**EVALUATION DES ACTIONS DE L'ASSOCIATION FRANÇAISE ESSOR
ET DES ONG BRESILIENNES GACC, GACC-MA ET APACC DANS
LES VILLES DE FORTALEZA, SÃO LUIS ET BELEM, AU BRÉSIL**

FEVRIER – MARS 1998

Rapport final

**Erminia Maricato – USP (Brésil)
Serge Allou – Gret (France)**

SOMMAIRE

introduction	1
LES PROGRAMMES D'ESSOR EN MILIEU URBAIN AU BRÉSIL	1
CONTEXTE ET ATTENDUS DE L'EVALUATION	2
DEROULEMENT ET METHODOLOGIE.....	4
ORGANISATION DU RAPPORT	6
elements de contexte	8
I. LE BRÉSIL : CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE.....	8
II. FORTALEZA, SAO LUIS ET BELEM : CONTEXTE REGIONAL ET URBAIN.....	12
II.1 FORTALEZA ET LE GACC.....	16
II.2 BELEM ET L'APACC	18
II.3 SAO LUIS ET LE GACC-MA.....	23
les actions de terrain	27
L'ACCOMPAGNEMENT FAMILIAL	28
LE SOUTIEN SCOLAIRE	30
LA FORMATION PROFESSIONNELLE	32
LE BUREAU DE L'EMPLOI	33
LES ADOLESCENTS	35
NUTRITION INFANTILE.....	36
STIMULATION PRECOCE - PREVENTION DES DEFICITS MOTEURS.....	37
CRECHE.....	37
ASSAINISSEMENT ET HABITAT.....	38
les acteurs locaux	40
I. LES ASSOCIATIONS DE QUARTIER	40
<i>Une mobilisation différenciée</i>	40
<i>Un enjeu clé</i>	43
II. LES ONG.....	46
<i>Des statuts comparables</i>	46
<i>Les conditions de l'autonomie</i>	47
<i>Quelles perspectives d'évolution ?</i>	49
III. LES POUVOIRS PUBLICS.....	50
<i>Typologie de l'action</i>	50

<i>Des articulations à renforcer</i>	51
les relations de coopération	54
ORIGINE ET NATURE DES RELATIONS ACTUELLES	54
QUELLES PERSPECTIVES D'EVOLUTION ?	56
epilogue - QUELQUES QUESTIONS OFFERTES A LA REFLEXION	60
PAUVRES VS MISERABLES	60
CONTROLE DE QUALITE VS EFFICACITE DES ACTIONS	62
ACTIVISME VS REFLEXION	62
DISCRETION VS DIFFUSION DU TRAVAIL	63
principales conclusions	64
principales recommandations	66
Annexes	69

INTRODUCTION

LES PROGRAMMES D'ESSOR EN MILIEU URBAIN AU BRÉSIL

L'association Essor développe depuis plusieurs années des actions de coopération en milieu urbain dans plusieurs villes du nord et du nord-est du Brésil. Des programmes sont aujourd'hui en cours de réalisation à Fortaleza, une ville d'environ 2 millions d'habitants, capitale de l'Etat du Ceará, à São Luís, capitale de l'Etat du Maranhão, où vivent environ 1 million de personnes et enfin à Belém, capitale de l'Etat du Pará, une ville de près d'1 million et demi d'habitants¹.

Les actions menées à Fortaleza et à São Luís sont anciennes. Elles y ont démarré respectivement en 1985 et 1988 dans le cadre de l'association Inter Aide. Puis l'association Essor, officiellement constituée en 1991 par certains des cadres qui suivaient ces actions, a pris le relais. A Belém, la présence d'Essor est plus récente : la première mission d'identification date de 1992.

Les programmes développés dans ces trois villes ont pour objectif central l'amélioration des conditions de vie des habitants les plus pauvres, installés dans ce qu'on a coutume d'appeler les quartiers périphériques. Ils comprennent des actions dans le domaine de l'éducation (soutien scolaire, crèches, travail avec les adolescents, formation pédagogique, etc.), dans le domaine sanitaire et social (accompagnement familial, consultations pédiatriques, prévention des handicaps, etc.), dans le domaine enfin de la formation professionnelle et de l'accès à l'emploi. Les priorités et le poids accordés à ces activités varient selon les sites, mais les trois champs d'action sont partout présents et les méthodes de travail assez semblables. Des initiatives dans le domaine de l'eau et de l'assainissement ont également été menées au tout début des projets engagés à São Luís et à Belém mais ne font plus aujourd'hui partie du corps des programmes en cours.

L'ensemble des actions conduites sont intégrées dans des programmes de travail pluriannuels. Ceux-ci mobilisent des financements provenant pour l'essentiel (85% en moyenne) de fonds publics et privés du Nord (Communauté européenne, donateurs privés et ministère français des Affaires étrangères par ordre décroissant d'importance). Quelques financements locaux publics et privés spécifiques sont également négociés dans chacune des villes, la plupart du temps au cas par cas, pour l'essentiel aujourd'hui autour des activités de formation professionnelle. Les programmes sont mis en œuvre par des équipes locales constituées sous forme d'associations de type non gouvernemental et bénéficiant d'un appui plus ou moins rapproché d'Essor.

A Fortaleza, le programme actuel a démarré en 1995 et s'achèvera fin 1998. Il concerne quatre quartiers périphériques, Jardim União, Tancredo Neves, Granja Portugal et Genibaú, rassemblant une population d'environ 100 000 habitants. Son budget est de l'ordre de 7 millions et demi de francs. Il est mis en œuvre par une association brésilienne, le GACC (Groupe d'appui aux communautés nécessiteuses), composé d'une équipe de 14 personnes. Le programme est suivi en France par un consortium où sont associés Essor, le chef de file, Partage avec les enfants du monde et le CFSI (Comité

¹ Plus récemment, des actions ont également été engagées à Teresina, capitale de l'Etat du Piauí, dans le domaine du micro-financement.

français de solidarité internationale). Essor assure l'accompagnement du programme en réalisant trois missions par an.

A São Luís, le programme actuel a débuté en 1996 et doit s'achever en 1999. Il concerne quatre quartiers, Camboa, Coroadinho, Alonso Costa et Vila Luizão, les activités étant aujourd'hui principalement concentrées sur les deux derniers, de formation très récente, situés dans une zone où vivent près de 150 000 personnes. Son budget s'élève à 6 millions et demi de francs. Le programme est mis en œuvre par une association brésilienne, le GACC-MA (Groupe d'appui aux communautés nécessiteuses du Maranhão), filiale du GACC de Fortaleza jusqu'en 1993 et aujourd'hui totalement indépendante de celui-ci. Le GACC-MA est composé d'une équipe opérationnelle de 9 personnes. Le suivi du programme est assuré par un responsable expatrié d'Essor, basé à Teresina, dans le cadre de missions régulières à São Luís de deux jours par mois.

A Belém enfin, le programme en cours a démarré mi-1994 et s'achèvera en juillet 1998. Il a concerné cinq quartiers, Riacho Doce, Pantanal, Unidos na Luta, Parque Amazonia et Nova Terra Firme, regroupant une population d'environ 25 000 personnes. Son budget s'est élevé à 6 millions et demi de francs. Le programme a été réalisé par une association brésilienne, l'APACC (Association d'appui aux communautés nécessiteuses du Pará), composée d'une équipe opérationnelle de 6 personnes. Le suivi du programme est assuré par un responsable expatrié d'Essor à plein temps, qui fait fonction de coordinateur de l'APACC.

CONTEXTE ET ATTENDUS DE L'EVALUATION

L'idée d'une évaluation externe des actions développées par Essor en milieu urbain au Brésil est née au sein du consortium constitué pour le suivi de la coopération à Fortaleza. En accord avec celui-ci, elle a d'emblée été conçue comme devant intégrer non seulement le programme mené à Fortaleza mais aussi ceux conduits, dans le même esprit, à São Luís et à Belém. Cette volonté a rejoint celle du ministère français des Affaires étrangères, partenaire financier des opérations.

L'évaluation a été rendue possible par un soutien du Fonds d'études préalables, d'évaluation et d'études transversales (F3E), structure associative créée par un ensemble d'ONG françaises, qui cofinance, en lien avec les pouvoirs publics, ce type d'études. Conformément aux pratiques du F3E, décision a été prise une fois les termes de référence fixés, de faire appel à une expertise indépendante, en l'occurrence une équipe composée de Serge Allou du Gret (Groupe de recherche et d'échanges technologiques) et de Erminia Maricato de la faculté d'Architecture et d'urbanisme de l'Université de São Paulo.

Les commanditaires de l'évaluation ont fixé à celle-ci une série d'objectifs et de résultats attendus détaillés dans les termes de référence joints en annexe à ce rapport. Nous les résumerons ci-après en trois grands chapitres.

1. Analyser la qualité des actions conduites dans les différents domaines d'intervention des programmes.

Dans les termes consacrés de l'exercice d'évaluation de projets, cela signifie notamment :

- apprécier le niveau de résultats des actions menées au regard des objectifs spécifiques fixés au départ (efficacité) ;
- analyser l'adéquation des moyens (techniques, humains, financiers, etc.) mobilisés pour mener à bien les programmes et projets par rapport à leurs objectifs (efficience) ;
- évaluer l'adéquation des objectifs et de la nature des programmes mis en œuvre par rapport aux contextes dans lesquels ils sont développés et aux hypothèses de travail qui les sous-tendent (pertinence) ;
- évaluer, dans certains cas, la capacité des actions à se pérenniser et les conditions de cette pérennisation (viabilité) ;
- apprécier enfin les effets des actions conduites sur l'évolution des situations, en particulier sur l'amélioration des conditions de vie des populations concernées qui constitue l'objectif central des programmes (impact).

2. Evaluer les méthodes d'action utilisées.

Il s'agit à ce niveau d'analyser les formes de mise en œuvre des actions réalisées, en s'attachant tout particulièrement aux rôles des différents acteurs locaux partie prenante des programmes et aux types de relations qu'ils sont amenés à entretenir pour les mener à bien.

Très schématiquement, ces acteurs peuvent être regroupés en quatre grandes catégories : les habitants des quartiers et leurs associations, les ONG maîtres d'œuvre des programmes (GACC, GACC-MA et APACC), les pouvoirs publics et les services et organismes qui leur sont liés au niveau des Etats ou des municipalités, et enfin les entreprises.

Des options ont été prises, pouvant légèrement varier d'une ville à l'autre, sur les fonctions assignées à chacun de ces groupes d'acteurs et sur les modalités de leur articulation aux programmes, c'est-à-dire sur leurs responsabilités respectives dans la conduite des différentes actions et sur des stratégies d'alliance ou de partenariat.

Sont attendus des éléments d'évaluation principalement sur l'efficacité, la pertinence et l'impact des modes de travail et de fonctionnement utilisés à cet égard.

3. Evaluer la relation de coopération.

Essor entretient des rapports différents avec les acteurs des programmes mobilisés sur chacun des sites. L'association assure le suivi des actions conduites à travers des formules qui vont de la présence sur place d'un responsable expatrié (à Belém) à la réalisation de missions courtes et régulières des animateurs lillois (à Fortaleza), en passant par des modalités intermédiaires, des missions mensuelles d'un responsable expatrié d'Essor basé dans une autre ville du nord-est du Brésil (à São Luís). Ces méthodes d'accompagnement sont-elles adaptées aux contextes locaux ? Contribuent-elles au renforcement technique et institutionnel des opérateurs locaux des programmes ? Doivent-elles évoluer et dans quel sens ? Telles sont quelques

unes des questions auxquelles la mission d'évaluation a été invitée à apporter des éléments de réponse.

En amont de ces modalités de mise en œuvre de la coopération, il convient aussi de s'interroger sur les processus d'élaboration des programmes, notamment sur la négociation entre des principes, une méthodologie et des contraintes propres à l'association française d'une part, des enjeux et des intérêts d'acteurs en situation sociale au niveau local brésilien d'autre part.

Notons pour terminer que, sur chacun de ces points, les commanditaires de l'étude ont explicitement demandé aux évaluateurs, au démarrage de la mission, de ne pas strictement s'en tenir à un bilan de la situation existante mais de veiller aussi, dans toute la mesure du possible, à formuler des recommandations.

DEROULEMENT ET METHODOLOGIE

La décision de lancer l'évaluation a été prise par le F3E le 3 octobre 1997. Concernant la réalisation de la mission proprement dite, il fallait respecter plusieurs contraintes. Les programmes développés à Belém et Fortaleza arrivent à échéance en 1998 ; l'un des enjeux de la mission étant d'aider à préparer de nouveaux programmes d'activités sur ces deux sites, celle-ci devait être effectuée au plus tôt. Par ailleurs, il était important que la mission puisse se dérouler à un moment où les activités étaient en cours, or le début de l'année est traditionnellement une période de vacances au Brésil. Enfin, il fallait intégrer les contraintes de disponibilité des évaluateurs pressentis. Ces différents impératifs ont été considérés au mieux et les dates de la mission ont été calées sur le travail de terrain à réaliser au Brésil. Ainsi, les temps forts de la mise en œuvre ont été les suivants :

- analyse des rapports d'activités des programmes par les évaluateurs, à Paris, les 19 et 20 janvier 1998 ;
- réunion des évaluateurs, à Mouvaux, au siège d'Essor, avec les responsables de l'association le 21 janvier et les partenaires du consortium le 22 janvier ;
- entretien des évaluateurs avec les représentants du ministère des Affaires étrangères, à Paris, le 26 janvier ;
- mission des évaluateurs, au Brésil, du 1^{er} au 21 février, restitution aux ONG brésiliennes le 19 février ;
- rédaction du rapport d'évaluation en français et en portugais fin février-mars ;
- restitution par l'évaluateur français, à Mouvaux, le 6 avril, et à Paris (avec les partenaires institutionnels), le 9 avril.

• Les réunions préparatoires

Des rapports annuels extrêmement clairs et particulièrement riches d'informations très précises sur le déroulement et les résultats des programmes sur chacun des sites, ont été produits par Essor. Une lecture attentive de ces documents nous a familiarisés avec le contenu des activités développées et les méthodes de travail utilisées, et nous a conduits à dégager quelques premiers éléments d'analyse des forces et des faiblesses des actions menées.

Sur ces bases, l'objectif de la réunion à Mouvaux était d'approfondir avec les responsables de l'association les hypothèses de développement qui président à leur travail en coopération, de mieux comprendre l'histoire de la présence d'Essor au Brésil, ses choix d'intervention et leur évolution (à la fois au plan des thèmes et des méthodes d'action), de recueillir leur point de vue sur la mise en œuvre des activités (leurs points forts et leurs limites) et sur le fonctionnement de la coopération, de préciser enfin leurs attentes par rapport à la mission d'évaluation. La réunion avec les partenaires du consortium avait pour objectif d'explicitier les raisons de leur engagement dans le programme conduit à Fortaleza, d'apprécier leur perception de celui-ci et de préciser les objectifs spécifiques qu'ils fixaient à l'évaluation (relatifs notamment au parrainage des enfants, en ce qui concerne Partage, et à la méthodologie d'action en milieu urbain, en ce qui concerne le CFSI).

L'entretien avec les représentants du ministère des Affaires étrangères avait quant à lui pour ambition, dans le même esprit, de recueillir le point de vue de l'administration, bailleur de fonds sur les programmes et partenaire du consortium dans la commande d'évaluation, sur les enjeux de la coopération conduite par Essor et son articulation effective ou souhaitable avec la politique française de coopération au Brésil. Il avait également pour objectif de préciser les attentes spécifiques de l'administration par rapport à l'exercice d'évaluation, attentes principalement liées aux relations entre les programmes développés et les politiques publiques.

- **La mission au Brésil**

Conformément aux termes de référence de l'étude, il s'agissait non pas de réaliser une évaluation technique approfondie de chaque projet dans chacune des trois villes, mais plutôt, à partir d'une observation raisonnée et d'une analyse systématique des actions concrètes menées dans les différents quartiers, d'apprécier les stratégies, les méthodes et l'impact des interventions (impact en tout premier lieu au niveau des bénéficiaires directs, mais aussi dans sa double dimension territoriale et politico-institutionnelle). Il importait également d'évaluer l'image de ces actions auprès des partenaires associatifs, privés et publics locaux, c'est-à-dire d'apprécier la qualité des relations nouées avec ceux-ci et les conditions de leur développement. Nous étions par ailleurs convenus de porter un regard particulier sur les organisations non gouvernementales, partenaires d'Essor dans la mise en œuvre des actions, leur statut, leur degré d'autonomie et d'intégration locale, leurs perspectives d'évolution. Enfin, il s'agissait avec ces mêmes ONG d'aborder explicitement le thème des relations de coopération entretenues avec Essor, l'histoire de leur évolution, leurs résultats, la nature et les formes de l'appui actuellement fourni, ses inflexions possibles ou souhaitables.

La mission a séjourné 6 jours dans chacune des trois villes, Fortaleza puis Belém et enfin São Luís. Sur chacun de ces sites, le travail s'est décomposé en visites de terrain et en rencontres et entretiens avec l'ensemble des acteurs partie prenante des opérations : personnel des ONG maîtres d'œuvre, volontaires des quartiers associés à la conduite des actions, représentants des associations de quartier, bénéficiaires directs (familles accompagnées, enfants et adolescents impliqués dans les activités de soutien scolaire ou de formation professionnelle, etc.). La mission a également pu rencontrer plusieurs

partenaires institutionnels des actions conduites. Dans chacune des villes, elle a réservé un temps important de dialogue et d'échanges avec l'ensemble du personnel et la direction des ONG maîtres d'œuvre et a consacré une demi-journée à la restitution de ses observations et analyses auprès de ces mêmes équipes. A São Luís, au terme de la mission, une séance de restitution générale a été organisée avec les responsables des trois ONG, GACC (Fortaleza), GACC-MA (São Luís) et APACC (Belém), à laquelle furent conviés l'ensemble des membres du GACC-MA.²

ORGANISATION DU RAPPORT

La première partie est consacrée à la présentation du contexte dans lequel les programmes sont développés.

Dans la seconde partie est proposée une analyse des actions engagées sur chacun des sites.

La troisième partie fait le point sur le rôle des différents acteurs impliqués dans les programmes.

La quatrième partie traite des relations de coopération.

Un épilogue, enfin, offre quelques questions transversales à la réflexion.

Le rapport se conclut par un résumé des principales conclusions et recommandations de la mission d'évaluation.

Nous ne saurions achever cette introduction sans remercier sincèrement l'ensemble des équipes d'Essor et des ONG brésiliennes qui, avec beaucoup d'efficacité et un grand souci de la transparence, ont tout mis en œuvre pour faciliter le travail de la mission. Leur constante disponibilité et leur sens aigu de l'organisation ont été de précieux atouts pour mener à bien cette mission dans les meilleures conditions. Tous aussi ont su accepter d'être surpris, voire dérangés, par des questions parfois difficiles, sans jamais chercher à se réfugier dans des réponses convenues et sans relief. Cette remarquable honnêteté dans l'effort de réflexion auquel nous les invitons est suffisamment peu commun pour que nous souhaitons ici y insister.

Eléments de contexte

² Le détail du déroulement de la mission est porté en annexe.

La description du contexte socio-économique du Brésil, des villes et des lieux où Essor et ses représentants/partenaires brésiliens interviennent, qui est proposée ici, a pour objectif d'aider à formuler des éléments de réponse aux questions suivantes :

- Les actions développées par Essor sont-elles pertinentes par rapport aux contextes locaux envisagés dans leurs dimensions sociale, culturelle, environnementale et économique ?
- Les programmes mis en œuvre dans les villes de Fortaleza, Belém et São Luís sont-ils les plus pertinents possibles, au regard de l'objectif visant à faciliter l'accès des plus défavorisés à une plus grande autonomie dans la conquête de meilleures conditions de vie ?
- La mise en œuvre d'actions identiques dans les trois villes se justifie-t-elle ?
- Enfin, le fait que des entités françaises et européennes financent les actions d'Essor au Brésil se justifie-t-il ?

Nous ne présenterons pas une analyse systématique du contexte brésilien. Nous aborderons néanmoins les principaux éléments qui permettent de mettre en relation l'action d'Essor avec la réalité socio-économique et environnementale. Cela est indispensable pour apprécier l'efficacité du travail développé.

I. LE BRÉSIL : CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE

Le Brésil est aujourd'hui la 10^{ème} économie du monde, si nous utilisons le PNB comme critère de classement. Si plusieurs indicateurs révèlent une évidente amélioration de la qualité de la vie, d'autres montrent une détérioration des conditions sociales dans certaines régions ou parmi certains groupes sociaux, notamment à partir des années 80. Cela est le résultat de l'impact des dynamiques de restructuration productive à l'échelle mondiale.

Parmi les indicateurs qui révèlent une situation sociale et régionale préoccupante, il faut citer ceux relatifs aux conditions de santé et d'assainissement, à la distribution des revenus et tout particulièrement au niveau de scolarité. Selon les rapports de la Banque Mondiale (1995) et de l'Unicef/IBGE (1992), la répartition des revenus et les niveaux de redoublement scolaire ou d'abandon de l'école enregistrés au Brésil dans les années 90 sont parmi les plus négatifs au monde. Certains indicateurs traduisent une évolution historique positive : la mortalité infantile, l'espérance de vie à la naissance, le taux de natalité ainsi que l'augmentation de la couverture des services d'assainissement et de santé.

Le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans est passé de 177 morts pour 1 000 enfants nés vivants en 1960, à 92 en 1980 et 52 en 1996 (Unicef/IBGE). Cette baisse est relativement importante, mais l'indice de mortalité infantile est suffisamment haut pour placer le Brésil au 79^{ème} rang parmi 189 pays, selon une classification qui va de la pire à la meilleure situation. Au niveau latino-américain, le Brésil se situe derrière l'Argentine, le Chili, l'Uruguay, la Colombie, le Venezuela, le Paraguay et Mexico.

Un autre indicateur montre une progression significative, celui de l'espérance de vie à la naissance. Celle-ci est passée de 42,7 ans en 1940 à 67 ans en 1996. Dans la région du

Nordeste, où se concentre la pauvreté, cet indicateur a également évolué positivement mais il est loin d'être encore aujourd'hui satisfaisant : il est passé de 38,2 ans en 1940 à 52 ans en 1996.

C'est probablement le taux de fertilité (c'est à dire le nombre moyen d'enfants par femme en âge de procréer) qui traduit le mieux l'évolution du paysage démographique brésilien dans les dernières décennies. En 1960, ce taux était de 6,2 enfants, en 1980, il était de 4 et en 1996, de 2,3.

Le nombre moyen de personnes par familles qui, en 1981, s'élevait à 4,3, passe à 3,9 en 1990 (3,7 dans le Sud du pays et 4,3 dans le Nordeste).

Le très fort processus d'urbanisation est l'un des principaux facteurs qui explique cette dynamique. Entre 1940 et 1996, le pourcentage de la population urbaine au Brésil est passé de 30 à 79 %. Entre 1940 et 1980, 57 millions de Brésiliens ont changé de ville ou de région, engendrant un très fort mouvement migratoire qui a eu des répercussions sur toute la société (ce fait pourra est patent sur les lieux où Essor agit).

Bien que les conditions de vie soient difficiles dans une grande métropole, elles sont malgré tout meilleures qu'en milieu rural. De façon générale, l'accès aux services de santé, quoique précaire, est meilleur dans les villes. Il en est de même pour l'accès à l'eau : 88 % de la population urbaine a accès à l'eau potable, en zone rurale à peine 25 % de la population bénéficie d'un service d'eau " propre " et 47 % des domiciles n'ont aucune installation sanitaire. Les données montrent un élargissement progressif des réseaux d'énergie électrique, d'eau, d'égouts et de ramassage des ordures, particulièrement en zone urbaine, mais cela de façon très inégale entre les régions.

L'un des indicateurs les plus significatifs du contexte brésilien est celui de l'inégalité dans la répartition des revenus. Les 10 % les plus riches gagnent 90 fois plus que les 10 % les plus pauvres (à titre de comparaison cet indice est de 50 au Pérou et de 6 au Japon). Selon le *Rapport sur le développement* de la Banque Mondiale de 1995, le Brésil arrive en tête de 71 pays en termes d'inégalités sociales.

Répartition des revenus, Brésil, 1981/1990

Année	10 % les plus pauvres	10 % les plus riches
1981	0,9 % des revenus	44,9 % des revenus
1990	0,8 %	48,1 %

Source : IBGE/PNAD

La tendance historique à la concentration des revenus s'est accentuée pendant les années 80. Pendant la période 1940-1980, le PNB brésilien a crû à un taux relativement élevé de 7 % par an. Entre 1980 et 1995, le PNB a crû à un taux annuel de 1,3 %, mais le PNB par tête a diminué de 0,8 % par an. En 1995, le PNB par tête au Brésil était de 3 640 US\$, en dessous de celui de l'Argentine, du Chili et de l'Uruguay, en Amérique latine.

Il est clair que la majeure partie des indicateurs sociaux négatifs découlent de ces inégalités sociales et de ce que nous pourrions appeler les racines coloniales sur lesquelles s'est construite la société brésilienne. Il y a encore moins d'un siècle, le Brésil était un pays d'esclaves ; ce fut le dernier pays occidental à abolir l'esclavage. Les traces de ce phénomène sont encore très présentes dans le monde du travail, particulièrement en milieu rural et dans les régions où les noirs constituent la majorité de la population ; c'est le cas des régions du Nord et du Nordeste où Essor développe ses programmes d'action sociale.

La malnutrition atteint 15 % des enfants brésiliens (dans le Nordeste, 28 %). Parmi la population de moins de 17 ans, 55 % habitent des logements sans assainissement adéquat. Mais c'est dans le secteur de l'éducation que les indicateurs sont les plus préoccupants : 18 millions de personnes de plus de 15 ans ne savent pas lire ou écrire. Selon la même source, "la proportion de redoublement dans les écoles du Brésil est comparable à la moyenne des pays les plus pauvres du monde". (Unicef/IBGE, 1992).

De fait, 1 enfant sur 3 à l'école primaire ne va pas au bout de son cycle d'études. Parmi les 34 millions d'enfants inscrits à l'école primaire en 1995, 15 % ont été recalés et 16 % ont abandonné leur scolarité en cours de route. Dans la région Nord, ces taux sont respectivement de 18 et 23 % et dans le Nordeste, de 19 et 20 %. A l'échelle nationale, sur 1 000 enfants inscrits à l'école primaire, 43 ont terminé leurs études dans un délai normal, 235 ont abandonné l'école et 722 ont du retard.

Les missions d'identification réalisées par Essor ont largement confirmé ces données. Dans les zones où interviennent les ONG brésiliennes³, il est surprenant de constater le nombre d'écoles communautaires, c'est à dire d'écoles informelles ou semi-informelles gérées par les communautés, fréquemment à la marge de la sphère publique institutionnelle. En l'absence des pouvoirs publics, les communautés improvisent des écoles pour leurs enfants en âge scolaire.

Le déclin de l'éducation publique au Brésil, qui semble-t-il n'a pas encore freiné les flux migratoires de la population rurale vers les villes, a contribué, parmi d'autres facteurs, à l'augmentation de la violence. Celle-ci a crû de façon alarmante dans les grandes villes brésiliennes. Diverses études réalisées sur les villes de Rio de Janeiro, São Paulo et Recife (qui présentent les plus forts indices d'homicides parmi les jeunes) montrent qu'il existe une correspondance directe entre le faible niveau de revenus, le faible taux de

³ Nous appellerons ONG brésiliennes les 3 partenaires d'ESSOR : GAAC, GAAC-MA et APACC.

scolarisation, la faible qualité environnementale du logement et du quartier, la couleur de la peau (prédominance des noirs), le chômage et le nombre d'assassinats (Iser). Ce problème n'est pas exclusivement brésilien et ne concerne pas non plus que les pays non développés, mais au Brésil il prend presque la forme de véritables massacres. Le nombre d'assassinats parmi les jeunes de 15 à 19 ans a triplé au Brésil en 15 ans. Le trafic de drogue a également connu une croissance exponentielle et constitue la source de revenus la plus importante dans de très nombreux quartiers pauvres.⁴

ACTIONS PUBLIQUES INSTITUTIONNELLES

En 1998, le gouvernement fédéral brésilien a lancé un programme "Tous les enfants à l'école" qui a pour but d'attirer vers l'école les enfants et les jeunes en âge scolaire. Ce programme est mis en œuvre avec la collaboration de nombreuses municipalités et de gouvernements d'Etat, mais il connaît de graves difficultés liées au manque d'équipements (immeubles), d'infrastructure et de personnel. Les élèves qui souffrent de retard scolaire font également l'objet d'actions spécifiques. Ces mesures sont mises en œuvre depuis trop peu de temps pour pouvoir en mesurer l'efficacité. Cela dit, il est clair qu'aucune mesure de court terme n'est en capacité de renverser la situation que nous avons décrite.

Un autre programme a été mis en œuvre avec un assez grand succès par plusieurs municipalités. Il s'agit du programme de la *Bolsa escola*. Toute famille qui a un enfant en âge scolaire reçoit une aide pour que celui-ci puisse aller à l'école. Cette aide est variable ; à Brasilia elle est d'un salaire minimum (c'est-à-dire 110 US\$) et elle a pratiquement permis de mettre un terme au problème de l'absentéisme permanent. La proposition de *Bolsa escola* part du constat que de nombreux parents font travailler leurs enfants ou leurs font faire l'aumône dans les rues afin de compléter les revenus du foyer. La *Bolsa escola* a été utilisée pour combattre le travail des enfants qui est très significatif au Brésil et a permis également d'éviter que les enfants ne fréquentent que la rue où ils sont en proie aux drogues et à la violence. La municipalité de Belém a démarré la mise en œuvre d'un programme de *Bolsa escola* en 1997, dans l'un des quartiers où l'APACC intervient. Le gouvernement du Ceará a également commencé à mettre en œuvre un programme dénommé "L'enfant hors de la rue et à l'école", à Fortaleza, en 1996. Le gouvernement fédéral a aujourd'hui l'intention d'élargir le programme de la *Bolsa escola* à l'échelle nationale.

II. FORTALEZA, SÃO LUIS ET BELEM : CONTEXTE REGIONAL ET URBAIN

Le problème de la concentration des revenus dans la société brésilienne s'exprime de façon différenciée à l'échelle du territoire. C'est dans les régions du Nord et du Nordeste que la pauvreté absolue atteint ses niveaux les plus élevés. Même si la violence urbaine ne constitue pas encore un problème majeur dans les villes du Nord et du Nordeste, nous croyons qu'il sera difficile pour quelque métropole brésilienne que ce soit, d'échapper à ce phénomène. Les villes où Essor développe ses activités en lien avec ses représentants/partenaires, les ONG brésiennes, GACC, GACC-MA, et APACC, se situent

⁴ Bien que la ville de Recife, l'une des plus violentes du Brésil, se situe dans le Nordeste, les villes du Nordeste comme Fortaleza et São Luís ainsi que la ville de Belém ne présentent pas de très fort taux d'homicide parmi les jeunes. Fortaleza se situe même parmi les capitales les moins violentes du Brésil. Nous avons néanmoins pu remarquer, lors de nos visites sur les terrains d'intervention des ONG des éléments embryonnaires de ce drame qui atteint fortement le Brésil urbain.

dans ces régions où est fortement concentrée la pauvreté : Belém (région Nord), Fortaleza et São Luís (région Nordeste).

Les trois villes ont des taux de croissance supérieurs aux moyennes brésiliennes. La croissance urbaine au niveau national est de 1,93 % par an (en moyenne sur les dix dernières années) et les neuf métropoles les plus grandes (qui concentrent 29 % de l'ensemble de la population urbaine) croissent à un taux de 1,98 % par an. Le taux de croissance des métropoles est en déclin, surtout à partir des années 80. Le taux de croissance des trois villes est également en légère baisse, mais il est supérieur à la moyenne brésilienne.

Taux de croissance urbaine annuel 1990 - 1996

Brésil urbain	1,9 %
Brésil métropoles	2,0 %
Fortaleza	2,3 %
São Luís	4,0 %
Belém	4,0 %

SOURCES : IBGE/IPLAN-CE/PMB/IPES-Ma

A côté des facteurs historiques, la dynamique de modernisation productive que connaissent les régions ou les Etats où sont situés ces pôles urbains a été la cause d'intenses flux migratoires. Une grande partie de la population provient des zones rurales, où la vie n'est pas totalement dominée par l'économie monétaire ; cette population a des racines liées à une culture d'extraction (région amazonienne) ou d'échanges à des fins de subsistance. Cette caractéristique, comme nous le verrons, a de fortes incidences sur la relation au marché du travail urbain des populations pauvres, cibles des actions d'Essor.

Belém et São Luís ont été fortement marquées par la mise en œuvre de grands projets développés en Amazonie, projets liés aux mines et à la métallurgie, à l'exploitation du bois et du papier, à l'agriculture et à l'élevage. L'investissement dans le secteur énergétique (grandes usines hydroélectriques) et des infrastructures de transport (chemins de fer et ports pour l'écoulement des produits amazoniens, en particulier minéraux) visait à faciliter la réalisation de ces très grands projets, mais il a eu aussi des incidences très fortes sur les relations traditionnelles autour desquelles était organisée la vie en milieu rural. Il a engendré notamment de fortes migrations et une augmentation des conflits fonciers, ainsi qu'un certain nombre de désastres écologiques liés en particulier à la déforestation. Le cas est bien connu des projets sidérurgiques financés grâce à des ressources de la Banque mondiale qui ont consommé d'énormes quantités de charbon végétal extrait de la forêt vierge.

En ce qui concerne le Ceará, a été développée une politique d'investissement industriel qui cherche à attirer des entreprises installées dans le Sud du pays en proposant des incitations fiscales et une main d'œuvre bien moins chère et non syndicalisée. Soulignons également une très importante politique de développement touristique qui mobilise fortement l'industrie immobilière et est en train de transformer à grande vitesse une partie considérable du littoral du Ceará.

A l'intérieur de l'Etat, les caractéristiques du milieu rural sont bien connues : très grande aridité et faiblesse des ressources en eau. Pendant les années de sécheresse, aucune agriculture, même de subsistance, n'est possible et les migrations sont très fortes. En outre, d'autres phénomènes comme le *bicudo*, un parasite du coton, ont entraîné un exode rural massif vers les villes, principalement vers les capitales.

Cette population s'installe en ville en envahissant des terrains. Les migrants sans ressources cherchent dans les périphéries urbaines un lopin de terre sans aucune

infrastructure. Ils occupent souvent des zones à risques : les berges de cours d'eau, des zones à fortes pentes, etc. qui ne sont d'aucun intérêt pour l'industrie immobilière.

A Fortaleza, 30,8 % de la population habite en *favela* (zones d'occupations illégales). Cela représente 99 000 foyers et environ 545 000 personnes (Proafa). A São Luís, environ 70 % du sol urbain est occupé irrégulièrement à travers des invasions de terre, selon les déclarations du secrétaire municipal à l'Habitat et à l'urbanisme, Moacyr Feitosa. Mais c'est à Belém que l'occupation illégale de terrains prend des proportions explosives et dramatiques. Au début des années 80, environ 1 000 personnes y vivaient en *favela*. En 1990, ce nombre est passé à 258 685 habitants. Les caractéristiques du site, inondable sur de grandes parties, donnent aux *favelas* de Belém un aspect dramatique du point de vue de l'assainissement de base. Aucun programme d'habitat d'envergure n'existe pour accueillir ces flux migratoires ; au contraire, la gestion urbaine (et notamment la gestion foncière) est fortement marquée par les investissements réalisés en vue de développer le marché immobilier formel. Cela est particulièrement notable à Fortaleza et à São Luís .

A São Luís, des ressources publiques sont mobilisées au côté des ressources privées pour favoriser l'expansion du marché immobilier, alors que la vieille ville - y compris l'ancien centre colonial qui a récemment été élu patrimoine mondial de l'humanité par l'ONU - est extrêmement dégradée, en dépit de quelques interventions de réhabilitation ponctuelles. Il est très fréquent de rencontrer, dans ces villes, de vastes zones non bâties qui disposent d'infrastructures urbaines financées par l'ensemble de la collectivité. Dans les trois villes, le caractère spéculatif du marché foncier est particulièrement notable. Bien que présente dans la constitution brésilienne, la fonction sociale de la propriété, telle qu'elle a été garantie dans les pays développés, est niée dans les pratiques de gestion urbaine. (Le problème de la terre au Brésil n'est pas l'apanage du milieu rural). Les investissements publics sont concentrés dans la ville légale.

Les périphéries urbaines croissent à une vitesse très grande, sous la forme d'occupations irrégulières. Petit à petit, grâce à la mobilisation populaire et au "soutien de quelques hommes politiques", les quartiers s'améliorent, ils obtiennent des transports, de l'eau, des écoles, etc. Toutes les zones visitées lors de notre mission, sans exception, sont passées par ce processus.

Sur certaines, l'histoire de l'occupation a été un peu plus conflictuelle, comme c'est le cas à Genibaú, à Fortaleza ou à Vila Luizão, à São Luís . La personne qui a donné son nom au quartier Vila Luizão était un leader communautaire, tué lors d'un conflit avec la police. Celle-ci était intervenue au nom d'un "propriétaire" qui n'a toujours pas prouvé la légalité de sa propriété, aujourd'hui, quatre ans après l'occupation.

A Belém, les terrains envahis appartenaient à l'Université publique et figurent dans le plan directeur de la municipalité comme une zone écologique protégée. Ce fait, occuper des zones écologiques protégées, est très commun au Brésil. Le marché immobilier ne s'intéresse pas à ces terrains (la construction légale y est impossible), l'Etat non plus ne paraît pas s'y intéresser. Les pauvres à la recherche d'un logement finissent par s'installer où ils le peuvent.

En dépit de conditions adverses (inondations possibles, distances énormes, manque de tout), la population lutte et fait des sacrifices pour demeurer sur ces zones. A l'exception de certains sites à Belém qui présentent une situation dramatique, les habitants manifestent un sentiment d'identité et d'amour vis à vis de leur quartier, qu'ils ont au bout du compte construit avec leurs propres mains : maisons, écoles, crèches, centres

communautaires et, dans certains cas, aménagement des rues, réseau d'évacuation des eaux, etc.

Un autre point est à souligner. La croissance urbaine qui s'opère de cette façon (forte expansion horizontale et très faible densité) rend extrêmement coûteuse la dotation d'infrastructures et de services publics : réseau d'eau, réseau d'égouts, ramassage des ordures, propreté publique, etc. Ces services sont concentrés dans la ville légale plus densément occupée.

L'Etat brésilien entretient une relation extrêmement contradictoire avec la "ville illégale". Il ferme les yeux sur l'illégalité et, à travers de petits investissements progressifs, apporte des améliorations aux quartiers, toujours avec l'appui de la population qui participe aux travaux. La plupart du temps, ce processus alimente un rapport politique de clientèle, paternaliste. L'infrastructure urbaine, les équipements sociaux sont octroyés dans le cadre d'un système d'échanges et de faveurs qui donne à certains hommes politiques une base électorale ; ce problème était particulièrement présent dans toutes les zones où intervient Essor et nous l'avons perçu dans toutes les interviews. Il était soit critiqué soit présenté comme une évidence à laquelle il était difficile d'échapper. Dans tous les entretiens que nous avons réalisés avec les représentants des communautés, cette question est toujours apparue, de même que l'absence de distinction par la population de ce qui a un caractère privé ou public, de ce qui est légal et illégal. La population a rarement conscience de ses droits. Même les commentaires critiques de ceux qui n'acceptaient pas ce fait paraissaient confirmer la règle.

Les dirigeants de l'association des agents de santé de Jardim União, à Fortaleza nous ont expliqué que diverses associations étaient nées dans le quartier pour revendiquer des améliorations :

“ Presque toutes les associations sont liées à des hommes politique qui ne se montrent ici qu'en période électorale ” J. Bosco - Président.

Le Président du Centre communautaire de Riacho Doce à Belém, un pasteur religieux dénommé Abrahão nous a déclaré : *“ Nous allons chercher les politiques ; puisqu'ils veulent profiter de nous, nous allons en profiter ”*. Abrahão a rompu avec l'APACC et il est aujourd'hui rémunéré par un conseiller municipal, auprès de qui il présente les demandes de la population. *“ Tout le Brésil fonctionne ainsi ”*, selon Abrahão.

“ Sans amis politiques, on n'obtient rien ”, nous a dit encore Ana Frazão, présidente du Centre d'éducation professionnelle de Coroadinho, à São Luís .

Tous ont déclaré qu'ils ne permettaient aucune activité politique au sein de l'entité associative.

Une partie des associations se tient à distance de la politique partisane, c'est le cas par exemple de l'association des Agents de santé de Jardim União, d'autres non.

La question du contrôle sur les associations communautaires par les politiciens professionnels, à travers la relation que nous avons dite d'échanges et de faveurs (trait historique de la société brésilienne : les ressources publiques sont utilisées comme des faveurs accordées à leurs protégés), est apparue dans toutes nos conversations avec les équipes des ONG brésiliennes. La personnalisation des choses et le fait pour les présidents des associations de s'éterniser dans leur fonction doivent également être soulignés. De nombreuses équipes dirigeantes au sein des communautés utilisent le fait de détenir un micro-pouvoir précieux en période électorale, pour survivre ou en tirer parti. Ce point constitue une question centrale dans la relation entre les ONG brésiliennes et les associations : comment reconnaître une entité qui travaille de fait, démocratiquement,

pour la communauté, et non pour s'approprier des bénéfices à titre privé ? A São Luís et surtout à Belém, cette question revêt une importance toute particulière.

La question du rapport d'échanges et de faveurs est apparue plus rarement concernant les relations aux partenaires institutionnels, bien que ce rapport soit en général plus marqué dans les régions du Nord et du Nordeste du Brésil. Le fait que les ressources proviennent de l'extérieur tend probablement à garantir une certaine indépendance des ONG brésiliennes vis à vis des partenaires institutionnels.

DES REFORMES INSTITUTIONNELLES EN COURS

Les réformes administratives en cours au Brésil ont un impact important sur la scène urbaine. La constitution de 1988 fait particulièrement droit à la décentralisation. De nombreuses politiques sociales sont désormais de la compétence des municipalités ; c'est le cas par exemple du secteur de la santé, où la mise en œuvre du Sus -Système unique de santé- par le gouvernement fédéral fait l'objet d'une forte controverse.

L'obligation de municipaliser le système de crèche est actuellement source de grande confusion, probablement jusqu'à ce que le transfert des crèches d'Etat vers les municipalités soit terminé⁵.

L'Etat du Ceará a, semble-t-il, engagé une vaste réforme administrative dont peu de monde à Fortaleza est véritablement au courant. Les secteurs de l'éducation et de l'aide à la petite enfance sont en cours de restructuration. Quelques-uns des organismes publics du secteur de la santé et de la technologie (parmi lesquels des partenaires institutionnels du GACC) seront probablement transformés en OS (" Organisations sociales ") possédant un statut semi-public. Ces quelques exemples montrent une certaine instabilité qui, au jour d'aujourd'hui, pose problème aux partenariats institutionnels.

II.1 FORTALEZA ET LE GACC

Le nom de la ville tire son origine d'une fortification construite par les Hollandais en 1649, Fortaleza Schoonenborch, prise par les Portugais en 1654. La ville n'a pas connu, dans son histoire, de périodes véritablement fastes ayant marqué son architecture, comme c'est le cas à São Luís et Belém. Cela dit, elle est récemment devenue un pôle important de la région qui comprend également les Etats voisins. La ville de Fortaleza et l'ensemble de l'Etat du Ceará, dont elle est la capitale, sont extrêmement réputés pour l'exceptionnelle beauté de leurs plages. Le climat est tropical, les températures moyennes varient entre un maximum de 31,3°C et un minimum de 22,5°C.

La ville de Fortaleza, à l'intérieur des limites municipales, abrite 1 958 660 personnes et la région métropolitaine de Fortaleza, 2 584 301 personnes (IPLANCE, 1996). La population est en majorité jeune : 44,65 % ont moins de 19 ans et 23,06% ont moins de 9 ans. 35,25 % des chefs de famille gagnent moins d'un salaire minimum par mois (110 US\$). Le nombre moyen de personnes par foyer s'élève à 4,6. Selon les données du gouvernement de l'Etat, 85 % de la population vivant dans les limites municipales bénéficie d'un service d'eau via le réseau public, mais environ 30 % des domiciles ne sont pas raccordés au réseau et à peine 14 % ont accès au réseau d'égouts.

Les données disponibles sur l'emploi de la population dans la région métropolitaine de Fortaleza, en 1996, montrent la complexité de l'insertion de la force de travail dans un contexte d'industrialisation très fragile et marqué par la faiblesse de l'offre d'emplois.

⁵ L'attentisme est la règle dans la plupart des municipalités. L'APACC qui souhaitait négocier le transfert de la gestion d'une crèche dans le quartier de Nova Terra Firme à Belém, n'a pu mener à bien ce projet.

Population d'âge actif	1 641 226	100 %
Population économiquement active	753 159	46,09 %
Population employée	678 596	40,98 %
Secteur formel	309 779	18,89 %
Secteur informel	368 817	22,49 %

Source : IPLANCE - 1997

En 1991, 68,3 % de la population employée travaillait dans le secteur tertiaire, selon la classification de l'IBGE.

Face à ce tableau, le taux de chômage est peu révélateur. Comme le soulignent de nombreux chercheurs brésiliens, le sous-emploi et le chômage masqué distordent cet indicateur qui fonctionne relativement bien pour les pays développés. C'est à partir de ce tableau que doit être évalué, croyons-nous, le programme développé par Essor et ses représentants/partenaires brésiliens dans le domaine de la formation professionnelle. L'emploi formel concerne moins de 20 % de la population d'âge actif et environ 50 % de la population employée. D'où l'importance des actions de génération de revenus et d'emploi, plus que d'appui à la recherche d'emplois formels. Les données relatives à Belém et São Luís sont largement comparables à celles-ci qui nous serviront donc de paramètres généraux.

Le document, "Les stratégies d'éducation en faveur des jeunes issus des quartiers défavorisés des zones urbaines" d'Ariane Delgrange présente un certain nombre de données qui montrent la précarité de la situation de l'éducation à Fortaleza. En 1996, 12 % des enfants et des jeunes de 6 à 17 ans étaient en dehors du système scolaire, le retard scolaire pour les enfants de 7 à 10 ans s'élevait à 74 %, pour les enfants de 11 à 14 ans, à 87 % et pour les enfants de 15 à 17 ans, à 93 %.

Dans les zones où travaille le GACC, selon le même document, la situation est encore plus grave. 21 % des jeunes entre 6 et 17 ans sont en dehors du système scolaire. 49 % des pères de famille et 38 % des mères de famille sont analphabètes. D'autres indicateurs situent ces zones, de la même façon, en dessous de la moyenne de Fortaleza : 14,8 % des enfants ont des problèmes de malnutrition, le nombre de personnes par famille est de 5,36. La pyramide des âges montre la prédominance d'une population extrêmement jeune. Cela souligne l'importance du travail avec les enfants et les adolescents.

Le GACC -Groupe d'appui aux communautés nécessiteuses- de Fortaleza a été créé en 1985. Le projet de prévention de la délinquance qu'il développe actuellement a démarré en 1995 et doit s'achever en 1998. Le GACC emploie directement 16 personnes (professionnels spécialisés et personnel administratif), et indirectement 36 agents volontaires qui reçoivent une indemnité financière via les associations communautaires.

Le GACC intervient dans plusieurs quartiers : Jardim União, Granja Portugal, Tancredo Neves, Parque Adriano et Genibaú. L'ONG a des conventions de travail avec 4 associations communautaires ; les relations sont jugées très satisfaisantes par tous.

Dans le cadre du projet en cours, le GACC a financé la construction de deux centres communautaires qui accueillent les activités : le Centre communautaire Granja Portugal et le Centre d'appui communautaire Jardim União. Ces centres sont des immeubles bâtis en maçonnerie de très bonne facture. Ils sont de qualité bien supérieure aux immeubles habituellement construits dans le quartier et sont très appréciés par la communauté. Ils

sont gérés par les associations communautaires qui ont institué un système de taxes pour l'utilisation des services, afin de financer la maintenance des immeubles. Cela dit, l'appui financier d'Essor et des autres partenaires est primordial pour faire fonctionner l'ensemble des actions qui y sont développées. Les actions développées par le GACC à Fortaleza sont les suivantes :

- Formation professionnelle / bureau de l'emploi / micro-crédit
- Soutien scolaire
- Accompagnement familial
- Travail avec les adolescents
- Stimulation infantile
- Crèches (8 crèches créées par le GACC sont gérées dans le cadre de partenariats réseau public / communautés)
- Nutrition infantile

Toutes ces actions sont mises en œuvre dans les deux centres construits par le GACC, avec son appui. Dans le quartier de Tancredo Neves, le GACC n'intervient que dans le domaine du soutien scolaire et à Genibaú, il développe des activités de soutien scolaire et de stimulation infantile.

L'ONG a conclu plusieurs partenariats avec des organismes institutionnels (Febemce, Nutec, Benfam, Iprede) mais les possibilités existantes de ce point de vue ne sont apparemment pas totalement exploitées (cf. infra).

Début 98, le GACC a signé trois projets avec le programme *Comunidade solidária* du gouvernement fédéral. Cela est le résultat de l'effort engagé pour accéder à une plus grande autonomie vis à vis d'Essor (nous y reviendrons).

II.2 BELEM ET L'APACC

Située dans la baie de Guajará, sur l'un des bras de l'Amazone (le Pará), la ville de Belém est la porte d'entrée sur l'Amazonie. Son origine remonte à 1616, date de l'édification du Fort du Presépio par des Portugais qui prétendaient défendre la région amazonienne contre les envahisseurs étrangers. Même si un peu de commerce s'y concentre au XVIII^e siècle, ce n'est qu'à la fin du XIX^e siècle que Belém prend son essor économique, grâce à l'ouverture de l'Amazone à la navigation internationale et à l'exploitation du caoutchouc extrait d'un arbre originaire de l'Amazonie. L'époque du caoutchouc, qui permit à l'élite du Pará d'envoyer ses enfants étudier en Europe et acquérir les us et coutumes parisiens, fut intense et courte (1870 à 1910). Certains exemples de l'architecture à Belém montrent combien fut forte l'influence parisienne (Palais Bologna).

Le climat de Belém est chaud et humide : l'humidité relative de l'air est de 80 % et la température moyenne annuelle atteint 26 °C. La municipalité abrite 1 187 776 habitants et l'aire métropolitaine, 1 552 376 habitants.

Les données socio-économiques sont très comparables à celles de Fortaleza. Les problèmes les plus graves se situent au niveau de l'environnement et de la santé (les deux sont liés).

Pour ne citer que deux exemples relatifs à l'éducation et à l'emploi : la proportion d'élèves qui ne vont pas à l'école ajoutés aux redoublants, en 1996, est de 57,78 %, sur le

territoire municipal. Au niveau de la région métropolitaine de Belém, ce pourcentage est encore plus grand.

En ce qui concerne l'emploi, 85,7% de la population active travaille dans le domaine des services, du commerce et des emplois à domicile, ce qui montre l'importance du secteur tertiaire. 43,2% sont des travailleurs autonomes ou des travailleurs à domicile. Une grande partie des travailleurs autonomes sont des vendeurs ambulants très présents dans les rues de la ville. Ils s'agit évidemment de travailleurs informels. Le travail à domicile bénéficie de très peu de garanties et de protections légales dans les régions du Nord et du Nordeste. Il s'apparente encore beaucoup à une relation d'esclavage : la journée de travail est sans limite, de même que le type de travail à réaliser, les congés et les week-end sont rares, etc. Mais le problème le plus frappant à Belém est celui de la santé.

La ville présente de très sérieux problèmes d'assainissement dus au fait qu'une grande partie de son territoire est plate et donc envahie par les marées de la baie de Guajará et du Guamá. Ces zones inondables sont appelées par la population des "*baixadas*" (de *baixo* = bas). L'assainissement y est particulièrement difficile dans la mesure où c'est précisément là que s'installent les populations pauvres, dans des logements sur pilotis (qu'on appelle, à Belém, les *palafitas*). Ces zones qui devraient être protégées constituent une échappatoire en l'absence d'une politique foncière, urbaine et d'habitat destinée aux populations à faibles revenus. D'autres facteurs concourent à ce désastre écologique, notamment l'intensité des pluies (à Belém il pleut presque tous les jours) qui fait monter le niveau des eaux au-dessus de celui des marées. Ces conditions écologiques générales compliquent la tâche d'installation des services par les pouvoirs publics (eau, égouts, électricité, collecte des ordures) ; le ramassage des ordures ne couvre que 66 % de la population urbaine.

L'eau qui constitue le "sol" de ces quartiers reçoit les ordures et les eaux usées qui ne peuvent être évacuées autrement. Les ordures sont fréquemment jetées par les fenêtres, elles aident à remblayer les terrains et à relever le niveau du sol. Ajoutons, pour aussi incroyable que cela paraisse, que c'est avec les ordures ramassées dans la ville que la Mairie procède au remblaiement des rues de ces *baixadas* envahies par la population pauvre, et cela depuis plus d'une dizaine d'années.

Le mélange constitué d'eau, d'ordures et d'eaux usées est source d'épidémies, comme cela n'a pas été difficile à constater. Ce "mélange" est partout présent, dans les quartiers remblayés et consolidés il encombre les caniveaux et le fond des parcelles.

De nombreuses maladies prolifèrent dans ces quartiers, comme le montre un diagnostic réalisé par la municipalité de Belém : hépatite, méningite, choléra, diarrhées infectieuses, leptospirose, etc. Les ordures sont la source principale du choléra et de la leptospirose. Les remblais réalisés avec des ordures compliquent le processus d'installation de réseaux durables d'eau ou d'égouts. Et pourtant la population de ces quartiers accepte et évoque même avec satisfaction les remblais d'ordures, c'est la seule façon de marcher sur la "terre ferme".

Terre ferme (*Terra firme*) est précisément le nom de la zone qui réunit les communautés, objets de l'action de l'APACC et d'Essor : Nova Terra Firme, Ilha Pantanal, Riacho Doce, Parque Amazonas et Unidos na luta. Ces quartiers sont le résultat d'invasions successives dans des zones de *baixadas*. C'est à Terra firme que l'on rencontre les plus gros indices de choléra et de leptospirose de la ville de Belém (Segep/PMB).

Terra Firme appartient à un district administratif de la municipalité de Belém qui s'appelle Guamá. Le district de Guamá est le plus dense et le plus peuplé de la ville, il représente

31,9 % de la population. Dans les invasions de *baixadas*, nous trouvons des densités extrêmement élevées d'occupation du sol (26 946 hab./km² à Guamá), occupation bien sûre horizontale.

D'après une étude réalisée par l'APACC et l'ONG UNIPOP, à Terra Firme, en 1997, 54 % de la population avait moins de 18 ans et 20 % moins de 6 ans. 27 % des mères de familles étaient célibataires. La famille moyenne rassemble 5,27 personnes.

En ce qui concerne les revenus familiaux, l'étude a débouché sur les résultats suivants :

Revenus par personne et par mois à Terra Firme – Belém, 1997

Revenus par tête inférieurs à 30 US\$	22 % de la population
Revenus par tête entre 30 et 50 US\$	27 % " "
Revenus par tête entre 51 et 100 US\$	34 % " "
Revenus par tête supérieurs à 100 US\$	17 % " "

Source : APACC/UNIPOP

34 % des hommes et 64 % des femmes sont au chômage ou ont un emploi très précaire. Parmi les nombreuses données qui apparaissent dans cette enquête, ne relevons pour terminer que le point suivant : chaque enfant de moins de 2 ans tombe malade 2 fois par mois, et les enfants de plus de 6 ans tombent malades 1,7 fois par mois. Nous avons personnellement pu constater que ces chiffres étaient loin d'être exagérés.

Cette situation extrêmement grave de la santé et de l'assainissement à Terra Firme exige sans aucun doute une action spécifique d'Essor et de l'APACC. L'assainissement doit être une priorité. Quelques moments de notre mission méritent d'être évoqués ici. Dans certains endroits où le réseau d'eau avait été installé, la précarité du service (fréquemment l'eau n'arrivait pas aux robinets) a conduit certaines personnes à rompre les canalisations externes pour pouvoir avoir accès à l'eau. L'eau du réseau public se déverse ainsi continuellement avec les nombreuses et tragiques conséquences que l'on peut imaginer :

- 1) gaspillage d'eau potable dans un contexte de carence généralisée ;
- 2) impossibilité définitive que l'eau arrive aux domiciles, la seule option restant de transporter l'eau sur de longues distances, au moyen de bassines ;
- 3) et pour comble de toutes ces irrationalités, dans la mesure où la canalisation passe à travers le mélange d'eaux usées et d'ordures dont nous avons parlé, pollution de l'eau par infiltration.

Dans la crèche que nous avons visitée, la moitié des 18 enfants inscrits était absents pour cause de maladie. La cuisinière était elle aussi absente, parce que ses enfants étaient malades. La crèche n'avait pas d'eau, pas même pour faire la toilette des enfants.

Nous avons rendu visite à une famille qui bénéficiait de l'accompagnement familial, avec l'équipe de l'APACC. 12 personnes habitaient dans deux chambres (2 familles, celle de la mère et celle de la fille). Il y avait quatre personnes malades. Un enfant qui souffrait de la peau et des oreilles était déjà allé au poste de santé, sans aucune amélioration.

Le même jour, l'une des dirigeantes de Parque Amazonas ne s'est pas rendue à notre rencontre, parce qu'elle était malade. (Heureusement, toujours le même jour, nous avons pu visiter un lieu où des enfants malnutris de Parque Amazonas étaient suivis et constater un peu de progrès au milieu de tant d'adversité, grâce à l'engagement de l'équipe de l'APACC).

L'APACC a aidé l'une des zones (Pantanal) à avoir accès à l'eau et elle a également aidé au remblaiement de quelques rues sur une autre zone (Riacho Doce). L'ONG a progressivement abandonné ce type d'actions pour se consacrer au " programme " défini, stricto sensu. Même s'il est extrêmement important pour répondre à une partie des problèmes, ledit programme ne touche absolument pas aux questions d'environnement urbain. Nous ne croyons pas qu'il appartienne à une ONG de promouvoir l'aménagement d'une zone, sauf au travers d'expériences pilotes, dans la mesure où il sera difficile pour elle de faire face aux dimensions du problème, ou de respecter certains critères techniques. Cela dit, il nous semble réellement important de traiter cette question, peut-être à travers un programme spécifique d'Essor. Il serait important que l'APACC contribue, ou peut-être même soit à l'origine d'un effort de sensibilisation de la population sur ces questions d'assainissement. Celles-ci requièrent des mesures urgentes et une véritable mobilisation.

En 1993, au moins 5 associations ont uni leurs efforts pour revendiquer l'assainissement de la zone. Elles ont été à l'origine d'une vaste mobilisation connue sous le nom de *Grito da Terra firme* (Le cri de la Terre ferme). Plusieurs représentants des autorités publiques y assistèrent et l'événement fut un véritable succès. Mais il est clair que le remblaiement des rues est insuffisant, tout comme il ne sert de consulter un médecin et de prendre des médicaments, si le manque d'assainissement persiste. Il n'y a pas de réponse simple dans un tel cas. Nous sommes restés peu de temps sur les lieux, mais nous avons de sérieux doutes sur la possibilité d'aménager de façon satisfaisante et durable le quartier Pantanal. Si cette impression était confirmée, la meilleure solution serait probablement le déplacement des familles. Une étude plus fine pourrait servir de support à la mobilisation des autorités et de la presse. Ce n'est pas parce que cette situation est commune à Belém qu'il faut s'en satisfaire.

L'APACC a été créée en 1994. C'est le représentant/partenaire d'Essor le plus jeune et c'est celui aussi dont la présence dans les zones choisies est la plus courte. Le programme de développement intégré a démarré en 1994 et doit s'achever mi-98.

L'équipe directement liée à l'APAAC est de 6 personnes (3 assistantes sociales, 1 infirmière, 1 pédagogue et 1 agent administratif), en plus du coordinateur du projet directement lié à Essor. Les agents volontaires associés à la mise en œuvre étaient au nombre de 44 en 1997 ; leur nombre est tombé à 17 en 1998. La plupart d'entre eux sont directement liés à l'ONG et non pas aux associations communautaires, avec lesquelles les relations n'ont jamais été très faciles.

L'APACC cherche à diminuer au maximum les coûts des actions afin que celles-ci puissent être assumées par la communauté avec ses propres ressources. Les actions sur le terrain n'ont réellement commencé qu'à la fin 95, en partie à cause du contretemps lié au changement de coordinateur du projet. Il faut donc admettre que le temps est très court pour pouvoir observer des résultats consolidés permettant l'" autonomisation " des actions, c'est à dire la prise en charge de leurs coûts par les communautés, comme le prévoit Essor. En outre, le cadre socio-environnemental est le plus complexe parmi ceux que nous avons pu observer. Malgré ses efforts, pour l'heure, l'équipe de l'APACC n'a aucune chance de poursuivre le travail qu'elle a engagé sans l'appui d'Essor.

L'APACC développe ses actions au siège des associations communautaires ou dans des bâtiments qu'elle a elle-même construits. Quand une association n'est pas d'accord avec l'action proposée, l'APACC la met en œuvre directement, même si elle doit acheter un local à ces fins. Dans le quartier de Pantanal, le local où est réalisé l'accompagnement

familial est une petite baraque en bois, une maison comme toutes celles construites aux alentours, faite de bois blanc, un bois à très faible durée de vie.

Dans le quartier Unidos na luta, l'APACC a fait construire, sur un terrain cédé par l'église catholique, un des bâtiments les plus importants de ce quartier pauvre. Il s'agit du Centre de formation professionnalisante Santa Maria. Celui-ci est construit en maçonnerie. (L'église et l'association de quartier font partie du conseil d'administration du centre qui est encore en phase de consolidation). Nous croyons qu'en dépit des difficultés, l'équipe de l'APACC devrait toujours chercher à mettre en œuvre ses actions sur le quartier à travers les associations et ne les réaliser directement qu'en cas d'exception. (Nous reviendrons sur ce point).

L'APACC est jeune mais elle a déjà établi un grand nombre de partenariats institutionnels. Au contraire du GACC, l'APACC semble avoir plus de facilité à nouer des partenariats avec les institutions qu'avec les associations communautaires. L'APACC participe à l'Abong, l'Association brésilienne des ONG.

Elle met actuellement en œuvre les actions suivantes :

- accompagnement familial
- formation professionnelle / bureau de l'emploi / registre de compétences/ micro-crédit
- soutien scolaire
- nutrition infantile
- travail avec les adolescents (début)
- crèche (1)

II.3 SÃO LUIS ET LE GACC-Ma

La ville de São Luís a été fondée par les Français qui, à partir de cette implantation, souhaitaient créer la " France équinoxiale ", en 1612. Expulsés par les Portugais en 1615, les Français ont laissé pour seul héritage à São Luís, le nom de la ville.

Du milieu du XVIII^e siècle au début du XX^e, São Luís connaît une croissance économique raisonnable. Dans un premier temps, la ville a bénéficié de son statut de port d'exportation du coton en direction de l'Angleterre. Au milieu du XIX^e siècle, la canne à sucre a constitué le principal facteur de développement. Comme à Belém, l'influence française a été importante. A la fin du XIX^e siècle, l'élite, en plein climat tropical, était vêtue comme à Paris.

Le modèle de développement fondé sur l'exportation s'épuise et São Luís, au début du XX^e siècle, connaît une période de stagnation. Le centre ville dont la construction date du début du XIX^e est ainsi resté en l'état jusqu'à aujourd'hui, où il a été reconnu patrimoine de l'humanité par l'Unesco.

Comme nous l'avons déjà souligné, la croissance urbaine de la municipalité de São Luís et de la région métropolitaine est très forte, en raison de la migration en provenance des zones rurales. Nous avons déjà mentionné également l'impact de plusieurs très gros projets liés à l'exploitation des mines et à la métallurgie, sur les relations traditionnelles au sein de la population rurale marquées par la pratique du troc.

La région métropolitaine est constituée de trois municipalités, le tableau ci-après montre la population et le fort taux de croissance de chacune.

Municipalité	Population en 1980	Taux de croissance %	Population en 1991	Taux de croissance %	Population en 1995
São Luís	449 432	4,90	695 199	4,05	775 965
Paço do Lumiar	17 209	2,42	52 059	11,80	59 357
S.J. do Ribamar	32 320	3,20	70 393	7,33	78 746

Pour apprécier la vitesse de cette croissance à sa juste mesure, il faut se souvenir que la population urbaine du Brésil a crû au rythme de 1,9 % l'an, entre 1980 et 1991. Il faut en outre souligner que cette croissance, comme toujours, se traduit par des invasions de terres, non accompagnées de la construction des infrastructures et des équipements urbains nécessaires, ou alors de façon très lente, le processus pouvant durer une ou plusieurs décennies. Des quartiers surgissent du jour au lendemain. Les conflits sur la terre sont très fréquents à São Luís .

La région du Nordeste a le plus fort indice de mortalité infantile du Brésil. Et l'Etat du Maranhão, duquel São Luís est la capitale, a le plus fort indice de mortalité infantile du Nordeste. Dans la ville de São Luís la situation est un peu meilleure que dans le reste de cet Etat extrêmement pauvre. Selon l'Unicef, entre 1980 et 1994, la mortalité infantile a chuté de 40 %. Entre 1990 et 1995, le rythme de cette chute a diminué et s'est stabilisé, principalement à cause du taux de mort néonatale (avant 28 jours de vie).

Nous présentons ci-après quelques caractéristiques des familles et des mères d'enfants de moins de 5 ans habitant à São Luís, en 1996 :

- 27,2 % sont célibataires ou séparées ;
- 40,4% ont un revenu familial inférieur à 2 salaires minimum par mois (220 US\$) ;
- Le nombre moyen de personnes par domicile est de 6,6 ;
- 78,4 % ont accouché avec l'aide d'un médecin (donc 21,6 % sans médecin) ;
- 26,5 % n'ont suivi aucune consultation médicale.

Parmi les femmes qui ont entre 15 et 49 ans, 21 % ont quatre enfants ou plus.

En ce qui concerne les méthodes anticonceptionnelles, São Luís est plus ou moins dans la situation des autres villes : 47,7 % des femmes utilisent une méthode de contraception, et 34,8 % ont subi une ligature des trompes. (A cet égard, les choses dans le Nordeste se font souvent en l'absence de toute morale. La ligature des trompes est réalisée en masse y compris pendant les campagnes électorales, elle sert de monnaie d'échange aux votes). Le GACC-MA a pris la relève de l'action engagée par Inter Aide et Essor entre 1988 et 1995. C'est en 1996 que démarre le projet "Action de développement et prévention". Il est prévu que ce projet s'achève en 1999. 9 personnes sont directement employées par l'ONG : 7 professionnels (4 assistantes sociales, 1 infirmière, 1 pédagogue) et 2 administrateurs (1 secrétaire et 1 coordinateur). 22 agents volontaires choisis par les associations communautaires complètent cette équipe.

Actuellement, l'ONG développe ses activités dans 4 communautés : Vila Luizão, Brisa do Mar, Sol e Mar et Alonso Costa. Toutes sont des zones d'invasion récente (au plus 5 ans), 24 % de la population y habite depuis moins d'1 an. Ces zones ne sont pas desservies par le réseau d'eau potable et sont alimentées par quelques puits. Un début

de réalisation d'infrastructures de voirie a bénéficié de l'aide de l'entreprise d'omnibus qui exploite le transport local et souhaite que la communauté se consolide et se densifie.

Dans ces zones, 87 % de la population ne bénéficie d'aucun ramassage des ordures. 88 % a une maison en torchis, dans 85 % des maisons le sol est en terre. Pour 29 % des foyers, les égouts sont à ciel ouvert. Ces quelques données montrent que la zone ressemble encore beaucoup à un campement, une situation typique des quartiers récemment envahis. Mais Vila Luizão fait preuve de beaucoup de dynamisme et les changements y sont très rapides.

Comme dans les cas précédents, la population est très jeune : 50 % a moins de 19 ans et 40 %, moins de 13 ans.

Selon une enquête réalisée par le GACC-MA, 50 % de la population gagne moins de 44 US\$ par personne et par mois. Les analphabètes (6 %) et les personnes ayant fréquenté l'école moins de 4 ans représentent 41 % de la population.

Selon la même enquête, 71 % des enfants sont dénutris.

En dépit de ces chiffres et malgré la grande distance qui les sépare des lieux d'emplois et d'affaires, ces zones ont un avantage comparatif en terme de localisation : elles sont proches de la mer et sont donc très bien ventilées. La terre est ferme et il n'y a pas de problème d'assainissement. Un autre avantage est que les parcelles sont relativement grandes, la densité d'occupation du sol est faible, ce qui rend l'évacuation des eaux usées et des ordures moins problématique. L'invasion de Vila Luizão a bénéficié des services d'un topographe, ses rues sont régulières et très larges.

Le GACC-MA ne travaille dans ce quartier que depuis deux ans. Auparavant, ses actions étaient situées dans d'autres communautés qui, aujourd'hui " libérées ", recherchent leurs propres ressources et leurs partenaires. Dans le quartier de Coroadinho et les zones alentour (près de 10 invasions de terre), le GACC a financé la construction de deux centres réunis sous le nom de Cepec (Centre d'éducation professionnelle de Coroadinho). Le centre a une très grande autonomie, il développe des partenariats avec des organismes institutionnels et internationaux d'appui au développement, comme par exemple Vision mondial.⁶

Selon la présidente de l'association qui dirige le Cepec, le centre a offert en 1997, 48 cours professionnalisants qui ont bénéficié à 1 632 élèves, desquels 932 ont été au bout des cursus proposés.

Un autre centre créé par le GACC-MA, le Comacam, depuis le départ de l'ONG, administre une crèche et un centre de formation professionnelle dans le quartier de Camboa. Il est dirigé par le Club coopératif des mères de Camboa.

Dans le quartier de Primavera, la communauté administre une crèche, également avec l'aide de Vision mondiale, et réalise des activités d'accompagnement familial qui ont été lancées par le GACC-MA.

Le travail réalisé par le GACC-MA, en très peu de temps sur ces nouvelles zones d'intervention, est tout à fait remarquable. Un nouveau centre de formation professionnelle a été construit, le Centap (Centre d'entraînement et d'activité professionnelle) qui est déjà devenu une référence pour les jeunes du quartier. Il offre en effet de très nombreux cours de formation professionnelle. Ce succès est lié au partenariat noué avec les associations locales ainsi qu'à l'appui de différents partenaires externes : une entreprise privée, la fondation Alcoa (multinationale productrice

⁶ Il faudrait à nos yeux approfondir la réflexion sur l'évolution d'un centre qui " s'autonomise " vis à vis d'Essor. Nous avons pu observer certains cas où, à l'influence de l'ONG brésilienne se substituait celle d'un politicien clientéliste.

d'aluminium), a financé la construction du bâtiment réalisée avec l'aide des habitants (le terrain a été payé par les associations). De nombreux cours sont financés par le Sine (Système national de l'emploi). Ce système relève du niveau fédéral, il est mis en œuvre par le gouvernement de l'Etat.

En plus du centre de formation professionnelle, 4 locaux d'accompagnement familial fonctionnent dans le quartier. Tous sont liés aux associations communautaires.

Les ressources provenant des récents partenariats noués par le GACC-MA équivalent à environ la moitié du budget annuel mobilisé par Essor. De grands efforts sont faits pour s'engager dans la voie de l'autonomie. Outre la fondation Alcoa, l'Unicef a également contribué financièrement (de façon modeste) aux activités du GACC-MA. L'ONG considère qu'elle doit elle-même assumer sa recherche d'autonomie. Pour l'équipe, ce processus doit s'accompagner d'une gestion interne plus égalitaire et participative.

Le GACC-MA a décidé d'abandonner ses actions de soutien scolaire. Ses activités actuelles sur le terrain sont les suivantes :

- formation professionnelle / bureau de l'emploi / registre de compétences / micro-crédit
- accompagnement familial
- nutrition infantile
- adolescents

LES ACTIONS DE TERRAIN

Les actions sont le point fort d'Essor. Les programmes mis en œuvre dans les trois villes comprennent des actions identiques. A l'exception de la question environnementale à Belém qui, comme on l'a vu, devrait constituer une priorité (sans pour autant exclure les autres actions du programme actuel), il y a quasi-unanimité sur le fait que les actions impulsées par Essor sont parfaitement adéquates à la réalité locale. Il ne fait pas de doute que le fait que les responsables d'Essor aient vécu dans les villes brésiliennes a facilité cette adéquation. Quelques points techniques divergent d'une ville à l'autre. De même, certaines actions peuvent être absentes d'un lieu à un autre. Mais le noyau principal est le même, il s'articule autour de l'éducation, de la santé et de la formation professionnelle.

Les rapports d'Essor dénotent une très grande préoccupation vis à vis des résultats quantitatifs. Si l'on en juge par les chiffres tout à fait significatifs (et ce que nous avons vu nous amène à ne pas douter de ceux-ci), les actions sont efficaces. Notre préoccupation ici sera d'ordre plus qualitatif, sans ignorer bien sûr que la qualité est souvent liée à la dimension quantitative de l'action. Notre mission sur le terrain a été indispensable pour pouvoir nous rendre compte des réalisations.

Nous n'avons pas pu constater tout ce que nous aurions souhaité, par exemple : les familles qui ne bénéficient plus de l'accompagnement familial, dans le sens où elles ont dépassé cette étape, doivent-elle de fait ne plus bénéficier des autres actions ? Pour vérifier cela, nous aurions dû procéder à une enquête systématique qui aurait pris beaucoup de temps. Nous n'avons donc recherché cette information qu'à travers les témoignages des personnes : équipe des ONG, direction des associations, partenaires institutionnels, familles objets de l'action (très peu), entre autres.

En dépit du temps très court (court pour atteindre les objectifs fixés mais long pour tout professionnel de l'évaluation), le vécu des situations a été très riche et éclairant. En deux occasions, les évaluateurs ont pu goûter des mets préparés dans le cadre des activités : un riz au lait dans le cadre de l'action de nutrition développée sur le quartier Parque Amazonas à Belém (celui-ci avait été préparé par les mères des enfants dénutris qui apprenaient ainsi comment le fabriquer) et une soupe d'œufs, recette rapide et économique élaborée pendant le cours de cuisine dans le centre de formation professionnelle de Vila Luizão à São Luís. La pratique concrète et l'expérimentation sont très présentes dans les actions, ce qui est fondamental dans un milieu où l'éducation formelle est fragile.

Le temps nous a manqué pour pouvoir visiter toutes les actions développées dans les trois villes. Nous avons déterminé un ordre de priorité sur chacun des sites, en fonction des informations que nous souhaitions, en fonction aussi de ce que les ONG voulaient montrer, en fonction enfin des questions que nous nous posons lors de chacune de nos visites.

Le sérieux et l'engagement des équipes des ONG sont tout à fait remarquables. Leur implication dans le travail, jusqu'aux moindres détails, est totale. Nous allons procéder à un résumé succinct de chaque action.

L'ACCOMPAGNEMENT FAMILIAL

Cette action est considérée d'une importance fondamentale. A l'exception d'une dirigeante de quartier à Belém (Zuleide Fernandes da Silva), toutes les personnes rencontrées, particulièrement les équipes des ONG brésiliennes, attestent son efficacité.

L'action consiste à accompagner régulièrement une mère de famille (des pères de famille ou d'autres membres du foyer, plus rarement ou à des moments précis), pour l'inciter à prendre des initiatives dans les domaines suivants :

- La santé de la famille - hygiène, nutrition, suivi médical, allaitement, vaccination, alcoolisme, drogue, usage des médicaments, suivi prénatal ;
- La santé personnelle - prévention du cancer, planning familial ;
- L'éducation - inscription et fréquentation scolaire, alphabétisation, soutien scolaire, formation professionnelle ;
- L'obtention de papiers officiels - documents d'identité individuels ;
- La violence
- Aide à la résolution des conflits internes à la famille, souvent des problèmes de violence entre le mari et la femme ou entre parents et enfants.

A São Luís , sur décision de l'équipe locale, les activités concernant les adolescents sont réalisées en étroite articulation avec celles d'accompagnement familial. Au sein des 361 familles accompagnées, 260 adolescents font l'objet d'actions spécifiques.

A Fortaleza, dans le quartier Jardim União, l'association communautaire s'est constituée en 1994 autour de l'accompagnement familial. L' " association des agents de santé de Jardim União et des familles accompagnées par elles " (c'est son nom) a pris le relais de trois femmes, agents de santé, directement liées au GACC. Elle accompagne aujourd'hui 350 familles. Elle prévoit d'élargir le service à des quartiers voisins récemment occupés où la concentration de pauvreté est plus importante ; les conditions sont désormais considérées satisfaisantes à Jardim União, par rapport à l'accompagnement familial. C'est

au moyen de l'accompagnement familial qu'on pénètre dans les communautés. Une fois la confiance gagnée, l'on peut se consacrer aux autres actions.

Les agents de santé, comme on appelle celles et ceux qui mettent en œuvre l'accompagnement familial, sont originaires de la communauté (à Belém sont également mobilisées des stagiaires de l'université) et formés par les ONG ou par des organismes spécialisés (drogue, relations parents-enfants, diarrhée, malnutrition, etc.), contactés à ces fins. La mise en place de groupes d'étude ou la réalisation d'activités d'auto-perfectionnement complètent ce dispositif de formation. Les sessions de formation sont très appréciées et portent sur des thèmes auxquels les agents sont directement confrontés lors de leurs visites. En fonction des problèmes rencontrés, les familles sont orientées vers des instances spécialisées. C'est le cas par exemple lorsque la dénutrition de l'enfant ou la déficience physique et mentale est jugée grave, quand un traitement contre la drogue est nécessaire (et accepté), ou encore quand les problèmes de violence ne peuvent être résolus par la discussion.

Une professionnelle, directement liée à l'ONG brésilienne, coordonne le travail des agents de santé. Chaque agent accompagne de 30 à 50 familles et visite de 5 à 10 familles par jour (les chiffres varient en fonction des équipes). Les visites sont hebdomadaires ou bimensuelles. Les agents reçoivent une indemnité mensuelle de 110 US\$ pour accomplir ce travail.

L'accompagnement familial utilise un formulaire comprenant un ensemble de points qui constituent autant d'objectifs que les familles doivent atteindre. Des objectifs intermédiaires sont fixés pour chacune des familles. Quand tous les objectifs sont atteints, la famille est "libérée" et une autre prend sa place. Le choix des familles appelées à faire l'objet d'un accompagnement familial est un sujet de controverses. En général, ces familles sont sélectionnées selon un critère de revenus et de précarité du logement (les plus défavorisés), mais des problèmes avec les adolescents (ou d'autres) peuvent également entraîner une décision d'accompagnement.

A Belém, il a été décidé de mettre en place un centre d'accueil social (un de ces centres est aujourd'hui géré par la mairie à Unidos na luta). Une partie des familles sont sélectionnées parmi les femmes qui font l'effort d'aller vers le centre, assurant ainsi en principe une plus grande efficacité de l'action.

L'équipe en charge de l'accompagnement familial organise des exposés sur des termes divers concernant plusieurs familles. Elle peut également promouvoir des ateliers d'artisanat ou d'autres activités suggérées par les familles suivies. Des campagnes de distribution de filtres à eaux ou de matériel scolaire subventionné, par exemple, sont également organisées. Les mères de famille apprécient beaucoup l'aide apportée à travers le matériel scolaire, même si elles doivent en payer une partie. Le manque de matériel scolaire est un motif important d'absentéisme des enfants.

Etant donné le degré de misère de ces familles, une aide leur est quelquefois apportée pour acheter des médicaments, payer un bus pour se rendre à une visite médicale ou au bureau d'Etat civil.

Dans les zones où est développé un large éventail d'actions, comme c'est le cas dans les deux centres principaux du GACC à Fortaleza, l'accompagnement familial a une ambition plus large, il inclut des activités d'éducation, à l'image de ce qui se fait à São Luís .

Les difficultés soulevées par l'accompagnement familial sont liées aux relations avec les services publics auxquels ce type d'action doit être lié pour produire des résultats. Les personnes, par exemple, qui n'ont pas l'habitude des consultations médicales, des examens de prévention ou de la vaccination, sont sensibilisés à l'importance de ces

services. Or il n'est pas rare que ces services, lorsque l'on cherche à y accéder, n'offrent pas la réponse attendue, ce qui compromet l'efficacité de l'accompagnement familial. La critique que fait la très lucide dirigeante de la communauté Unidos na luta, à Belém, va dans ce sens :

“ La misère ne sera jamais éradiquée si elle est traitée de façon individuelle ”.

De fait, dans un contexte où la citoyenneté n'est que l'apanage de quelques-uns, il convient de combiner l'accompagnement familial et l'organisation de la communauté pour la défense de ses droits élémentaires.

LE SOUTIEN SCOLAIRE

Les actions de soutien scolaire atteignent leur plénitude à Fortaleza, très certainement grâce au consortium d'ONG qui appuient financièrement le GACC, notamment via le parrainage des enfants.

Le soutien scolaire s'appuie sur les enseignements de Piaget. Sont également données des notions d'hygiène, de sociabilité, relatives à l'importance de la vaccination, etc. La joie et la satisfaction des enfants bénéficiant du soutien scolaire que nous avons rencontrés, offre un contraste saisissant avec le tableau caractéristique de l'éducation au Brésil décrit dans les pages qui précèdent. De fait, au Brésil, et tout particulièrement dans les quartiers pauvres, les jeunes et les adolescents tournent totalement le dos à l'école. Ils la rejettent et sont rejetés par elles. Les plus grandes difficultés se situent au niveau de l'enseignement des mathématiques et du portugais. En parallèle, dans les "écoles du GACC" (comme les appellent certaines mères de famille), les enfants apprennent à aimer et à revaloriser les études. Les activités récréatives aident évidemment à cela. A ces fins, le GACC emploie un professeur de sport qui tourne sur les différents lieux où est développé un travail avec les adolescents ou de soutien scolaire. L'ambiance était partout très joyeuse, notamment à l'association communautaire Sebastião Gabriel, où se retrouvent de nombreux enfants bénéficiant du parrainage de l'association française Partage avec les enfants du monde. Les enfants étaient très curieux de connaître les évaluateurs de la mission d'Essor.

Lors des entrevues que nous avons pu avoir avec des mères d'enfants bénéficiant du soutien scolaire, nous avons constaté que celui-ci était extrêmement apprécié, non seulement parce qu'il aide l'enfant à rattraper son retard scolaire mais aussi parce qu'il sort l'enfant de la rue. Au-delà de l'argumentation développée en ce sens par de nombreuses mères de famille, un enfant du soutien scolaire de l'association Crèche communautaire Cantinho Feliz nous a fait une déclaration qui ne laisse aucun doute sur ce que la rue représente dans l'esprit de très nombreuses mères :

"Ma mère dit que le diable habite dans la rue".

Les mères de famille manifestaient également une très grande gratitude vis à vis des personnes qui s'occupaient ainsi de leurs enfants, avec tant de tendresse et d'amour. Cela dit, elles avaient des idées très floues sur ce que représentaient le GACC et Essor, bien qu'il fût toujours fait allusion à ces entités dans les réunions. Ce niveau d'"aliénation" découle très probablement de leur très faible niveau de scolarité.

L'efficacité du soutien scolaire peut-être mesurée par les chiffres finaux de succès et de présence des enfants à l'école. A Fortaleza, le taux moyen de redoublement dans le système scolaire est de 14 %. Le taux d'abandon de l'école est de 15 %. En ce qui

concerne les 393 enfants du soutien scolaire, le redoublement est tombé à 9,5 % et le taux d'abandon à 0,5 % (données de 1995 et 1996).

A São Luís, les activités de soutien scolaire ont été abandonnées. Selon l'équipe du GACC-MA, celui-ci était en train de se substituer purement et simplement à l'école publique. Dans la mesure où il n'y a pas d'école à proximité des maisons, les mères de famille n'envoyaient plus leurs enfants à l'école formelle mais seulement au soutien scolaire. En compensation, le GACC-MA met aujourd'hui en œuvre des cours de formation pédagogique destinés aux institutrices des écoles communautaires. Parmi les 36 institutrices de la région, 32 ont assisté à ces cours. Dans le cadre de ses activités d'accompagnement familial, de travail avec les adolescents ou de formation professionnelle, l'ONG fait également pression sur les mères de famille pour qu'elles inscrivent leurs enfants à l'école. Aux côtés des associations, elle lutte pour que soit augmenté le nombre de places disponibles dans les écoles publiques.

Au moment de notre visite, au début de l'année 1998, le nombre des enfants de 7 à 14 ans habitant dans les zones d'intervention du GACC-MA se répartissait comme suit dans le système scolaire :

Ecoles d'Etat	114 enfants inscrits
Ecoles municipales	73
Ecoles particulières	3
Ecoles communautaires	107

Enfants non-inscrits : 78 (ces enfants font l'objet d'une attention particulière de l'ONG)

A Belém, la stratégie est de diminuer le coût du soutien scolaire de façon à ce qu'il puisse être pris en charge par la communauté, libérant ainsi l'APACC de cette mission et des charges financières correspondantes. Cela a pour conséquence une baisse évidente de la qualité du service.

Au terme de ces quelques observations une question demeure : est-ce le rôle d'une ONG que d'offrir un service d'éducation ?

L'enseignement de base est une obligation des pouvoirs publics inscrite dans la constitution brésilienne. Le retard scolaire et l'abandon pur et simple de l'école constituent non pas l'exception mais la règle dans la plupart des quartiers pauvres comme nous l'avons vu. Quelle est alors dans ce cadre la meilleure façon d'agir des ONG ? Exiger plus d'écoles du gouvernement ? Aider les enfants souffrant d'un retard scolaire ?

Il convient de ne pas oublier les initiatives prises par la mairie de Belém (programme de la *Bolsa escola*), ainsi que par la municipalité de São Luís (engagée dans la campagne "Tous les enfants à l'école"). Le gouvernement du Ceará promet également de ne laisser aucun enfant dans la rue. Si ces initiatives se consolident, il sera certainement plus facile d'identifier le rôle que pourrait jouer une ONG pour aider à dépasser ce tragique héritage de non-éducation.

LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Les activités que nous avons visitées, nous permettent de nous rendre compte que, pour le moins dans un secteur, les ressources institutionnelles parviennent (certes au coup par

coup) aux ONG, pour mettre en œuvre des cours de formation professionnelle. Plusieurs entités publiques et semi-publiques offrent des partenariats dont il est bien tiré parti. En 1997, les trois ONG ont proposé de nombreux cours professionnalisant en partenariat. Le GACC a noué une relation avec le Nutec (Fondation-Noyau de technologie industrielle du gouvernement de l'Etat du Ceará). Dans certains cas, en l'absence de soutien financier fédéral au Nutec, le GACC rémunère les professeurs. En d'autres occasions, ceux-ci ont été payés par le Fat (Fonds de protection du travailleur) via le Nutec. D'autres partenariats ont été établis avec le Senac (Service national d'apprentissage commercial) et le Senai (Service national d'apprentissage industriel). Hormis le paiement des instructeurs, les autres coûts sont couverts par les élèves qui payent une contribution d'environ 10 US\$.

L'APACC a offert des cours en partenariat avec le Senac sur des thèmes choisis par la communauté, en payant partiellement les instructeurs. A la fin de l'année dernière, elle a proposé 15 cours gratuits aux élèves en partenariat avec le Pep (Programme d'éducation professionnelle du ministère du Travail, bénéficiant de ressources du Fat administrées par le gouvernement de l'Etat).

Le GACC-MA a passé accord avec le Sine (Système national de l'emploi, mobilisant des ressources fédérales) à travers le gouvernement de l'Etat, pour offrir des cours de cuisine, d'informatique et de gestion d'entrepôts à 460 élèves. Ce partenariat doit s'achever au cours du premier semestre 1998. Dans ce cas, en plus du cours, le gouvernement a fourni le matériel, des bons de transport pour les élèves et un repas ⁷

Le GAAC et l'APACC ont présenté des projets au programme *Comunidade solidária*, un programme d'assistance sociale mis en place par le gouvernement fédéral. Ils ont ainsi obtenu des ressources pour mettre en œuvre des cours, en 1998. Dans ce cas, non seulement l'élève ne paye rien mais reçoit une aide de 50 US\$ pour y assister. Comme on peut le constater, il existe des partenaires, des agents et quelques ressources tout au moins, pour la mise en œuvre de cours de formation professionnelle au Brésil. Une partie de ces ressources est destinée à ceux que le gouvernement appelle " les jeunes en situation de risque social ".

On le voit, dans certains cas les élèves payent une taxe pour assister aux cours, d'autres cours sont gratuits, subventionnés par des fonds publics qui interdisent tout paiement, et pour d'autres encore les élèves sont payés pour étudier.

Il n'est pas possible d'évaluer, à court terme, l'impact de cet effort, dans la mesure où l'offre d'emplois est très faible. Comme nous l'avons entendu à de nombreuses reprises : *"Avec un cours c'est difficile de trouver un travail. Sans cours ça l'est encore plus."*

Il est certain qu'une amélioration du niveau général de la force de travail encouragée par les cours, si elle n'élargit pas le marché du travail, contribue à une évolution importante. Le nombre de cours réalisés et d'élèves qui en ont bénéficié est significatif.

En 1996, le GACC a offert 27 cours à 446 élèves. Le GACC-MA va atteindre 426 élèves, seulement dans le cadre du partenariat avec le Sine, entre la fin 97 et le début 98. Le Centre de formation professionnelle Santa Maria soutenu par l'APACC a déjà proposé des cours à 800 élèves dans son très court temps d'existence.

⁷ Le GACC-MA a financé la construction et a participé au développement du Cepec pendant 7 ans, avant de l'abandonner. Le Cepec est le Centre d'éducation professionnelle de Coroadinho, un quartier de São

Luís. Selon la présidente de l'Association, directrice du centre, celui-ci a offert des cours à 1632 personnes en 1997.

LE BUREAU DE L'EMPLOI

Les activités de formation professionnelle intègrent également des bureaux de l'emploi. Il s'agit de lieux où sont diffusées des offres d'emplois qui paraissent dans les journaux ou qui sont proposées par des employeurs. Ce dispositif est complété par la constitution d'un fichier de personnes à la recherche d'un emploi et par le Sot (Service d'orientation au travail) dans certains lieux.

Le Sot joue un rôle fondamental dans des communautés où les personnes sont mal préparées à la vie urbaine et a fortiori au monde du travail. Outre d'informations techniques (savoir-faire), un travailleur a besoin d'informations sur la façon de se comporter dans le monde du travail (savoir-être). Cela est d'une extrême importance lorsque l'on sait qu'une part importante de la population vient d'un monde d'où les relations monétaires sont souvent absentes, population qui a passé la majeure partie de sa vie dans un milieu rythmé par les saisons et les variations climatiques. Leurs relations à la nature et à la vie urbaine sont antagonistes. La formation professionnelle doit également avoir l'objectif d'initier ces personnes aux codes de la vie urbaine et non pas seulement au monde du travail. Peut-être est-ce la raison pour laquelle si peu de personnes ayant suivi des cours s'engagent ensuite dans une recherche d'emploi, tout particulièrement à Belém. Elles ne se sentent pas véritablement prêtes à cela : d'un côté, un cours introductif est insuffisant pour préparer une personne totalement vierge à une fonction ; de l'autre, il ne s'agit pas simplement de la préparer à exercer une fonction mais à s'intégrer à un autre monde dont les valeurs et les rythmes sont très différents du précédent. (En ville, la télévision joue sans aucun doute, pour le meilleur ou pour le pire, un rôle pédagogique de décodification des signes. C'est pourquoi elle règne souveraine, presque 24 heures sur 24, dans de très nombreux foyers pauvres qui se sacrifient pour en posséder une).

Malgré les très nombreux chiffres aux travers desquels les équipes tentent d'évaluer l'efficacité du bureau de l'emploi, un doute demeure. Quel est l'indicateur le plus adéquat ? Le nombre de personnes employées par rapport à celles qui recherchent une occupation, par rapport à celles qui suivent les cours ou par rapport à celles orientées vers un poste par le bureau ? Si l'indicateur est rapporté à ce dernier chiffre, il est relativement élevé (il varie entre 30 et 40 %), dans le cas contraire il est assez bas (il tourne autour de 10 %). En tout état de cause, le nombre de personnes employées n'est pas très élevé, parce que l'offre d'emploi est faible.

C'est pour cela d'ailleurs que les emplois à domicile se détachent de façon significative. Le bureau de l'emploi aide les personnes qui en appelle à ses services à être plus compétitives par rapport au très peu de postes existants sur le marché du travail urbain. Pour obtenir ces postes, les agents chargés de la formation professionnelle n'hésitent pas à conduire eux-mêmes le candidat sur le lieu de travail, ou encore à se rendre à plusieurs reprises à son domicile pour l'encourager à se présenter.

L'enjeu central de cette activité ne doit pas être l'emploi, non seulement eu égard aux transformations du marché du travail, mais aussi à cause de la tradition brésilienne historique d'informalité et d'emploi autonome qui s'est particulièrement renforcée dans les années 80. L'enjeu doit être le travail, comme l'a très bien dit la coordinatrice du Senac, à

Belém. C'est dans ce sens que devraient être développées des actions de micro-crédit, en mesure de générer des revenus et des solutions alternatives de travail.

L'importance du micro-crédit apparaît indirectement dans les propos tenus par les associations. Interrogées sur leur souhait majeur, les membres du Conseil populaire de la communauté du nouveau monde (Granja Portugal, à Fortaleza) ont immédiatement mis en avant les questions de génération d'emplois et de revenus. Ils sont allés jusqu'à aider certains groupes de personnes à réaliser les démarches nécessaires à l'obtention d'un "crédit ami" de la banque du Nordeste, un programme tout récemment mis en place. (Selon les membres de ce même Conseil, l'appui du GACC les a fortement aidés à élaborer un projet et obtenir un financement auprès du programme *Comunidade solidária* du gouvernement fédéral.)

A Belém, nous avons pu visiter un très prometteur atelier de couture qui produit des uniformes scolaires. L'acquisition des machines à coudre et le démarrage de la production ont bénéficié d'un prêt de l'APACC qui a déjà été remboursé.

Les trois ONG, le GACC, le GACC-MA et l'APACC ont mis au point des petits programmes de micro-crédit (entre 8 et 10) pour accompagner des initiatives individuelles ou de groupe, comme celle dont nous venons de parler. Nous pensons que cette tendance devrait être renforcée. La lecture de plusieurs projets présentés lors d'un cours d'initiation à l'entreprise réalisé par l'université d'Etat du Maranhão, à Vila Luizão, dans la ville de São Luís, montre que la demande existe.

Une autre demande très fréquente dans les trois villes concerne le micro-crédit destiné à l'achat par le travailleur d'instruments de travail (caisse à outils, équipement de coiffure, etc.) au terme des cours. L'absence d'outils de travail interdit très fréquemment aux ex-élèves de se lancer dans la profession de façon autonome.

LES ADOLESCENTS

Le travail avec les adolescents est fondamental pour plusieurs raisons. En premier lieu, parce que la croissance de la violence urbaine est directement liée aux jeunes de moins de 20 ans qui n'entrevoient aucune perspective face au chômage et aux carences de l'école.

En second lieu, les activités communautaires, le sentiment de solidarité et la volonté de s'organiser en association dépendront demain des jeunes d'aujourd'hui. La tendance des directeurs d'association est de s'éterniser dans leur fonction, comme nous l'avons déjà vu. Les associations perdent alors leur force et leur vigueur.

Le GACC-MA plaide pour une articulation du travail avec les adolescents à l'accompagnement familial, ce qui est parfaitement compréhensible. Les jeunes peuvent ainsi être conviés à des conférences (sur les questions sexuelles, la drogue, les relations avec les parents, le sida, etc.), à des sorties culturelles et récréatives (théâtre, visite de la ville) ou encore à des activités sportives. L'équipe cherche actuellement à mettre au point des indicateurs qui permettent de mesurer le développement de cette activité très récente à Vila Luizão. L'une des caractéristiques du travail réalisé à São Luís est la grande fréquentation des jeunes aux cours de formation professionnelle.

Le GACC-MA travaille aujourd'hui avec 260 jeunes issus des familles bénéficiant de l'accompagnement familial (au nombre de 361 au total).

A Fortaleza, le GACC établit une relation de complicité avec les adolescents à travers des activités culturelles, artistiques, récréatives, sportives ou encore des dialogues sur les

relations avec les parents, sur les questions sexuelles, sur la drogue, etc. Cette relation de complicité leur permet de parler des parents, des incompréhensions existantes ou de leur mal-être au sein de la famille qui peut être une conséquence naturelle de l'âge aussi bien que de problèmes objectifs. Le travail dure 6 mois, pendant lesquels les jeunes sont conviés à organiser des événements communautaires. Le résultat est remarquable. Le rapport avec l'autorité ouverte, éclairée et démocratique des instructeurs, représente une vraie nouveauté dans leur vie.

L'association des habitants de Jardim União atteste que les activités avec les adolescents ont eu un impact sur le quartier. Elles ont permis de faire régresser la petite délinquance (en particulier le vol de vêtements), de démobiliser les "gangs" (c'est le nom donné aux bandes de jeunes plus ou moins délinquants) et de diminuer la consommation de drogue dans le quartier. On constate une diminution du nombre de jeunes inoccupés dans les rues. En 1997, l'action avec les adolescents de Jardim União a concerné 80 jeunes. Ils pensent aujourd'hui lancer un journal. Le nom de cette action est Jocaci, Jeunes sur le chemin de la citoyenneté.

A Fortaleza, un travail avec les adolescents est également en cours au sein du centre de développement communautaire du nouveau monde -Granja Portugal. Un championnat sportif promu par le GACC et les associations communautaires a réuni les adolescents de divers quartiers. Le succès est garanti grâce au prestige que possède le football dans tous les groupes sociaux au Brésil.

A Belém, l'expérience avec les adolescents dans le centre de formation professionnelle Santa Maria a démarré en réponse à l'agressivité et la violence des jeunes qui commençaient à atteindre directement le centre. Des bagarres entre gangs ont conduit un groupe à entrer dans le centre pour agresser un des élèves du cours de formation professionnelle. Non seulement les personnes étaient agressées à l'entrée du bâtiment mais le bâtiment lui-même subissait des dégradations (jets de pierres, tags). La solution trouvée a été d'organiser un cours de sérigraphie avec la projection de vidéos, et d'inviter les jeunes des alentours à y participer. Cela a eu un grand succès et les jeunes ont bien répondu à cette invitation. Le cours a été monté en partenariat avec la Funpapa, une fondation municipale d'appui aux populations les plus démunies.

Nous considérons que le travail avec les adolescents devrait constituer une priorité des programmes d'Essor. Le nombre de jeunes, comme nous l'avons vu, est toujours très grand dans les quartiers pauvres récemment occupés. Le manque d'équipements sportifs, culturels et de loisirs laisse les jeunes quasiment à l'abandon.

NUTRITION INFANTILE

Si l'efficacité de quelques indicateurs peut-être mise en question, cela n'est pas le cas concernant l'action développée en faveur des enfants malnutris. Le poids de l'enfant et son évolution fournissent un indicateur très sûr pour évaluer l'efficacité de l'action et son impact sur les individus et les communautés.

Le pesage des enfants de 0 à 7 ans peut révéler des déficiences légères, substantielles ou graves. Quand il s'agit d'un cas grave, l'enfant peut-être orienté vers une entité spécialisée. Dans les autres cas, est réalisé un suivi périodique de pesage, sont données un certain nombre d'instructions sur l'alimentation et sont conseillés les soins indispensables.

Les équipes constituées des coordinateurs et des agents réalisent des conférences, préparent des dépliants avec des recettes économiques à partir d'ingrédients bon marché ou normalement rejetés, comme par exemple les épiluchures de fruits ou de légumes. Selon les données du GACC-MA, pendant l'année 97, 53 enfants considérés dénutris ont pu retrouver un développement normal. Les trois ONG manifestent un très grand engagement vis à vis de cette action.

STIMULATION PRECOCE - PREVENTION DES DEFICITS MOTEURS

Il s'agit d'un travail développé au bénéfice d'enfants de 6 mois à 6 ans qui présentent un retard sur certaines activités motrices. Il a pour but de corriger des problèmes qui, s'ils ne l'étaient pas, pourraient devenir pathologiques. Il se propose également de recenser les enfants handicapés habitant le quartier et qui ne bénéficient d'aucun traitement approprié afin, soit de les suivre en direct (10 cas en 1997), soit de les orienter vers les services compétents (6 cas en 1997). Le programme est mis en œuvre par des agents communautaires assistés d'un ergothérapeute. Cette action n'est mise en œuvre qu'à Fortaleza.

En 1995 et 1996, 317 enfants ont été examinés. 53 % présentaient des retards légers ou sérieux. Ce fait est dû à la faible stimulation de la part des mères et à l'ambiance familiale générale. La précarité de l'espace exigu des logements est un facteur aggravant de ces problèmes de développement ; les enfants n'ont pas d'espace suffisant pour se mouvoir de façon adéquate.

CRECHE

Le système d'éducation préscolaire ou maternelle est très fragile. Une grande partie des places offertes le sont par des établissements privés, destinés aux enfants de la classe moyenne. A Belém, 55,22 % des inscriptions préscolaires sont réalisées dans le réseau privé. La municipalisation du service récemment décidée rend cette situation encore plus complexe. Aucune possibilité d'élargissement du réseau n'est envisageable à court terme (ce qui complique la possibilité pour l'APACC de convaincre le gouvernement municipal de prendre en charge la crèche de Nova Terra Firme).

A Fortaleza, une partie des crèches créées avec l'aide du GACC qui ont été prises en charge par les pouvoirs publics ont trouvé écho au niveau des politiques institutionnelles, à travers leur participation aux forums d'échange des crèches communautaires (" Les crèches parlent ") mises en places par l'institution d'Etat, la Febemce. Cela est sans doute le meilleur exemple d'une action d'Essor qui soit parvenue à avoir une influence sur les politiques institutionnelles. Cette orientation devrait être encouragée.

La crèche Cantinho feliz reçoit de la Febemce des ressources pour couvrir la maintenance du bâtiment qui appartient à l'association, l'alimentation des enfants, l'achat de matériel pédagogique et les salaires de 12 personnes. La crèche accueille 100 enfants de 1 an à 6 ans et demi et son budget annuel s'élève à 55 000 US\$. Chaque mère de famille paye une contribution mensuelle de 4,5 US\$. Le GACC a formé l'équipe à l'administration et au travail pédagogique de la crèche. Celle-ci bénéficie aujourd'hui d'un encadrement pédagogique du gouvernement, mais elle préfère suivre une partie des

orientations données par le GACC, car les résultats sont beaucoup plus stimulants pour les enfants.

ASSAINISSEMENT ET HABITAT

Une action exemplaire dans le domaine de l'assainissement a été réalisée à São Luís, au sein d'une communauté du nom de Liberdade. L'action, développée entre 1988 et 1993, a consisté à assainir une zone occupée par des maisons sur pilotis construites sur des terrains inondables. Elle a bénéficié à 719 familles. Elle a intégré également un volet "amélioration de l'habitat" à travers l'auto-construction, qui a concerné plus de 300 familles.⁸

A Belém, l'APACC a appuyé financièrement le remblaiement du quartier de Riacho Doce et a financé pour moitié le matériel nécessaire à l'assainissement et à l'installation du réseau d'eau de la communauté de Pantanal, réalisé par l'entreprise publique. En outre, elle a contribué à l'amélioration de l'habitat de 12 familles.

Bien qu'il existe de graves problèmes d'assainissement dans de nombreuses zones des trois villes visitées, l'on peut comprendre pourquoi Essor n'a pas poursuivi ce type d'activité : les coûts sont très élevés par rapport aux nombres de personnes concernées. En outre, les questions d'assainissement ne peuvent se prêter à une démarche extensive informelle, les ONG ne peuvent agir qu'à travers des expériences pilotes ou proposer des solutions provisoires à des situations d'urgence (comme pour l'eau, par exemple, dans le quartier de Pantanal à Belém).

Il est très difficile de résoudre cette question de façon ponctuelle dans des métropoles comme celles dont nous parlons ici. Y compris une intervention alternative exige de respecter certaines normes nécessaires à la durabilité de l'action. Dans le cas contraire, la volonté de résoudre le problème, de façon rapide et précaire, peut entraîner des conséquences particulièrement néfastes.

Nous avons déjà parlé du problème du gaspillage de l'eau à Belém, résultat d'une intervention précaire, réalisée par les pouvoirs publics eux-mêmes. A Fortaleza, dans les zones situées aux alentours de Granja Portugal, de très nombreuses flaques d'eau, plus ou moins importantes, montrent que le réseau est fragile et supporte difficilement le trafic de véhicules. Les fuites du réseau d'eau, l'écoulement des eaux usées et les rejets des égouts à ciel ouvert composent un tableau extrêmement préoccupant du point de vue environnemental, qui rend souvent inopérant tout travail social de prévention lié à la santé, dans ces quartiers.

Une communauté soumise à des risques dus aux conditions environnementales d'assainissement doit élaborer une stratégie d'actions pour résoudre le problème. Cela signifie avant toute chose pouvoir appréhender le problème dans toutes ses dimensions et imaginer l'éventail des actions possibles : quelle est la hiérarchie des mesures à prendre et à qui appartient la responsabilité de les prendre ?

Il y a des choses qu'une communauté peut résoudre de façon autonome. Mais il y en a d'autres qui, même si elles doivent suivre des voies techniques et bureaucratiques alternatives, constituent une obligation des pouvoirs publics.

⁸ Cette expérience d'assainissement réalisée avec la participation des habitants du quartier de Liberdade à São Luís est recensée dans la publication éditée par le programme Solidarité eau, *L'eau dans le Nordeste du Brésil*, 1996

Les actions d'amélioration de l'habitat menées à São Luís et à Belém, en dépit de leur impact très positif au niveau des familles, sont extrêmement coûteuses en regard du nombre de personnes atteintes. A Fortaleza, l'ONG Cearah Periferia a mis en œuvre un programme d'amélioration de l'habitat dont la phase expérimentale s'est révélée être un grand succès. Il consiste à octroyer des prêts aux familles, d'un montant de 100 à 600 US\$ environ, et est fondé sur une mutualisation de ressources provenant des municipalités, de la coopération française et des familles bénéficiaires (épargne préalable). Le logement est un bien de consommation privé obligatoire parmi les plus chers qui existent. Dans ce sens, tout programme d'habitat peut difficilement faire l'économie de subventions.

Les actions d'assainissement et d'habitat exigent des connaissances techniques spécifiques qu'Essor devrait chercher à mobiliser, si elle décidait de s'impliquer plus fortement dans ce secteur⁹. Outre le Cearah Periferia, d'autres ONG et équipes gouvernementales dans plusieurs villes brésiliennes développent des méthodes alternatives et durables d'amélioration de l'habitat dans les *favelas*.

Les acteurs locaux

Les programmes et les projets développés sur l'initiative et avec l'appui d'Essor au Brésil mobilisent différentes catégories d'acteurs sociaux et institutionnels. D'une part, ils s'inscrivent dans un contexte qui ne peut être compris exclusivement comme une toile de fond découpée en secteurs d'intervention (l'éducation, la santé ou la formation professionnelle pour citer les principaux), mais qui doit aussi et surtout être considéré comme un espace social et politico-institutionnel où sont en jeu des acteurs collectifs. Des acteurs animés par des motivations et des intérêts spécifiques et entretenant des relations de collaboration, d'alliance, de conflit, etc. D'autre part, l'intervention elle-même contribue à fixer ces acteurs dans des rôles particuliers et à promouvoir entre eux certains types de rapports.

En un mot, l'intervention possède une dimension de développement institutionnel dont il nous semble important de rendre compte dans cet exercice d'évaluation. Nous nous attarderons, dans cet esprit, sur trois catégories d'acteurs : les associations de quartier, les ONG et les acteurs publics.

⁹ La question par exemple de la couverture des toits en tuiles d'amiante n'est pas seulement problématique à cause des effets très néfastes récemment découverts de ce matériau mais surtout parce que celui-ci est totalement inadéquat à un climat tropical. Ces tuiles renvoient la nuit toute la chaleur accumulée pendant la journée.

I. LES ASSOCIATIONS DE QUARTIER

UNE MOBILISATION DIFFERENCIEE

Les associations de quartier sont diversement mobilisées dans chacune des trois villes. A Fortaleza, le GACC est d'abord intervenu directement dans les quartiers sélectionnés. Pendant plusieurs années, le personnel de l'ONG a ainsi été chargé de réaliser les actions définies dans le cadre des programmes, selon une méthodologie rigoureuse, dont les résultats étaient régulièrement suivis et évalués par Essor.

Le choix d'impliquer certaines des associations d'habitants existantes au sein des quartiers dans la mise en œuvre des projets a été fait au moment du démarrage du programme actuellement en cours. Il a correspondu à une volonté d'ancrer plus fortement les actions engagées dans le tissu social local, dans l'objectif d'une meilleure appropriation de ces actions, voire de la prise en charge progressive de leurs coûts récurrents, par lesdites associations.

La participation des associations à la conduite du programme a été facilitée par la démonstration faite par l'ONG, dans le cadre des programmes précédents, de sa capacité d'action dans les quartiers correspondants. Mais elle a aussi été obtenue grâce à la mobilisation de moyens financiers pour construire des bâtiments de qualité destinés à accueillir les activités planifiées.

La participation des associations s'est traduite de différentes manières :

- elles ont mis à disposition des terrains leur appartenant pour édifier les bâtiments en question ;
- elles sont formellement responsables de la mise en œuvre des activités, l'ONG intervenant en appui technique et méthodologique dans le cadre d'accords contractuels signés avec celles-ci. Elles emploient notamment à ces fins un nombre important de volontaires (36 au total) percevant une indemnité financière mensuelle équivalant à un salaire minimum (environ 120 US\$) couverte par l'ONG ;
- elles contribuent enfin à la programmation de certaines actions (le choix des cours de formation professionnelle par exemple).

Ces modalités d'articulation satisfont pleinement les deux parties. Les associations sont en particulier toutes extrêmement reconnaissantes à l'ONG d'une part de les avoir aidées à accroître leur visibilité au sein des quartiers en les dotant de bâtiments, d'autre part d'avoir contribué à leur donner une vision d'ensemble des questions de développement, enfin de les avoir formées à la méthodologie de projets.

Elles font aujourd'hui preuve d'un esprit d'initiative significatif : l'une d'entre elles par exemple, l'association Crèche communautaire Cantinho feliz, est fortement mobilisée dans un forum d'échanges rassemblant plus de 400 crèches à l'échelle de la ville et s'est engagée dans la formulation d'un projet d'appui à la citoyenneté au niveau du quartier, dont l'ambition dépasse le strict appui à la petite enfance.

Par ailleurs, le soutien du GACC leur a permis de consolider une compétence professionnelle utile à la négociation de conventions directes de travail avec d'autres organismes privés ou publics : c'est le cas par exemple de cette même précédente association avec la Febemce, un service de l'Etat du Ceará, ou encore du Conseil populaire de la Communauté Novo Mundo à Jardim União.

A Belém, les relations de travail de l'APACC avec les associations sont globalement moins faciles. Elles ont été engagées d'emblée, au démarrage du programme, sur des bases combinant appui à la dotation de petits équipements et à la réalisation d'infrastructures (construction ou réhabilitation de bâtiments, assainissement, équipement d'un atelier de couture) et mise en œuvre des actions éducatives, d'accompagnement sanitaire et social et de formation professionnelle. Mais elles se sont assez rapidement concentrées sur ce second volet, plus "immatériel", de coopération, entraînant une remise en cause, principalement par les associations, des rapports de collaboration qui avaient été noués.

Cette évolution a correspondu avec le départ du premier responsable expatrié d'Essor, contraint de rentrer en France pour des raisons familiales, et l'arrivée d'un nouveau coordinateur français. Il est important de souligner ce point dans la mesure où, au delà du programme qui reste objectivement le même ou des styles de gestion de l'un et de l'autre qui peuvent être différents, il met en évidence la dimension toute "personnelle" de la relation bâtie avec les responsables associatifs. Cette relation est faite de dialogue, d'implication progressive, de confiance patiemment acquise ; autant de choses difficilement transmissibles, devant nécessairement être totalement reconstruites et nécessitant du temps.

Aujourd'hui, pour des raisons différentes, la plupart des associations actives dans les quartiers où travaille l'APACC ont pris leurs distances par rapport à l'ONG. L'une considère inadéquates les méthodes d'action de l'APACC, l'accompagnement familial par exemple étant jugé comme une activité confortant les bénéficiaires dans un statut d'assistés et ne les aidant en aucune façon à développer une capacité à s'indigner et revendiquer les services auxquels ils ont légitimement droit. Une autre ne comprend pas pourquoi l'ONG se refuse à investir dans la construction d'un bâtiment en dur permettant d'accueillir les activités proposées. Une troisième tient rigueur à l'APACC d'être intervenue dans le débat politique interne de l'association en suggérant la création d'une organisation ad hoc chargée de gérer une composante spécifique des actions développées, etc.

Ces problèmes multiples, plus ou moins fondés, ont conduit l'ONG à développer seule l'essentiel des actions inscrites à son programme de travail, dans une relation de voisinage plus ou moins bon avec les associations. Elle justifie ce choix par le fait à la fois de devoir tenir les objectifs quantitatifs de réalisation auxquels elle est contractuellement assignée et par la volonté d'agir auprès des populations les plus démunies directement concernées, convaincue de la pertinence des actions engagées.

L'ONG explique ce même choix, par ailleurs, en mettant en avant le fait que le programme de travail impose une méthodologie et des objectifs définis sans concertation préalable avec les associations. En outre, selon elle, le programme n'a pas pour enjeu explicite le renforcement des associations mais la mise en œuvre d'un certain nombre d'activités, le

passage par les associations ne constituant dans ce sens qu'un moyen pour mener celles-ci à bien.

Enfin, partiellement insatisfaite de ces options, elle regrette n'avoir pas pu développer les actions prévues dans des quartiers où une articulation plus forte aurait été envisageable avec les associations. En d'autres termes, elle suggère que le choix des quartiers d'intervention ne soit pas exclusivement arrêté sur la base d'indicateurs d'extrême pauvreté mais puisse aussi intégrer un critère de travail conjoint possible avec les associations existantes. (Cela a été pris en compte dans le nouveau programme en cours d'élaboration).

A São Luis, la participation des associations de quartier à la mise en œuvre des actions est considérée comme un principe de base présidant à toute intervention. Cette participation est jugée indispensable par le GACC-MA, qui veille à entretenir avec les représentants associatifs des rapports de " partenariat ".

La mobilisation des associations a été grandement facilitée par le travail d'un professionnel de l'ONG, à plein temps, pendant plus d'un an, exclusivement consacré à nouer des contacts et tisser des relations avec celles-ci. Ce travail souterrain, difficilement mesurable au moyen d'indicateurs quantitatifs, est, pour l'ONG, une mission de longue haleine indissociable des actions par ailleurs développées dans les quartiers et constituant une condition nécessaire de leur impact à long terme. Elle regrette dans ce sens qu'il ait dû être momentanément interrompu, sur l'initiative d'Essor, pour des motifs principalement budgétaires.

Cette relation avec les associations fait l'objet, comme à Fortaleza, de conventions signées entre les deux parties. Elle se traduit par la mise à disposition de volontaires directement employés par les associations (sur financement de l'ONG), chargés de mettre en œuvre les actions engagées, avec l'appui technique et méthodologique du personnel du GACC-MA. Ces volontaires sont actuellement à São Luis au nombre de 22.

Elle se traduit également par une responsabilisation des associations dans la gestion des activités développées. C'est le cas par exemple du Centap, le Centre d'entraînement et de perfectionnement professionnel dont la direction est conjointement assumée par l'Association des habitants du quartier Alonso Costa, l'Union des habitants de Vila Luisão et le GACC-Vila Luisão, une association composée d'habitants du quartier créée sur l'initiative du GACC-MA.

Certaines associations ayant bénéficié de l'appui technique et financier du GACC-MA pendant plusieurs années n'ont aujourd'hui plus de relations avec celui-ci. La plupart d'entre elles mobilisent des financements nationaux et internationaux leur permettant de poursuivre l'essentiel des actions démarrées en collaboration avec le GACC-MA. Citons le Cepec, le Centre d'éducation professionnelle du Coroadinho, délié du GACC-MA depuis 2 ans après 7 ans de travail conjoint. Celui-ci, grâce au soutien financier d'une ONG d'origine américaine d'obédience religieuse, Vision mondiale, à des ressources fédérales et à l'entregent politique d'un conseiller municipal est en mesure de conduire des programmes significatifs dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la formation professionnelle. Citons également le Club coopérativiste des mères de Camboa ou

encore l'Association communautaire du quartier de Primavera qui parviennent toutes deux à maintenir une crèche et, pour la première association, un centre de formation professionnel, là aussi pour partie avec l'appui de Vision mondiale.

UN ENJEU CLÉ

La participation des associations de quartier au travail développé par les ONG constitue, de notre point de vue, un enjeu clé des programmes. Nous faisons en effet l'hypothèse, largement partagée par les trois ONG, que cette articulation est une condition absolument nécessaire à l'impact des actions engagées, à moyen et long terme.

Le souci d'efficacité quelquefois mis en avant pour justifier une intervention directe des ONG dans les quartiers, c'est-à-dire la volonté d'atteindre les objectifs spécifiques fixés a priori dans le cadre des programmes, ne saurait à nos yeux prévaloir sur l'objectif général de développement local et d'amélioration dans la durée des conditions de vie des populations marginalisées qui préside à la mise en œuvre de ces programmes.

Nous considérons en outre, dans cette perspective, que l'action auprès des individus et des familles sur les champs d'activités investis, pour aussi indispensable qu'elle puisse être au renforcement de leurs capacités à prendre en charge leur propre devenir et à s'intégrer dans le monde économique et social qui les environne, doit être accompagnée, dans le contexte brésilien actuel, d'une dimension d'appui à l'organisation collective des habitants sur une base territoriale. Il en va notamment de la possibilité pour ces derniers de participer à l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques d'accès aux services sociaux et urbains.

Nous sommes conscients, en affirmant cela, de la difficulté, parfaitement exprimée par l'APACC à Belém, de devoir combiner des objectifs parfois inconciliables : d'une part, tenir des engagements de résultats dans le temps limité des programmes, qui font l'objet de contrats et à l'aune desquels les programmes seront évalués par les bailleurs de fonds ; d'autre part, prendre appui sur ces mêmes programmes pour contribuer au renforcement des associations de quartier. Cela dit, les modalités d'articulation entre associations et ONG développées sur chacun des sites sont riches d'enseignements sur la façon de promouvoir une participation réelle des associations à la mise en œuvre des actions et de contribuer, ce faisant, à les stabiliser comme des acteurs de développement urbain à part entière.

Deux conditions préalables nous semblent indispensables à cet exercice. La première est que la consolidation des structures associatives doit constituer un objectif de même importance que les résultats d'ordre quantitatif attendus des programmes. Il ne s'agit pas de faire prévaloir l'un sur l'autre mais de les situer à rang égal.

Cela a au moins deux conséquences immédiates. D'un côté, l'association n'est alors plus considérée comme un strict vecteur de la mise en œuvre des actions à conduire, c'est-à-dire comme un moyen, mobilisé (quand cela s'avère possible) ou non, pour réaliser les objectifs spécifiques des programmes. De l'autre, il devient nécessaire d'intégrer le critère associatif dans le choix des quartiers d'intervention, c'est-à-dire fonder ce choix non plus

seulement sur les indicateurs objectifs de pauvreté qui les caractérisent mais aussi sur l'existence d'un tissu associatif potentiellement mobilisable sur les actions prévues.

Cela suppose à son tour d'avoir des critères de choix des associations, voire de pouvoir apprécier, dans certains quartiers, la possibilité de structurer des personnes ou des groupes en associations.

La seconde condition est qu'il convient d'intégrer le fait que les objectifs à long terme des associations sont différents des objectifs des ONG. Par contre, ils peuvent être conciliés dans le cadre de programmes précisément délimités dans le temps, autour de champs d'intervention spécifiques. Il est illusoire et surtout totalement inefficace de prétendre nier ces différences, il faut au contraire les reconnaître afin de pouvoir nouer les relations opérationnelles recherchées. Passer contrat pour conduire un programme d'actions conjointes ne signifie pas renoncer à ses objectifs de long terme, mais s'accorder sur des objectifs intermédiaires communs.

Ces deux conditions respectées, la nécessaire articulation avec les associations est, croyons-nous, possible. L'expérience développée sur les trois sites montre que plusieurs éléments doivent alors être pris en compte.

Il est important, en tout premier lieu, que le programme fasse l'objet d'une négociation entre l'ONG et les associations. Cela suppose notamment que l'ONG sache faire droit à un certain nombre d'intérêts propres à l'association si elle souhaite que celle-ci participe au programme proposé. A cet égard, il est significatif de noter l'importance accordée par les associations à l'appui financier que peut leur apporter l'ONG pour construire des bâtiments en dur destinés à accueillir les activités programmées. Sur les trois sites, l'articulation a largement pu se nouer par ce moyen.

Plus globalement, la négociation suppose, à nos yeux, que l'ONG sache combiner dans ses propositions appui financier et appui technique. Au delà des activités " d'accompagnement " des personnes qui constituent le corps des actions qu'elle est en mesure d'offrir, elle doit mobiliser des moyens pour " matérialiser " son action. En d'autres termes, elle doit accrocher son travail sur des réalisations concrètes et tangibles (petites infrastructures, équipement d'ateliers, micro-crédit, etc.).

En second lieu, il est primordial que l'ONG sache respecter les rythmes de travail des associations. Ces rythmes ont quelquefois du mal à s'accorder avec le temps des projets et des programmes. Il n'est certes pas question pour les ONG d'abandonner les calendriers auxquels elles sont astreintes mais d'intégrer dans la programmation des activités la souplesse nécessaire à la mobilisation effective des associations. Celles-ci, répétons-le, ont en effet d'autres contraintes et d'autres enjeux que ceux strictement liés à la mise en œuvre des programmes.

Enfin, l'ONG, nous semble-t-il, ne doit pas limiter son appui aux structures associatives à un strict accompagnement méthodologique à la mise en œuvre des actions engagées dans le cadre des programmes. Nous touchons là le point crucial de la formation communautaire, dans le contexte brésilien actuel.

Renforcer la capacité professionnelle des associations à l'élaboration, à la conduite et au suivi de projets de développement est nécessaire : c'est une des missions parfaitement assumée par le GACC, le GACC-MA et l'APACC sur leurs sites d'intervention respectifs. Mais cela est assurément insuffisant si l'on cherche à faire des associations d'authentiques acteurs de développement urbain, en mesure de participer à la négociation, la formulation et la mise en œuvre de politiques publiques. Les associations doivent être spécifiquement formées et accompagnées à ses fins. A défaut de cet accompagnement, la tendance est forte chez les plus opportunistes d'entre elles de se situer, sans scrupule aucun, sur le marché de l'assistancialisme social principalement gouverné par des rapports de clientèle politique ou religieuse.

Les ONG doivent aujourd'hui repenser leur relation aux associations de ce point de vue. Elles ne peuvent se satisfaire de viser à l'autonomie technique et financière des associations, c'est-à-dire se fixer pour unique objectif la capacité de ces dernières à négocier des projets avec d'autres bailleurs de fonds. Leur choix de travailler avec les associations implique une responsabilité sociale et politique qu'elles doivent se donner les moyens d'assumer.

II. LES ONG

DES STATUTS COMPARABLES

Trois ONG sont responsables de la mise en œuvre des programmes, le GACC à Fortaleza, le GACC-MA à São Luis et l'APACC à Belém. Elles ont été précisément constituées à ces fins sur l'initiative d'Essor. Elles ont toutes trois des statuts comparables. Il s'agit d'entités de droit privé, sans but lucratif, formellement administrées, conformément à la législation brésilienne, par trois instances : l'assemblée générale des membres, une direction et un " conseil fiscal " (chargé de suivre et contrôler les comptes de l'association).

Au plan opérationnel interne, elles sont organisées en secteurs d'intervention correspondant à leurs divers champs d'activités : santé, éducation et formation professionnelle et accès à l'emploi. (Le GACC à Fortaleza développe par ailleurs des projets en milieu rural suivis par une petite équipe ad hoc distincte de l'équipe mobilisée sur les projets urbains). Elles emploient des professionnels à plein temps chargés de la réalisation des actions ; ils sont au nombre de 16 à Fortaleza (dont 2 sur les projets ruraux), 9 à São Luis et 6 à Belém. En 1997, les budgets du GACC, du GACC-MA et de l'APACC se sont respectivement élevés à environ 2.4, 1.5 et 1.2 millions de francs français.

La législation brésilienne interdit aux membres de la direction d'une association d'être rémunérés pour assumer cette fonction. Aussi la direction des ONG est-elle assumée à São Luis et à Belém par un collège de personnes bénévoles, externes à l'équipe opérationnelle.

Cela pose un réel problème : la direction y est en effet une “ figure décorative ” (pour reprendre une expression utilisée par la directrice-présidente de l’APACC) dans l’incapacité totale de jouer le rôle d’orientation des activités de l’association qui lui appartient en droit. De fait, le GACC-MA et l’APACC sont gérés par les coordinateurs des équipes opérationnelles, rémunéré par l’association dans le premier cas, expatrié d’Essor dans le second, auxquels les directions formelles des associations ont délégué l’essentiel de leurs pouvoirs.

Le GACC a opté pour une formule différente. Les membres de la direction y sont des salariés de l’ONG, rémunérés non pas pour leur fonction directive mais pour leur prestation professionnelle au sein de l’équipe : le directeur-président par exemple est actuellement le responsable administratif et financier de l’ONG. Cette modalité adoptée par de nombreuses autres ONG brésiliennes (à Fortaleza, par exemple, le Cearah-Periferia, partenaire du Gret, fonctionne de la même manière) est semble-t-il la meilleure façon, voire la seule “ légale ” aujourd’hui, de faire en sorte que l’association ait une équipe de direction en mesure de pleinement assumer ses fonctions.

LES CONDITIONS DE L’AUTONOMIE

Au delà de cette question des statuts, la réflexion sur l’avenir institutionnel des ONG passe par une analyse de leur degré d’intégration locale et d’autonomie. De ce point de vue, il nous faut souligner, avant toute chose, l’excellente image qu’ont aujourd’hui les trois ONG auprès de l’ensemble de leurs partenaires sociaux et institutionnels. Toutes les associations de quartier qui ont bénéficié de leurs services et tous les acteurs publics qui les ont appuyées sont, sans exception, unanimes pour leur reconnaître un très grand professionnalisme fait de compétences, d’implication et d’extrême rigueur méthodologique dans la mise en œuvre et le suivi des actions engagées.

Les associations mettent l’accent sur la qualité des opérations conduites et sur l’importance des outils de formulation et de suivi de projets qui leur ont été transférés. Les pouvoirs publics quant à eux insistent sur les capacités des ONG à atteindre des populations auxquelles eux-mêmes n’ont jamais accès (notamment dans le secteur de la formation professionnelle), sur la qualité de leurs méthodes de travail et des outils de suivi et d’évaluation des projets réalisés.

Cette qualité, reconnue sans réserve, de la prestation technique des ONG offre une base extrêmement importante à la stratégie quelles pourraient se fixer de renforcement de leur intégration locale.

La question de l’autonomie des ONG se pose aujourd’hui, on le sait, dans la mesure où celles-ci ont été créées dans un lien de totale dépendance à Essor pour mettre en œuvre des programmes élaborés et financés par les Français. D’abord simples équipes de réalisation desdits programmes, elles ont progressivement consolidé des compétences et se sont doté d’une identité technique et institutionnelle qui les amènent à revendiquer une plus grande indépendance et une plus forte autorité dans la définition des actions qu’elles

entendent conduire. Cette préoccupation est, dans son principe, partagée par Essor qui souhaiterait réduire son appui financier direct.

Mais couper ce cordon ombilical n'est, on s'en doute, facile pour aucune des deux parties. Elles revendiquent et craignent tout à la fois cette situation nouvelle, dont elles ne peuvent *a priori* maîtriser l'évolution future. Il s'agit pourtant d'une évolution nécessaire qui doit à nos yeux faire l'objet d'une démarche explicitement négociée (donc d'un débat ouvert) entre les partenaires français et brésiliens. C'est à cette seule condition qu'elle pourra être progressive et positivement assumée par tous.

La question de l'autonomie des ONG brésiliennes ne peut être résumée à ses aspects financiers. Etre autonome c'est, selon l'étymologie du mot, être en mesure de se donner ses propres règles, de se fixer ses propres objectifs, d'assumer seul son propre fonctionnement. De ce point de vue, la question de l'autonomie relève à notre sens d'une double dimension, interne et externe.

La marche vers l'autonomie passe, en premier lieu, par une consolidation de la structuration interne des organisations. Cela signifie, pour le personnel des ONG, de ne pas limiter son apport à la réalisation efficace des actions mais d'être en capacité d'intervenir sur les orientations de travail de l'institution. Il est important à cet égard que l'information sur les projets puisse circuler au niveau interne, que soient renforcées des modalités démocratiques de prise de décision ou encore que l'on puisse s'appuyer sur d'authentiques équipes de direction. Il ne s'agit pas, en disant cela, de mettre en cause les pratiques actuelles des ONG mais plutôt de les inviter à systématiser les efforts qu'elles ont engagés dans ce sens, si elles souhaitent avancer vers l'autonomie à laquelle elles aspirent.

Dans le cas particulier de l'APACC à Belém, il nous semble, en outre, dans le même esprit, qu'il est urgent de distinguer la fonction de coordination de l'ONG de la fonction de représentation de la coopération française, aujourd'hui assumées par une seule et même personne. L'ONG doit se doter au plus tôt d'une direction indépendante d'Essor. (Elle est d'ailleurs professionnellement mûre pour le faire).

En second lieu, la question de l'autonomie a une dimension externe : elle renvoie aux relations des ONG avec leurs bailleurs de fonds. De ce point de vue, le problème est un peu plus compliqué qu'il n'y paraît.

Bien souvent en effet, notamment pour la coopération française, l'ONG sera devenue autonome quand elle aura cessé de recourir à l'appui financier mobilisé par le Nord. En d'autres termes, l'autonomie financière est assimilée à ce que l'on pourrait appeler une "nationalisation" des ressources de l'ONG, c'est-à-dire à une prise en charge de celles-ci par des instances locales privées ou publiques.

Or la question se pose en des termes différents pour les ONG brésiliennes. Dans le domaine où elles interviennent, en l'occurrence le développement social, la plupart des sources de financement auxquelles elles peuvent faire appel sont particulièrement aléatoires. Les politiques publiques sont rares, voire inexistantes. A défaut d'un système d'"assistance" sociale accessible à tous selon des règles et des procédures établies,

sont mis en œuvre des programmes à vocation “ assistancialiste ”. Des moyens sont mobilisés sur des temps limités pour satisfaire certains besoins parmi les plus criants, au gré des gouvernements en place. L’incertitude liée à l’existence de tels programmes, la très grande variabilité aussi de leurs modalités de mise en œuvre, interdit aux ONG de fonder leur stratégie d’autonomisation sur le seul recours à des ressources nationales.

C’est pourquoi l’on ne peut résumer le processus d’autonomisation financière des ONG brésiliennes à la simple substitution de sources de financement étrangères par des sources de financement internes. Ce processus doit plutôt être entendu comme la capacité pour les ONG à diversifier leurs sources de financement. Et l’inventivité doit ici être de mise : il convient de concevoir des systèmes de financement des actions mobilisant la participation des populations impliquées, la contribution des autorités publiques et l’appui international.

Insistons, enfin, sur le fait que la conquête de l’autonomie passe par une plus grande diffusion du travail réalisé. Si l’autonomie des ONG doit être l’un de leurs objectifs principaux, elles ne peuvent plus se contenter aujourd’hui de réaliser un “ travail discret ”, comme cela est par exemple explicitement énoncé aux premières lignes du règlement interne du GACC à Fortaleza.

Fortes de la qualité du travail accompli et de l’image extrêmement positive dont elles disposent auprès de tous les acteurs sociaux et institutionnels avec lesquels elles ont entretenu des relations, les trois ONG doivent désormais s’attacher à communiquer ce qu’elles font, à l’échelle locale mais aussi nationale voire internationale (s’intégrer à des réseaux, diffuser leurs expériences, contribuer au débat public, etc.). C’est une condition nécessaire pour pouvoir élargir leurs partenariats et ainsi progressivement asseoir leur indépendance.

QUELLES PERSPECTIVES D’EVOLUTION ?

Que dire alors des perspectives actuelles d’évolution des ONG ? Beaucoup de choses ont déjà été exprimées dans les lignes qui précèdent sur les orientations possibles de leur travail ou encore sur les modalités à développer de leurs relations avec leurs partenaires locaux ou étrangers. Nous ne les reprendrons pas ici, nous voudrions par contre insister sur deux points.

Le premier sonne comme une évidence, il l’est probablement moins qu’il n’y paraît : les ONG constituent des acteurs à part entière des processus de développement social et urbain.

Les ONG ne sont pas de simples opérateurs destinés à se substituer temporairement à des pouvoirs publics qui seraient, pour l’heure, dans l’incapacité d’assumer leur mission d’intégration sociale, dans l’attente d’un (utopique) développement équitable allant de pair

avec la croissance¹⁰. Elles ne sont pas non plus des interfaces passagères entre des individus ou des groupes sociaux et des acteurs politiques et institutionnels, vouées à faciliter des relations appelées à progressivement se stabiliser d'elles-mêmes, sans recours externe.

Les ONG ont une légitimité pour agir sur la scène urbaine. Cette légitimité n'est pas fondée sur les systèmes de représentation politique électorale, à l'instar des associations à base communautaire ou des instances municipales, d'Etat ou fédérale. Elle ne doit pas être cherchée à ce niveau. Elle est fondée sur leurs engagements et le travail qu'elles accomplissent. Et elle leur impose en ce sens une présence dans la durée.

Cela dit, second point, la légitimité des ONG ressortit à leur capacité d'agir comme acteurs d'intermédiation au niveau social et politique. Au niveau social : l'un des principaux enjeux est, croyons-nous, de renforcer l'articulation des associations à base communautaire autour de problématiques (à élaborer) de développement territorial ou sectoriel. Au niveau politique : dans le contexte actuel, le rôle majeur des ONG est, de notre point de vue, d'accompagner l'ouverture et l'animation d'espaces de dialogue et de concertation entre les associations de quartiers et les pouvoirs locaux, dans la perspective de bâtir des programmes et des politiques publics.

Cette double orientation du travail des ONG ne doit pas être comprise comme un frein aux actions qu'elles développent aujourd'hui, mais plutôt comme le principe devant les sous-tendre.

Dans les domaines de l'éducation et de la santé, les ONG n'ont pas vocation à se stabiliser comme opérateurs directs de projets, pour aussi pertinents et efficaces que soient ces projets. Elles sont parfaitement légitimes dans une fonction d'innovation, sur des thèmes ou des secteurs d'intervention non traités par les acteurs sociaux et institutionnels locaux (comme peuvent l'être des activités de soutien scolaire ou des programmes de prévention contre le Sida dans les quartiers populaires, pour citer deux exemples). Mais elles doivent au plus tôt, et à tout le moins dès le stade de l'expérimentation dépassé, s'attacher à développer l'intermédiation, c'est-à-dire veiller, au travers des projets, à organiser et consolider l'articulation que nous venons de dire, entre les acteurs.

Dans le secteur de la formation professionnelle, la question se pose de manière un peu différente. Les ONG ont un rôle important à jouer pour faciliter l'accès des populations marginalisées aux structures et dispositifs d'appui existants ; elles doivent chercher à renforcer leur capacité d'opérateurs à ce niveau.

¹⁰ L'option prise par le GACC-MA à São Luis de mettre un terme à ses activités de soutien scolaire que les familles considéraient de plus en plus comme un substitut au système d'éducation publique et de s'engager sur la voie de la formation pédagogique des instituteurs et de l'appui aux associations pour revendiquer la création d'écoles publiques est une initiative courageuse qu'il nous faut souligner ici. Elle va dans le sens que nous évoquons.

III. LES POUVOIRS PUBLICS

TYOLOGIE DE L'ACTION

L'on peut opérer une très grossière classification en trois sous-ensembles de l'action des pouvoirs publics dans le secteur d'intervention des programmes (éducation, santé et formation professionnelle). Elle est organisée d'une part dans le cadre d'administrations publiques ou semi-publiques disposant de moyens budgétaires pour mettre en œuvre des politiques. Citons, pour fixer les idées, parmi les institutions avec lesquelles les programmes entretiennent des relations, à Fortaleza : le Nutec, Institut d'appui à la formation professionnelle ou la Febemce, Fondation du bien-être du mineur dépendant de l'Etat du Ceará ; à São Luis, le Senac, Service national d'apprentissage commercial ; à Belém, le Senac à nouveau et le Seteps, organisme d'appui à la formation professionnelle dépendant de l'Etat du Pará ou encore la Funpapa, une fondation d'action sociale liée à la municipalité.

L'action des pouvoirs publics peut d'autre part prendre la forme de programmes ad hoc organisés autour d'objectifs précis sur un temps a priori limité. Nous pensons ici par exemple aux programmes *Comunidade solidária* ou *Bolsa escola*. Le premier, mis en œuvre sur l'initiative du Gouvernement fédéral, a pour vocation de développer des actions à caractère social en direction des populations les plus démunies. Il a été récemment mobilisé par le GACC à Fortaleza et l'APACC à Belém pour financer des actions de formation professionnelle. Le second, mis en œuvre sur l'initiative de la municipalité de Belém (et de quelques autres municipalités dans le pays) a pour objectif d'aider les familles démunies à maintenir leurs enfants à l'école en leur offrant une indemnité financière mensuelle (cf. supra).¹¹

La troisième forme d'action, enfin, peut être qualifiée de plus " politique ". Elle consiste en l'ouverture d'espaces de dialogue et de concertation entre les autorités publiques (Etats ou municipalités) et les associations, où sont débattues les orientations à donner aux politiques publiques. Ces espaces sont le plus souvent des commissions consultatives constituées autour de thèmes relatifs aux politiques sociales en général (santé, éducation, etc.). Mais ils peuvent également concerner l'élaboration de certains budgets publics locaux.

¹¹ Certains de ces programmes peuvent être mis en œuvre par des administrations publiques, ou même déboucher sur la création d'administrations. Dans le même ordre d'idées, les instances que nous avons qualifiées ci-dessus d'administrations publiques ou semi-publiques peuvent être étroitement voire exclusivement liées à la réalisation de programmes. La distinction que nous opérons entre ces deux premiers sous-ensembles veut simplement mettre l'accent sur le degré de stabilisation institutionnelle de l'intervention publique à un moment historique donné.

DES ARTICULATIONS A RENFORCER

L'articulation des programmes mis en œuvre par les ONG à ces trois niveaux d'intervention publique est, à nos yeux, indispensable. Elle reste encore aujourd'hui modeste et doit être développée et consolidée. Nous en avons déjà dit les raisons, n'en rappelons que deux. D'une part elle s'inscrit dans la mission principale des ONG qui consiste à améliorer les conditions de vie des populations les plus démunies, en leur facilitant l'accès à des systèmes d'assistance existants. D'autre part, elle constitue une des voies de leur autonomisation, en leur permettant de diversifier les sources de financement de leurs actions.

En ce qui concerne l'articulation aux administrations existantes, le renforcement des relations que nous préconisons peut largement s'appuyer sur l'excellente image que les ONG ont acquise auprès de celles-ci. Encore faut-il que les ONG ne considèrent plus simplement ces relations comme une opportunité possible de mobiliser des moyens complémentaires pour élargir leur surface physique d'intervention mais aussi et surtout en fasse un objectif explicite et les intègre comme un élément clé dans leur stratégie d'évolution. Il conviendrait, par exemple, qu'elles puissent explorer la possibilité de conclure des partenariats institutionnels plus larges et plus stables, au delà des accords opérationnels actuellement noués autour de projets délimités. (Des accords cadres en quelque sorte qui intégreraient bien sûr ces derniers).

Dans le même ordre d'idées, il serait utile de chercher à mieux exploiter les partenariats existants. Un seul exemple : le Nutec, à Fortaleza, dispose d'une cellule d'appui à l'élaboration de projets de micro-entreprises. Cette cellule pourrait très aisément, selon le responsable de l'institution, être mobilisée, via le GACC, pour aider certains bénéficiaires des cycles de formation professionnelle intéressés à concevoir des projets d'installation, voire à négocier des crédits auprès d'établissements bancaires pour les mener à bien.

Enfin, dans toute la mesure du possible, le rôle d'interface joué par l'ONG dans la mise en relation des associations et des administrations pour gérer certains équipements ou activités, dans les domaines de l'éducation et de la santé tout particulièrement, doit, sans état d'âme aucun de la part de l'ONG, savoir être abandonné pour laisser place à des accords directs de partenariat entre ces acteurs. Ces accords doivent être conçus non pas comme des pis-aller (même si le départ de l'ONG peut quelquefois s'accompagner d'une baisse de la qualité des actions) mais comme une évolution légitime, nécessaire et souhaitable. Ils renvoient à une indispensable responsabilisation des acteurs impliqués et constituent une manifestation de l'impact des actions engagées.

Le cas de la prise en charge par la Febemce, à Fortaleza, des coûts de fonctionnement des crèches créées sur l'initiative du GACC est significatif à cet égard. Il doit, de notre point de vue, constituer une référence et un exemple à suivre. Cela peut d'ailleurs amener l'ONG à repenser ses modalités de soutien à ces activités, non plus comme opérateur direct de projets, mais en assistance à des programmes ou des politiques.

L'articulation de l'action des ONG à ce que nous avons appelé les "programmes" d'intervention publique est extrêmement faible. Le programme *Comunidade solidária* existe depuis plusieurs années (il a été mis en place sur l'initiative du Président Cardoso), mais il n'a été mobilisé que très récemment par le GACC à Fortaleza et l'APACC à Belém. L'APACC n'a par ailleurs tissé aucun lien, au jour d'aujourd'hui, avec le programme *Bolsa escola*.

Là encore pourtant, il nous semble que les ONG sont particulièrement bien armées pour jouer un rôle d'opérateur de mise en œuvre de ces dispositifs. Ceux-ci se situent totalement sur leurs champs de compétences. Et elles pourraient jouer ce rôle sans grand investissement complémentaire en termes de personnel. Cela suppose néanmoins qu'elles fassent l'effort d'aller vers les responsables de ces programmes et qu'elles sachent leur "vendre" l'expérience qu'elles ont accumulée.

Les relations qu'elles ont établi avec les communautés des sites sur lesquels elles travaillent et les outils méthodologiques qu'elles ont mis au point sont de très précieux atouts pour garantir une grande efficacité d'exécution. Mais plus encore, une intelligente combinaison entre les actions qu'elles déploient et celles promues par ces programmes pourrait donner à l'ensemble une dimension supplémentaire de qualité et d'intégration.

Il est très clair par exemple que la mise en œuvre du programme *Bolsa escola*, via l'APACC, sur l'un ou plusieurs des quartiers où elle intervient à Belém, permettrait au programme d'être sûr d'atteindre ses populations cibles, de bénéficier d'un suivi très étroit et de pouvoir, pour la municipalité, constituer l'amorce d'un traitement plus ambitieux des questions sociales dans les quartiers. Quant à l'APACC, elle bénéficierait ainsi de ce que d'aucuns appelleraient un "produit d'appel", lui permettant d'intégrer à ses programmes des familles qu'elle a aujourd'hui du mal à mobiliser dans la durée. A un niveau plus institutionnel, en outre, cela pourrait constituer l'amorce de relations plus étroites avec l'instance municipale et d'une implication dans l'élaboration de politiques publiques.

Au total, ce programme ou d'autres devraient être saisis par les ONG comme des opportunités d'accords et de conventions à passer avec leurs promoteurs.

Le dernier champ d'articulations possibles se situe au niveau que nous avons qualifié de "politique". Nous serons très brefs sur ce point tant il nous semble aller de soi que le rôle des ONG doit être d'accompagner la participation des associations avec lesquelles elles travaillent aux forums de concertation existants.

Accompagner les associations ne signifie pas nécessairement être présent dans les débats à leurs côtés, quoique la présence des ONG dans ces espaces de dialogue pourrait faire l'objet d'une discussion, mais à tout le moins les encourager instamment à y participer et les aider à y préparer leur contribution. C'est très certainement en ces lieux aujourd'hui que peuvent être imprimées les marques les plus fortes sur la formulation des politiques publiques, à partir de l'expérience développée et accumulée.

Les relations de coopération

Conformément à la commande faite à la mission d'évaluation, nous aborderons dans cette partie la question des relations de coopération entre Essor et ses interlocuteurs brésiliens. Après avoir brièvement rappelé les caractéristiques des relations actuelles et de leur histoire, nous nous attarderons sur quelques propositions d'évolution.

ORIGINE ET NATURE DES RELATIONS ACTUELLES

Essor, dès l'origine de ses programmes, a fait le choix d'intervenir à travers des ONG locales. Quels que soient les motifs qui ont présidé à ce choix, il est tout à fait significatif d'une volonté de ne pas agir comme opérateur direct dans les quartiers populaires d'un pays étranger. Il traduit aussi une volonté de ne pas intervenir directement auprès des associations à base communautaire ou des pouvoirs publics locaux. Il correspond de fait à la reconnaissance, par l'association française, de l'importance des acteurs non gouvernementaux locaux dans la conduite de programmes de développement social et urbain. En bref, il constitue une option spécifique de "développement institutionnel", selon la terminologie aujourd'hui consacrée (cf. supra).

Cela dit, Essor (et avant elle l'association Inter Aide), après avoir exploré les possibilités de ce point de vue, n'a pas souhaité faire appel à des ONG déjà existantes dans les villes où elle prévoyait d'intervenir. Elle a ainsi été amenée à créer de toutes pièces des organisations pour mettre en œuvre ses programmes. Ce fait qui, faut-il le souligner, est parfaitement légitime en soi, a néanmoins des conséquences qu'il est indispensable d'avoir à l'esprit au moment de toute réflexion ultérieure sur les stratégies de coopération entre les structures française et brésiliennes.

Il positionne d'emblée l'ONG locale comme une équipe de réalisation, *sensu stricto*, des programmes définis et financés par l'association française. Sur la base d'une évaluation des contextes locaux, cette dernière a totalement élaboré les orientations des programmes à conduire et arrêté les lieux de leur mise en œuvre. Elle a fixé les objectifs, conçu et mis en place des méthodes de travail, mobilisé l'ensemble des moyens financiers nécessaires, défini et utilisé enfin un certain nombre d'outils de suivi et d'évaluation. La démarche a été la même dans les trois villes.

Les trois ONG, partenaires d'Essor, ont aujourd'hui des âges différents : le GACC à Fortaleza a 13 ans, le GACC-MA à São Luis, 10 ans (dont 5 de vie autonome par rapport au GACC dont il a d'abord été une filiale) et l'APACC à Belém, 4ans. Il semble exister une étroite corrélation entre l'âge des ONG et le type de relations qu'elles entretiennent avec

Essor. Ces relations se développent globalement selon la même séquence, en fonction du stade d'évolution de l'ONG.

Le GACC compare ainsi, avec un certain à-propos, l'histoire du rapport des ONG à Essor, leur maison mère, à celle du cycle de la vie d'un homme. Les premières années s'apparentent à celles de la relation d'une mère à son enfant. La mère (Essor) est là, physiquement présente, pour encadrer à tout instant les premiers pas de celui à qui elle vient de donner naissance (l'ONG). C'est aujourd'hui le cas de l'APACC, coordonnée par un responsable expatrié d'Essor, après avoir été celui du GACC et du GACC-MA.

Puis l'enfant peu à peu grandit, devient plus autonome, la mère peut s'éloigner en confiant néanmoins alors l'enfant aux bons soins d'une "nourrice". L'expatrié n'est pas loin (à Fortaleza dans un premier temps pour le GACC pour accompagner spécifiquement les actions de formation professionnelle, à Teresina aujourd'hui pour le GACC-MA), il réalise des missions de suivi régulières, la "mère" installée en France venant périodiquement rendre visite à son "enfant" (une ou deux missions par an).

Enfin vient la période de l'adolescence, compliquée comme chacun sait, où l'enfant tout à la fois revendique son indépendance et l'appui inconditionnel de ses parents. Les parents, conscients du nécessaire éloignement de l'enfant, veulent malgré tout maintenir une certaine autorité sur celui-ci. Le GACC (adolescent plutôt réfléchi que foncièrement rebelle) considère qu'il est aujourd'hui dans une situation de cette nature vis à vis d'Essor (des parents plutôt ouverts).

L'âge adulte n'a encore été atteint par personne...

Que retenir de cette métaphore ? Au moins deux choses importantes à nos yeux. La première est qu'elle rend compte d'une préoccupation de la part d'Essor relative à la question de ses relations avec les ONG brésiliennes. Apparaît une méthode de travail, c'est-à-dire une stratégie et des modalités de rapport et de collaboration réfléchies, au moyen desquelles cette question est traitée. La seconde chose importante est que cette stratégie s'inscrit dans la durée. La relation connaît une évolution progressive intégrant et accompagnant le processus d'autonomisation des ONG.

Cette stratégie est tout à fait respectable et il n'est pas dans notre intention ici de la remettre en cause. Elle a conduit à des résultats extrêmement probants en termes de renforcement technique et (quoique dans une moindre mesure) institutionnel des ONG brésiliennes. Celles-ci sont aujourd'hui en mesure de développer, avec un très grand professionnalisme, beaucoup de rigueur méthodologique et une implication sans faille, des programmes d'action significatifs dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la formation professionnelle. Elles ont une compétence reconnue, de ce point de vue, par tous leurs partenaires associatifs et institutionnels locaux.

Dans ce cadre, nous ne ferons donc qu'avancer quelques éléments d'analyse et propositions d'évolution, à nos yeux souhaitable, de ces relations. Certaines de ces propositions ont déjà fait l'objet d'une discussion plus ou moins aboutie entre les partenaires. Toutes sont formulées dans l'objectif d'enrichir la teneur des relations de coopération au bénéfice des projets et des programmes développés.

QUELLES PERSPECTIVES D'EVOLUTION ?

Deux préalables nous semblent nécessaires à toute réflexion sur ces évolutions. Le premier est qu'il convient de faire des relations de coopération un enjeu de réflexion collective au sein des ONG brésiliennes. Totalement dédiées à la mise en œuvre et au suivi des actions de terrain, les équipes sont, pour dire le moins, très peu mobilisées sur ces questions. La quasi totalité des membres du personnel des ONG considèrent la coopération (et plus largement l'ensemble des partenariats externes) comme un fait, c'est-à-dire comme une donnée extérieure à leur travail, jamais débattue comme telle. L'image de la coopération française est celle d'un appui financier, d'outils méthodologiques et de quelques missions de suivi.

Il est indispensable, croyons nous, que l'ensemble du personnel s'approprie cette dimension de l'action des ONG. Il en va de l'identité et de l'avenir de celles-ci, dont on sait combien ils sont liés aux relations de coopération. L'implication de tous les intervenants dans ce débat, et partant leur responsabilisation progressive dans la négociation des programmes d'action, est une condition nécessaire au dépassement de la stricte fonction d'exécution des ONG, c'est-à-dire une condition de leur autonomie et de leur stabilisation comme acteurs à part entière des processus de développement local. Il est de la responsabilité des équipes de direction de promouvoir ce débat collectif.

Le second préalable à la réflexion sur l'évolution des relations de coopération est qu'il convient de comprendre celles-ci comme des relations non pas transitoires mais appelées à se maintenir. La coopération, sauf à être strictement considérée comme un acte d'assistance, n'a pas vocation à disparaître. Elle est légitime en tant que telle et doit être entendue, à nos yeux, comme le souci d'un lien à construire et à développer, dans la durée, entre des pays et des peuples.

De ce point de vue, par delà le rapport d'aide, les acteurs de la coopération ne peuvent donc faire l'économie d'une réflexion sur l'évolution des méthodes de collaboration, des types d'appui et de partenariat à établir. Dans le cas qui nous occupe, l'enjeu n'est ainsi assurément pas tant de " délier " les ONG d'Essor que de réfléchir à un renouvellement des modalités de leur partenariat et de la nature de leurs relations.

Nous distinguerons trois niveaux d'analyse et de proposition : l'élaboration des projets, la nature de l'appui financier d'Essor et les modalités de suivi et d'accompagnement de la mise en œuvre des programmes.

Au niveau de l'élaboration des projets, la question qui se pose est la suivante : comment accorder au mieux le patron d'intervention d'Essor aux contextes locaux ? Il est clair que cette articulation est d'emblée marquée par la relation inégale qui existe entre Essor qui mobilise l'essentiel des moyens financiers et les ONG brésiliennes, dont la survie est encore totalement dépendante de cet appui.

Dans ce cadre, Essor doit, à notre sens, faire l'effort d'une reconnaissance pleine et entière de la capacité des ONG à analyser les contextes locaux et à définir les orientations

des actions souhaitables. De la même façon, les ONG brésiliennes doivent comprendre et reconnaître les motivations et les contraintes d'Essor, dans sa démarche de coopération. Ce n'est que sur la base de cette reconnaissance mutuelle que peut et doit s'établir aujourd'hui la nécessaire négociation entre les partenaires sur les projets et les programmes.

En ce qui concerne l'appui financier, il devrait probablement prendre deux formes. Il convient d'une part que soit maintenu un soutien financier aux projets. De ce point de vue néanmoins, il serait souhaitable qu'un effort systématique soit fait pour articuler les financements mobilisés par la coopération à des ressources locales à caractère privé, associatif et institutionnel. Cette " mutualisation " des ressources devrait, dans toute la mesure du possible, constituer un objectif explicite des actions mises en œuvre. Il s'agirait en d'autres termes de ne plus considérer les ressources locales strictement comme des financements d'appoint. (Des évolutions dans ce sens sont à signaler concernant la formulation des nouveaux programmes d'action, notamment à Fortaleza).

Le soutien financier devrait d'autre part prendre la forme d'un appui institutionnel aux ONG brésiliennes. Nous entendons par là un financement spécifique de l'institution délié des activités opérationnelles. Il va sans dire que ces ressources devraient être mobilisées sur la base d'objectifs et de cahiers des charges précis et évaluables, notamment en termes d'autonomisation financière des ONG. Mais c'est, croyons nous, à cette condition seulement que les ONG auront les moyens de s'organiser pour véritablement s'engager sur la voie d'une autonomisation.

Du point de vue du suivi de la mise en œuvre des programmes, nous souhaiterions insister en premier lieu sur la nécessité d'un fonctionnement moins centralisé, plus " réticulaire ", de l'accompagnement réalisé par Essor. Les ONG brésiliennes ont actuellement très peu de relations entre elles. Elles entretiennent des rapports, pour l'essentiel aujourd'hui, avec l'équipe lilloise d'Essor.

Or nous avons pu constater, lors de notre mission, combien les problèmes auxquels elles étaient confrontées étaient très comparables de l'une à l'autre. Plus encore, certaines questions posées par l'une avaient souvent déjà été résolues par l'autre. Il en est ainsi par exemple de la question de la direction des ONG ou encore du mode de relation avec les associations de quartier (cf. supra). De façon générale, les champs et les méthodes de travail sont suffisamment semblables pour autoriser des contributions croisées extrêmement fécondes entre les équipes.

Cela plaide pour un renforcement des liens de travail en réseau entre les trois ONG. Sans gros investissement supplémentaire, devrait pouvoir être organisée une meilleure circulation de l'information (les lettres mensuelles d'information existantes légèrement reformatées pourraient en être le support). Devraient également pouvoir être établis des contacts réguliers entre les professionnels travaillant sur les mêmes champs ou encore programmées une ou deux rencontres annuelles sur des thèmes de réflexion communs (comme cela a déjà été réalisé à une ou deux reprises). Il appartient (partiellement) à Essor de promouvoir ce type de relations.

En second lieu, il nous semble important que les ONG soient totalement indépendantes d'Essor d'un point de vue institutionnel, comme cela est aujourd'hui le seul cas du GACC. La confusion des rôles des représentants d'Essor au Brésil¹², à la fois partie prenante des ONG et responsables du contrôle de l'exécution des programmes pour le compte de la coopération, est à l'évidence extrêmement difficile à gérer au plan personnel et professionnel. Elle interfère également sur la bonne marche des projets et du fonctionnement des ONG. Des relations contractuelles entre les deux instances seraient, à n'en pas douter, beaucoup plus claires et efficaces. (C'est d'ailleurs dans ce sens qu'est en train d'évoluer la relation entre le GACC-MA à São Luis et le responsable expatrié d'Essor qui suit le programme).

En ce qui concerne enfin les missions de suivi régulièrement réalisées par l'équipe lilloise d'Essor, elles ont eu (et continuent d'avoir pour partie) un impact considérable sur la conception et la mise en place des méthodes de travail utilisées par les ONG, dont on a déjà dit la remarquable qualité. Néanmoins, les méthodologies sont aujourd'hui bien rodées dans les trois villes et ce type d'appui ne se justifie probablement plus avec la même vigueur. Ces missions pourraient désormais être plus légères et diversifier leurs objectifs. Un dialogue plus étroit avec les ONG brésiliennes permettrait de mieux adapter les formes et les contenus de l'appui technique d'Essor aux attentes locales.

En outre, sans préjuger des résultats de ce dialogue, Essor devrait probablement réfléchir, dès à présent, à se situer plus fortement dans un rôle d'intermédiation. D'un côté, il pourrait être utile, dans certains cas, de chercher à mobiliser des compétences externes à l'association, sur des thèmes dont elle n'est pas totalement spécialiste. Nous pensons par exemple, dans le contexte actuel des programmes, à la question de la génération d'emplois et de revenus.

Mais plus généralement, la mise en œuvre des activités est source d'interrogations et de développements possibles divers, par rapport auxquels Essor devrait, à nos yeux, être organisée pour pouvoir répondre : se constituer ou chercher à avoir accès à des réseaux français, brésiliens, voire internationaux en mesure de mobiliser l'expertise nécessaire, budgétiser quelques moyens au moment de l'élaboration des programmes pour permettre cette mobilisation.

D'un autre côté, Essor devrait explorer la possibilité d'une articulation avec la coopération décentralisée. Nombre des questions traitées dans les villes où l'association intervient, pourraient, croyons nous, donner lieu à des partenariats directs extrêmement fructueux entre acteurs sociaux et professionnels français et brésiliens.

Sans connaître précisément le contexte socio-économique lillois, nous pensons néanmoins qu'y ont été développées des expériences en matière d'animation sociale, d'intégration des jeunes ou de génération de revenus et d'emplois, pour ne citer que quelques exemples, qui se prêteraient à une dynamique d'échanges très féconde pour les deux parties. Il ne s'agit pas, en disant cela, d'inviter Essor à se transformer purement et

¹² Rappelons qu'à Belém, le responsable expatrié d'Essor coordonne les activités de l'APACC et qu'à São Luis, le responsable pour Essor du suivi des actions (basé à Teresina) est membre de la direction du GACC-MA.

simplement en un intermédiaire de coopération directe et décentralisée mais de convier l'association à débattre de cette dimension possible de son action internationale.

EPILOGUE

Quelques questions offertes à la réflexion

Il existe bien évidemment des conflits dans la mise en œuvre des programmes d'Essor. Les programmes ont quelquefois précédé la constitution des équipes locales chargées de les conduire. Tous comportent un menu principal et un "modus operandi". Les conflits sont dus à ce "modus operandi", c'est-à-dire aux méthodes d'action, plutôt qu'au contenu des actions. De notre point de vue, ces conflits sont inévitables. Ils sont liés au fait que le processus soit impulsé de l'extérieur et cherche à s'enraciner localement, dans une perspective d'indépendance et d'autonomie.

De nombreuses observations pourraient être faites sur les actions d'Essor et de leurs partenaires brésiliens, certaines pourtant méritent une réflexion plus fouillée. Nous en présentons quelques unes ci-après dans le but d'alimenter la réflexion et, le cas échéant, de contribuer à certaines inflexions du travail réalisé. Ces observations ne constituent pas une nouveauté. Elles étaient présentes dans la plupart des esprits, à la fois des membres des équipes locales qui coordonnent les actions sur le terrain et des responsables des ONG.

PAUVRES VS MISERABLES

Accorder la priorité aux plus défavorisés est un objectif explicite des actions d'Essor. Cette finalité fait partie des statuts de l'association.

Cela dit, la notion de "plus défavorisés" demande à être précisée, dans un contexte où l'immense majorité de la population est en dessous du seuil de pauvreté. A plusieurs reprises, nous avons pu constater que les études réalisées sur la population des quartiers populaires visaient à identifier "les plus pauvres d'entre les pauvres" pour choisir qui devaient faire l'objet d'actions. Cela laisserait entendre qu'Essor ne s'autoriserait à travailler qu'avec ceux que plusieurs équipes de recherche au Brésil qualifient de misérables ou d'indigents.

Parmi les indicateurs utilisés pour caractériser la pauvreté, le revenu par tête est celui qui se détache le plus fréquemment dans la majorité des études. Il s'agit d'un chiffre qui définit un seuil de pauvreté et permet de diviser la société en deux catégories : les pauvres et ceux qui ne le sont pas. Ce chiffre est généralement d'un demi salaire minimum par personne et par mois.

Certaines institutions brésiliennes considèrent le rapport entre le prix d'achat d'un ensemble d'aliments de base et leurs coûts, pour définir le niveau de satisfaction des besoins élémentaires des familles. Est ainsi pris en compte le coût de la vie à l'échelle locale.

La définition de la situation de pauvreté doit également intégrer la question de l'accès aux services publics. L'importance de l'assainissement de base est indiscutable. Juarez Brandão Lopes, sociologue, chercheur, classe parmi les indigents ceux qui sont en dessous du seuil de pauvreté et n'ont pas accès à un service d'assainissement. Au Brésil, selon les données du recensement de 1991, 17,7% de la population urbaine seraient dans cette situation selon l'auteur.

Dans une recherche comparative sur les métropoles brésiliennes, Sonia Rocha étudie l'évolution du nombre de pauvres, en s'appuyant sur la proportion de personnes en dessous du seuil de pauvreté. Malheureusement, nous ne disposons pas des données relatives à São Luís.

EVOLUTION DE LA POPULATION PAUVRE 1980 / 1991

Métropole	1981		1991	
	%	Population	%	Population
Belém	50,9	440 000	43,2	532 000
Fortaleza	54,0	895 000	41,3	1 452 000

Source : IBGE / PNAD

Belém et Fortaleza font partie des métropoles brésiliennes qui concentrent la plus forte proportion de population vivant en dessous du seuil de pauvreté. Il est à peu près certain que São Luís est dans le même cas. (Recife occupe la première place selon cet indicateur).

Les deux villes se situent également parmi celles qui présentent le fossé le plus grand entre les pauvres (en dessous) et les non pauvres (au-dessus du seuil de pauvreté). (Salvador occupe la première place selon cet indicateur).

La question qui se pose est alors la suivante : dans un monde où la pauvreté est si grande, est-il nécessaire de chercher à atteindre les plus pauvres dans des quartiers qui concentrent déjà les populations les plus pauvres de la ville ?

Le degré de pauvreté peut être un facteur dirimant de l'efficacité des actions conduites par les ONG. Ne pas avoir de quoi manger est, pour une mère de famille, une situation qui lui interdit d'opérer quelque hiérarchisation qui soit entre ses préoccupations courantes. Tout devient secondaire : l'inscription des enfants à l'école, les visites médicales, la prévention du cancer, etc.

L'assistante sociale qui coordonne les activités d'accompagnement familial de l'APACC témoigne ainsi, à partir de son expérience, que le travail avec les mères de famille "pauvres" est plus efficace en termes de dynamisation des communautés que l'accompagnement des mères qui se situent en dessous du seuil de pauvreté. Dans le même esprit, la coordinatrice des actions de formation professionnelle du GACC-MA

souligne que les classes rassemblant uniquement des élèves issus des milieux les plus pauvres fonctionnent moins bien que celles mêlant les pauvres aux plus pauvres.

Une mère de famille qui prend l'initiative d'aller vers le centre d'accueil social tire meilleur profit de l'accompagnement familial et peut en être libérée plus rapidement. Elle peut en outre devenir un agent qui incite d'autres familles à se diriger vers le centre.

Que faire alors avec ceux qui se situent en dessous du seuil de pauvreté ? Cette question a été discutée avec l'équipe de l'APACC. Il faut penser à d'autres types d'actions (peut-être par exemple des cantines populaires). Des problèmes comme la faim exigent des réponses urgentes qui sont du domaine de la charité et de la solidarité.

CONTROLE DE QUALITE VS EFFICACITE DES ACTIONS

En diverses occasions, au cours de la mission, les équipes se sont plaintes du nombre excessif de rapports et de documents à remplir liées aux exigences d'Essor concernant le suivi des programmes. Il est vrai que le nombre de documents, de fiches et de rapports produits sur les actions est considérable, et nous a conduits à envisager l'hypothèse d'un système de procédures exagérées de contrôle de l'information sur les activités.

La quantité considérable de chiffres contenus dans les rapports renforçait cette hypothèse : un grand nombre de cours, de réunions ou de conférences n'est pas nécessairement synonyme d'efficacité ou de transformations qualitatives.

Vérifiée, l'hypothèse ne s'est pas complètement confirmée. Il faut en effet souligner que c'est précisément la transcription systématique des actions dans des rapports réguliers qui donne à Essor et aux ONG brésiliennes un prestige certain auprès de leurs partenaires institutionnels. Tout particulièrement au Brésil, où la tradition n'est pas à l'enregistrement des données, au contrôle et à l'accompagnement, ces documents suscitent l'admiration et sont associés dans tous les esprits à un niveau élevé d'organisation.

En dépit des plaintes, lors de la restitution du travail de la mission au Brésil, aucun des participants n'a pu précisément dire ce qui était " de trop " et pourrait être abandonné. Bien au contraire, plusieurs interventions ont montré combien l'analyse des données accumulées était utile.

Les réflexions locales sur ce point montrent qu'il conviendrait sans doute de mieux débattre de l'intérêt des tableaux et des indicateurs utilisés pour mesurer le travail. La participation de tous, au delà de l'enregistrement mécanique de chiffres, conduirait peut-être à modifier le calcul de certains d'entre eux. Mais cela ne devrait pas entraîner de profondes transformations des méthodes de travail.

ACTIVISME VS REFLEXION

L'effort réalisé pour améliorer les chiffres et pour respecter les objectifs quantitatifs fixés à chaque étape occupe beaucoup les équipes des ONG brésiliennes et leurs coordinateurs à des tâches pratiques. Le souci d'atteindre les objectifs à tout prix conduit parfois à une attitude qu'on pourrait qualifier de "productiviste". Cela est loin d'être négatif. Nous l'avons déjà souligné, l'efficacité reflétée par les chiffres est élevée.

Néanmoins, les actions ne sont probablement pas toujours aussi efficaces qu'elles pourraient l'être si un peu plus de temps était consacré à la réflexion sur les pratiques. Cela devrait aussi être accompagné d'une certaine souplesse nécessaire aux initiatives exigeant un peu de créativité et un moment de maturation.

Ce constat d'un activisme parfois exagéré et d'une faible réflexion a été énoncé comme une hypothèse, à partir de nos observations de terrain. L'hypothèse a été confirmée par les équipes.

L'Etat du Ceará et la ville de Fortaleza vivent actuellement une période de réformes administratives qui ont un impact important sur le travail du GACC. Cela doit faire l'objet d'une réflexion.

Le congrès national brésilien vient d'approuver une série de lois relatives à la déreglementation du travail temporaire afin d'élargir le marché du travail. Ces lois sont controversées et font l'objet de nombreux débats à travers tout le pays. Les agents travaillant dans le secteur de la formation professionnelle ne devraient-ils pas chercher à mieux comprendre cette législation nouvelle ?

Il ne s'agit que de deux exemples destinés à montrer la nécessité d'un effort d'analyse et de réflexion de la part des ONG, si elles souhaitent se consolider et devenir suffisamment fortes pour apprendre à cheminer seules.

DISCRETION VS DIFFUSION DU TRAVAIL

L'un des points récurrents de la charte du GACC est celui-ci : réaliser un "travail discret". Ce principe était au fondement de l'action des ONG, pour le moins jusqu'à récemment. La mission s'est déroulée au moment charnière où cette conviction était précisément remise en cause. Il est clair que pour pouvoir efficacement conquérir des partenaires, élargir les actions, s'engager sur la voie de l'autonomie, il est indispensable d'acquérir une reconnaissance qui dépasse les limites des communautés où sont développées les activités.

L'absence de bulletins ou de dépliants destinés à diffuser l'information sur les actions engagées par Essor et les ONG locales est un fait qui attire l'attention. Il y a une heureuse exception : le document de présentation du GACC-MA, financé d'ailleurs par l'Unicef. Nous avons constaté que, la plupart du temps, les ONG étaient inconnues, y compris au sein du milieu non gouvernemental ou des associations communautaires de leur ville.

PRINCIPALES CONCLUSIONS

Nous reprendrons ci-après les principales conclusions qui peuvent être extraites de ce rapport.

- 1. L'image d'Essor et des ONG brésiliennes** qui ressort des entretiens, notamment auprès des partenaires institutionnels (Nutec, Senac, Unicef, Febemce), **est très positive**. Dans tous les cas, ils soulignent qu'il s'agit de l'ONG " la plus sérieuse et la plus compétente " parmi toutes celles avec lesquelles ils développent des partenariats.
- 2. Les actions réalisées** par Essor et ses partenaires brésiliens **sont adéquates** aux problèmes spécifiques rencontrés au sein de la population pauvre vivant dans les quartiers périphériques de Fortaleza, São Luís et Belém. Les contextes socio-économiques national et locaux, caractérisés dans ce rapport par des données sur les revenus, l'emploi, l'éducation et la santé, constituent un cadre dramatique face auquel **la pertinence** des actions – accompagnement familial, nutrition infantile, soutien scolaire, formation professionnelle, stimulation infantile visant à la prévention des déficiences physiques et encadrement pré-scolaire – **est indiscutable**.
- 3. L'efficacité de l'ensemble des actions** sur les besoins des plus défavorisés peut être **vérifiée** par sa traduction en termes statistiques et d'indicateurs (par exemple les enfants dénutris sortis d'affaire ou les enfants ayant obtenu un succès à l'école après avoir bénéficié du soutien scolaire) ainsi que par les témoignages entendus lors des entretiens (par exemple sur l'efficacité du travail avec les adolescents, sur les associations formées au travail communautaire). Cette efficacité ressortit aux aspects méthodologiques liés à la mise en œuvre des actions (nature des activités, méthodes d'action, outils de suivi, formation des agents), mais aussi à l'implication remarquable des équipes sur le terrain : coordinateurs de programme, coordinateurs des actions et agents volontaires.

L'impact des actions visant à atteindre les plus défavorisés au sein des communautés ou des quartiers est en général positif, cela pour les motifs déjà énoncés. L'efficacité des actions n'est discutable que sur quelques questions ponctuelles.

Le processus de pérennisation des actions se développe de façon tout à fait correcte. Certes, il est difficile d'attendre qu'une crèche ou un centre d'accueil social pris en charge par les pouvoirs publics soient de qualité égale aux actions originelles, néanmoins le service alors fourni à la communauté devient permanent. La question de la pérennisation des actions mérite qu'on y accorde plus d'attention ; elle peut prêter à débat dans le contexte plus général de la recherche d'autonomie des différents acteurs impliqués.

De ce point de vue, une réflexion accrue serait nécessaire sur ce que signifie l'autonomisation des associations communautaires. L'indépendance financière vis à vis d'Essor et des ONG et la capacité technique à formuler et mettre en œuvre des

projets ne sont assurément pas les seuls éléments à prendre en compte. L'autonomie a aussi une dimension sociale et politique ; dans le contexte brésilien actuel, elle renvoie à une nécessaire évolution des normes et des critères d'action, par delà l'insertion dans les traditionnels rapports de clientèle.

En ce qui concerne les ONG, de la même façon, l'autonomisation ne peut être comprise comme le seul fait de rompre les liens financiers avec la coopération française. Elle relève d'un renforcement de la capacité interne des ONG à décider de leurs orientations de travail. Elle doit par ailleurs s'appuyer sur une diversification des partenariats institutionnels et financiers. L'autonomie en soi est une utopie, l'interdépendance est la règle. Ce qui importe est de parvenir à gérer celle-ci, de manière consciente et réfléchie.

4. En dépit d'efforts ponctuels, **la réflexion est faible**, de façon générale, sur le rôle d'Essor et des ONG locales **face au contexte institutionnel** où elles sont insérées. Toutes les possibilités de partenariat ou d'intervention visant à améliorer les conditions de vie des plus défavorisés ou les aider par la formation à trouver des solutions à leurs problèmes, n'ont pas été explorées. Le travail intensif réalisé pour atteindre les objectifs consomme l'essentiel du temps, au détriment de la réflexion sur les rapports entre les activités développées et les transformations du paysage institutionnel.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

De nombreuses recommandations ont été formulées au fil du texte. Nous synthétiserons et mettrons l'accent ici sur quelques unes d'entre elles.

- 1. Développer les opportunités d'échanges et de rencontres entre les ONG brésiliennes, dans l'objectif de partager les expériences.** Bien qu'elles soient proches les unes des autres, les ONG ont peu de contacts entre elles, Essor jouant en outre, toujours, un rôle d'interface.

L'importance de ces échanges a été abondamment démontrée lors de la mission, en passant d'une ville à l'autre : des problèmes qui se posaient sur un site étaient résolus dans la ville suivante. Si dans une ville certaines activités rencontraient des difficultés liées, par exemple, à des aspects techniques et méthodologiques ou encore aux rapports avec les associations communautaires, dans l'autre ces questions avaient trouvé une solution, et vice versa. Les meilleurs consultants des ONG brésiliennes sur leurs activités sont les ONG elles-mêmes. De très nombreux savoir-faire peuvent faire l'objet d'échanges, y compris en raison de la similitude des activités.

- 2. Chercher à influencer les politiques publiques locales** doit constituer un objectif plus fondamental, en vue de la reproduction et de la pérennisation des actions développées au bénéfice des plus défavorisés.

A ces fins, sur certains sites il est nécessaire : i) de chercher à élargir l'éventail des partenariats avec d'autres, organes institutionnels et entreprises privées ; ii) de s'attacher à nouer des alliances avec d'autres acteurs sociaux, notamment les acteurs non gouvernementaux ; iii) de diffuser le travail d'Essor et des ONG locales dans les milieux de leurs partenaires potentiels.

- 3. Renforcer les actions de formation communautaire.** A travers la formation des dirigeants mais aussi à travers la priorité donnée à un rôle d'intermédiation sur la scène institutionnelle locale, il s'agit de contribuer à la reproduction et à la pérennisation des actions en faveur des plus défavorisés et au progrès de la conscience qu'ils peuvent avoir sur le monde qui les environne.
- 4. En ce qui concerne la formation professionnelle : renforcer les actions de génération de revenus et d'emplois** à travers la recherche de partenariats sur le champ du micro-crédit, dans la perspective d'encourager les initiatives locales et de créer des opportunités de travail.

Revoir l'importance donnée aux bureaux de l'emploi (en raison de la faiblesse de l'offre et de la forte concurrence sur les postes proposés, comme nous l'avons vu). Revoir les pratiques et les coûts de l'appui personnel fourni à quelques uns, à partir

des bureaux de l'emploi. L'impact général est faible dans un monde où la précarité du travail est énorme.

5. **Dans la ville de Belém**, sur les sites d'intervention d'Essor et de l'APACC, **une action globale dans le domaine de l'assainissement** et de l'environnement urbain **est absolument indispensable**. Nous suggérons à l'APACC (et aux associations locales) de se rapprocher des forums qui depuis plusieurs années à Belém sont impliqués dans le débat, l'étude et la revendication de projets de réseaux primaires d'assainissement, pour accompagner les actions engagées par le gouvernement de l'Etat dans ce secteur (avec l'appui de la Banque mondiale).

En ce qui concerne les problèmes spécifiques aux quartiers affectés, nous suggérons que soit développé un programme particulier comprenant : i) la réalisation d'une étude succincte du problème et des solutions possibles ; ii) l'élaboration d'une stratégie qui hiérarchise les actions nécessaires à la solution du problème et précise les responsabilités des acteurs concernés ; iii) la production d'un document de présentation de cette étude qui puisse servir de support à la sensibilisation des associations locales, de l'université, des autorités gouvernementales et de la presse. (Il existe des études techniques et des expériences –en cours pour certaines- dans la ville de Belém pouvant alimenter cette action ; le travail doit nécessairement impliquer des professionnels spécialisés).

6. Toujours en ce qui concerne l'APACC, les évaluateurs considèrent que l'ONG **ne devrait pas abandonner son rôle prioritaire d'acteur intermédiaire** entre les associations et le reste de la société, sans pour autant que cela lui interdise d'agir directement dans le domaine institutionnel ou en partenariat avec d'autres ONG.
7. En ce qui concerne le GACC, nous suggérons qu'un effort particulier soit fait pour **élargir sa participation aux conseils publics de politiques sectorielles**, notamment au travers de ses partenaires associatifs. Nous suggérons également que soit recherchée une meilleure articulation avec d'autres ONG ou organes institutionnels.
8. Nous suggérons au GACC-MA de **favoriser plus activement la participation de l'ensemble des membres de l'équipe à la discussion sur les décisions** internes ainsi qu'au débat plus large sur l' " autonomisation " de ses partenaires associatifs.
9. En ce qui concerne enfin les relations de coopération, **nous invitons Essor à poursuivre son appui financier aux programmes d'actions développés par ses partenaires non gouvernementaux brésiliens**.

Nous convions l'association, par ailleurs, **à réfléchir à une diversification de la nature et des modalités de son appui technique et financier** aux ONG brésiliennes. Il conviendrait d'explorer la possibilité d'accompagner le processus d'autonomisation financière de ces dernières par la mobilisation de ressources d'appui institutionnel déliées du financement des activités opérationnelles. En matière d'accompagnement technique, il serait utile de pouvoir recourir, dans certains cas, à des compétences externes à Essor, voire de promouvoir le montage de quelques partenariats directs

entre des acteurs sociaux et professionnels français impliqués dans la politique de la ville et des acteurs communautaires brésiliens.

ANNEXES

- I. LIVRES ET DOCUMENTS CONSULTES**
- II. DEROULEMENT DE LA MISSION**
- III. TERMES DE REFERENCE DE LA MISSION**