti d'avant-garde; elles sont au cœur des problèmes de relations avec l'État qui ne voit pas nécessairement d'un très bon œil leurs initiatives, si locales fussent-elles; enfin, elles posent également la question de l'alliance difficile entre d'un côté la fraternité militante du mouvement populaire, et de l'autre la professionnalisation croissante du travail. Tel est, aujourd'hui, le dilemme auquel sont confrontés ONG et mouvements sociaux de nombre de pays d'Amérique latine.

ONG latino-américaines et OCI des pays du Nord

Les ONG latino-américaines sont la plupart du temps composées d'intervenants professionnels socialement engagés. Le travail qu'elles mettent en route s'apparente largement à celui déployé par les OCI de développement: favoriser l'émergence d'une société civile, d'une vie communautaire, d'un mouvement populaire. Néanmoins, elles s'en différencient par certains aspects.

D'abord, les ONG se distinguent des OCI surtout par les relations plus délicates qu'elles doivent entretenir avec leur gouvernement respectif et la cohabitation plus conflictuelle dans laquelle elles s'insèrent. Si elles sont petites et encore marginales, le soupçon de subversion plane sur elles; si elles sont de taille importante, leur efficacité et leur influence peuvent être redoutées par des administrations locales, régionales ou même nationales. Très souvent, «non gouvernemental» signifie aux yeux de gouvernements latino-américains «antigouvernemental». Par ailleurs, depuis quelques années, les gouvernements du Nord traitent directement

avec les ONG latino-américaines: telle est la position adoptée par divers ministères impliqués dans la coopération internationale. La coopération étatique y voit de grands avantages notamment liés à la sous-traitance de leurs grands projets dans ces pays. Cependant, les ONG du Sud risquent de se voir soumises au contrôle bureaucratique des gouvernements du Nord. De plus, leur rôle d'innovation et d'expérimentation sociale risque d'être incompris. Enfin, ces relations directes court-circuitent les liens des ONG du Sud avec leurs alliés naturels que sont les OCI du Nord.

Du même coup surgissent des débats sur le rôle des OCI: ne doivent-elles pas centrer leur travail sur l'éducation du public de leur pays et faire pression sur leur gouvernement face aux injustices des rapports Nord-Sud? Problème à l'horizon: l'éducation et l'information sur le tiers monde prennent tout leur sens à travers des projets concrets, dans le Sud, à travers des échanges, des jumelages, des témoignages. Coupées de leur source d'alimentation première et marginalisées par leur gouvernement, les OCI peuvent perdre une fonction essentielle qui leur est dévolue, soit celle d'assurer des passerelles entre le Nord et le Sud, entre populations, associations et intervenants. Les OCI de même que les ONG du Sud risquent d'y perdre toutes deux en autonomie d'orientation et en autonomie d'intervention.

EN GUISE DE CONCLUSION

Que faut-il retenir de cet itinéraire s'étalant sur une trentaine d'années? D'abord, cette pratique de l'organisation communautaire a beaucoup évolué, passant d'une conception relativement traditionnelle, consensuelle et associée étroitement au travail des organismes internationaux de l'ONU à une conception plus diversifiée et plus innovatrice du changement social. Cette pratique donne priorité au travail à la base et lorsque jugé nécessaire, elle ne s'interdit pas l'affrontement avec les autorités à partir de structures mobiles, en l'occurrence des ONG.

De plus, l'organisation communautaire en Amérique latine n'érige pas son travail en modèle, mais quelques repères de sa relative réussite peuvent être retenus, soit le soutien d'une couche significative d'intellectuels; le développement par les intervenants communautaires d'institutions qui leur sont propres; des ONG qui ont une trajectoire durable de recherche et d'intervention (10, 15 ou 20 ans d'expériences accumulées); des ONG liées à des mouvements sociaux disposant de traditions d'organisation et de lutte assez consistantes.

Cette pratique s'inscrit en outre dans d'innombrables micro-rapports de force et fait surgir une visée de transformation sociale où l'autonomie, la démocratie, la construction économique et sociale des communautés locales et la défense communautaire constituent des leviers essentiels. Cette révolution communautaire, que l'Américain H. C. Boyte a si bien nommé *the backyard revolution*, vient combler un vide dans la lutte contre certaines causes de la pauvreté: la lutte contre la tolérance à l'injustice, le combat quotidien contre l'inertie et le réflexe de la fatalité, la lutte entreprise par ceux-là mêmes qui vivent l'injustice profonde de cette condition sociale de pauvre.

Bibliographie

- ANNIS, Sheldon (1988). «Can small-scale development be a large-scale policy? The case of latin America», dans ANNIS, S. et P. HAKIM (1988). *Direct to the Poor: Grassroots Development in Latin America*, Boulder et Londres, Lynne Rienner Publishers.
- BAUM, G. (1987). «Théologie de la libération et marxisme», *Revue internationale d'action communautaire*, n° 17/57, printemps, Montréal.
- BOFF, C. et J. PIXLEY (1990). *Les pauvres: choix prioritaire*, Paris, Éditions du Cerf.
- BOYTE, H. C. (1981). *The Backyard Revolution (Understanding the New Citizen movement)*, Philadelphie, Temple University Press.
- CHAU, Kenneth L. et P. HODGE (1985). «The practice of community social work in third world countries», dans *Theory and Practice of Community Social Work*, New York, Columbia University Press.
- CHEKKI, Dan A. (1979). *Community Development: Theory and Method of Planned Change*, New Delhi, Vikas Publications.
- CONFÉRENCE ÉPISCOPALE LATINO-AMÉRICAINNE (1991). «La crise des systèmes économiques latino-américains», *Excelsior*, 8 avril, 4-A.
- DESCO (1986). *Organizaciones populares en Villa el Salvador*, Lima, Pérou.
- DUBET, F. et al. (1988). *Pobladores: luttes sociales et démocratie au Chili*, Paris, L'Harmattan.
- DURNING, Alan B. (1989). «Mobiliser les communautés de base», dans BROWN, Lester R. *L'état de la planète*, Paris, Economica, 253-284. Version abrégée de DURNING, Alan B. (1988). «Mobilizing at the grassroots: Local action on poverty and environment», Worldwatch Institute.
- FAVREAU, Louis et André G. JACOB (1990). «Nouvelles pauvretés, développement et transformation sociale», *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 3, n° 2, automne, 195-210.
- FINQUELIEVITCH, Susana (1985). «Les villes latino-américaines: énergie et alimentation», *Économie et humanisme*, n° 282, mars-avril, 28-33.
- FRANTZ, Telmo Rudi (1987). «The role of NGOs in the strengthening of civil society», *World Development*, vol. 15, supplément, 121-127.
- GUÉNEAU, M.-C. (1988). «L'émergence des ONG du Sud», *Croissance des jeunes nations*, n° 310, novembre, 15-18.

- HAAK, R. et J. ALBERTINI (1987). *Estrategias de vida en el sector urbano popular*, Lima, DESCO/FOVIDA.
- MEISTER, Albert (1981). *L'autogestion en uniforme: l'expérience péruvienne de gestion du sous-développement*, Toulouse, Privat.
- PADRON, Mario et al. (1988). *Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo en el Peru*, Lima, DESCO.
- PADRON, Mario (1982). *Cooperacion al desarrollo y movimiento popular: las asociaciones privadas de desarrollo*, Lima, DESCO.
- PEASE, Henry (1989). *Democracia local: reflexiones y experiencias*, Lima, DESCO.
- RAZETO, L. et al. (1990). *Las organizaciones economicas populares*, Programa de economia del Trabajo (P.E.T.), Santiago.
- SANDERS, Irwin T. (1958). «Theories of community development», *Rural Sociology*, mars, 1-12.
- SCHNEIDER, B. (1985). *La révolution aux pieds nus*, Paris, Fayard.
- TOURAINÉ, Alain (1988). *La parole et le sang (politique et société en Amérique latine)*, Paris, Éditions O. Jacob.
- VOTH, Donald E. et Marcie BREWSTER (1989). «An overview of international community development», dans CHRISTENSON, James A. et Jerry W. ROBINSON (sous la direction de). *Community Development in Perspective*, Iowa, Iowa State University Press, 280-306.