



LES ONG À L'HEURE DE LA « BONNE GOUVERNANCE »

Articles en lignes sur
www.editions-sedes.com

P.-D.G. Armand Colin
Arnaud Nourry

Commission paritaire
En cours

ISSN
En cours

Administration
Armand Colin
21, avenue du Montparnasse
75006 Paris

Rédaction
IRD
32, rue Henri-Varagnat
93143 Bondy cedex

Maquette
Armand Colin

Couverture
Béatrice Garnier

Périodicité
revue trimestrielle

Impression
Imprimerie Chirat
42540 Saint-Just-la-Pendue

Dépôt légal
Octobre 2005, N° 7220

© **Armand Colin/IRD**

Illustration de couverture :
© Élise Tulli, 2005

Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction par tous procédés réservés pour tous pays. En application de la loi du 7 juillet 1992, il est interdit de reproduire, même partiellement, la présente publication sans l'autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (3, rue Hautefeuille, 75006 Paris).

All rights reserved. No part of this publication may be translated, reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or any other means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without prior permission of the publisher.

Autrepart est une revue à comité de lecture coéditée par l'Institut de recherche pour le développement (IRD) et les éditions Armand Colin. Son objectif est de promouvoir la réflexion sur la complexité et les dynamiques des sociétés du Sud, en mouvement permanent pour penser et redéfinir leur propre réalité. Ces sociétés font face à des changements économiques, sociaux, politiques, écologiques... Les phénomènes de mondialisation relativisent l'autonomie des États, les inégalités intra et internationales se creusent, des transformations majeures affectent tantôt les politiques des États, tantôt la nature même des institutions. Les réactions et les adaptations multiformes des sociétés du Sud à ces changements sont au cœur des interrogations de la revue. Le caractère transversal des sujets abordés implique en général de rassembler des textes relevant des différentes disciplines des sciences sociales.

COMITÉ DE PARRAINAGE

Claude Bataillon, Jean Coussy, Alain Dubresson, Françoise Héritier, Hervé Le Bras, Elikia M'Bokolo, Laurence Tubiana

COMITÉ DE RÉDACTION

Virginie Baby-Collin (Université de Provence)
Sylvie Bredeloup (IRD)
Carole Bruguilles (Université Paris X Nanterre)
René Collignon (CNRS)
Anne Doquet (IRD)
Philippe Gervais-Lambony (Université Paris X Nanterre)
Christophe Z. Guilmoto (IRD)
Marie-José Jolivet (IRD)
Marie Ladier-Fouladi (CNRS)
Jean-Yves Martin (IRD)
Évelyne Mesclier (IRD)
Sandrine Mesplé-Somps (IRD)
Pascale Phélinas (IRD)
Carlos Quénan (IHEAL – Université la Sorbonne)

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION

Serge Calabre

DIRECTRICE DE LA RÉDACTION

Laurence Quinty

SECRÉTAIRE DE LA RÉDACTION

Huguette Fenneteau

Autrepart, sur le site de l'IRD
www.autrepart.ird.fr

Indexé dans / Indexed in

- INIST-CNRS
- INGENTIA

Sommaire

Les ONG à l'heure de la « bonne gouvernance »

Éditrice scientifique : Laëtitia Atlani-Duault

Laëtitia Atlani-Duault : Les ONG à l'heure de la « bonne gouvernance »	3
--	---

*

Élisabeth Dorier-Apprill, Cécilia Meynet : Les ONG : acteurs d'une « gestion disputée » des services de base dans les villes africaines ?.....	19
Aurélié Quentin : ONG et politiques publiques d'habitat urbain : réflexions à partir de l'Équateur et du Vénézuéla	39
Angela Santamaria, Xavier Zunigo : Conflits, alliances et résistances autour d'un programme européen de développement rural en Colombie.....	57
Sophie Caratini : Le « Projet Alizés-Électrique » ou les paradoxes du rapport de développement.....	73
Fabienne Martin : Le partage des responsabilités : les ONG, l'État et l'OMS face à la lèpre en Inde	97
Bernard Hours : Les ONG au service de la gouvernance globale : le cas de l'Ouzbékistan	115
Marc-Antoine Pérouse de Montclos : Mauvaise gouvernance et ONG : l'exception nigériane	127
Jeanne Planche, Philippe Lavigne Delville : L'Union européenne et les sociétés civiles du Sud : du discours politique aux actions de coopération	143
Raphaël Canet, René Audet : La société civile à l'Organisation Mondiale du Commerce : vers une gouvernance plus équitable ?.....	161
Résumés/Abstracts	177

Les ONG à l'heure de la « bonne gouvernance »

Laëtitia Atlani-Duault *

La gouvernance. *A priori*, c'est un mot fourre-tout. Mais en balayer l'existence d'un revers de la main, sous prétexte qu'il ne renverrait qu'à une simplification politique de la réalité, n'est d'aucune aide, si l'on veut tenter de dépasser les stéréotypes en cours et d'apporter quelques éléments de réflexion aux soucis des observateurs et des professionnels de l'aide au développement au Sud. Ce terme, désormais omniprésent, légitime des interventions puissantes en matière de changement social dans les pays du Sud. De quels sens est-il porteur dans les politiques d'aide au développement ? Pourquoi les ONG locales sont-elles convoquées dans cet appel à un nouvel art de gouverner dans les pays du Sud ? Voilà le thème de ce numéro.

En effet, si le terme est utilisé dans de nombreux domaines, du monde de l'entreprise à celui de la communication, nous nous pencherons dans ce numéro sur son utilisation dans un domaine précis, celui des politiques de développement dans les pays du Sud. Nous nous intéresserons plus spécifiquement encore aux rôles joués par les ONG du Sud de ces pays dans l'injonction à la « bonne gouvernance » des agences d'aide au développement. On traitera tout particulièrement de l'aide multilatérale. On verra également comment cette injonction est reprise par certaines agences bilatérales, fondations et multinationales. Un champ réduit, donc, mais qui permettra de cerner quelques-unes des caractéristiques majeures du nouvel agenda politique dont le terme de bonne gouvernance semble être l'étendard.

Commençons par un peu d'histoire. Le terme de gouvernance fut utilisé en vieux français au 18^e siècle comme équivalent de gouvernement, et en anglais (*governance*) au siècle suivant avec la même signification, avant de tomber dans l'oubli. Il ne fait son retour que récemment, avec un succès médiatique éclatant (Pagden 1998, Gaudin 2002, Hermet 2005, Kazancigil 2002, Osmont 1998,

* Maître de conférences en anthropologie – Université Lyon II, chercheur associé au laboratoire « Intervention publique, Espaces et Sociétés » de l'Institut de Recherche sur le Développement (IRD) et au Crea. E-mail : Laetitia.Atlani-Duault@univ-lyon2.fr

Je tiens à remercier le comité de rédaction de la revue *Autrepart*, ainsi que les lecteurs qui l'ont soutenu, pour leur implication dans la préparation de ce numéro spécial. Merci également à Elise Tulli, qui en a réalisé la couverture.

Smouts 1998). Aussi est-il utile d'examiner depuis quand, et selon quel processus, il est devenu d'un emploi aussi répandu. La typologie établie par Guy Hermet (2005) permet d'en clarifier les usages et de pointer cinq domaines d'utilisation donnés au mot, distincts bien qu'intimement liés entre eux¹. Chronologiquement, la gouvernance d'entreprise (*corporate governance*) apparaît la première, à la fin des années trente. La gouvernance urbaine (*urban governance*) la suit, plus de cinquante ans plus tard, en opérant pour la première fois le passage du monde de l'entreprise à celui de la gestion publique. Le troisième domaine, dans lequel le terme de gouvernance est utilisé, est celui des politiques de développement dans les pays du Sud, domaine qui nous intéresse ici. On y reviendra, une fois brossée la chronologie. Le domaine de la « gouvernance mondiale » ou « globale » (*global governance*) vient ensuite, en quatrième position. C'est elle qui, pour l'instant, a généré le plus de littérature. Car s'il est vrai que la notion a été véritablement lancée par les agences internationales de développement, elle a été travaillée en parallèle par le monde académique et plus particulièrement par les politologues. Ceux-ci l'appliquent à un large ensemble de thèmes, de la mondialisation des flux migratoires aux régimes internationaux. Enfin, le cinquième et dernier domaine d'utilisation du terme fait référence aux processus d'unification continentaux, circonscrits en pratique à l'Union européenne (Hermet 2005).

On se focalise ici, on l'a dit, sur le troisième domaine d'application du terme par les grandes agences d'aide au développement dans les pays du Sud. La référence au terme de gouvernance y est apparue en 1989, avec une publication de la Banque mondiale qui fit couler beaucoup d'encre (Banque mondiale 1989). Analysant l'accroissement de la pauvreté en Afrique sub-saharienne, ce rapport soulignait que l'un des facteurs explicatifs de l'échec des politiques de développement dans la région résidait dans une crise de la gouvernance. Le mot était lâché pour la première fois dans le monde de l'aide internationale au développement. Le recours au terme de gouvernance est apparu du bilan dans l'ensemble négatif de la mise en place de l'ajustement structurel depuis les années 1980, et du besoin de mieux contrôler les réformes entreprises (Osmont 1998). « La nécessité de l'ajustement structurel étant toujours plus impérieuse, il (fallait) absolument renforcer les réformes économiques sur le plan des normes, des réglementations/déréglementations, mais aussi des finances publiques, de l'administration, de la fonction publique, ce qui, de proche en proche, implique lutte contre la corruption, droit de regard sur les choix budgétaires, réorganisation des services publics et, finalement, mode de gouvernement » (Osmont 1998 : 19, 20).

Pour cela, la Banque mondiale va définir le terme gouvernance comme « la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays en vue du développement » (Banque mondiale 1991)². Cette

1. Les deux premiers articles de ce numéro font ainsi référence à la fois au champ de la « bonne gouvernance » des agences multilatérales de développement, et à celui de la gouvernance urbaine. Le sixième et le dernier article font quant à eux référence à la fois au domaine de la « bonne gouvernance » des agences multilatérales et au champ de la gouvernance mondiale.

2. *Managing development : the governance dimension*, document de travail qui sera publié sous le titre *Governance and development*, Washington D.C., World Bank, 1992.

approche fut reprise à partir du milieu des années quatre-vingt-dix par la majorité des agences multilatérales de développement (Smouts 1998). Le programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), par exemple, décrit la gouvernance comme « l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux ». Il précise qu'elle « englobe les mécanismes, les processus et les institutions par le biais desquels les citoyens et les groupes expriment leurs intérêts, exercent leurs droits juridiques, assument leurs obligations et auxquels ils s'adressent en vue de régler leurs différends » (PNUD 1997 : 4). Au-delà de ces définitions minimales, et bien que sa mise en œuvre varie selon les agences multilatérales, un véritable corpus de recommandations morales a été développé au nom de la bonne gouvernance au cours des années quatre-vingt-dix. L'incertitude générée par la chute du mur de Berlin et l'apparition d'un monde multipolaire y ont participé, de nouveaux repères normatifs étant nécessaires (Rozenau et Czempiel 1992, Smouts 1998). Bruno Lautier compare ainsi la politique de promotion de la bonne gouvernance initiée par la Banque mondiale à une « science morale ». Elle peut être comprise non seulement comme « une politique (animée par des objectifs politiques) », mais comme « un mode de gouvernement, au sens développé par Michel Foucault » (Lautier 2001 : 170)³.

Au sein du nouveau corpus de recommandations morales prôné par les agences multilatérales, le « mythe de l'État » des années soixante-dix, remplacé dans les années quatre-vingt par le « mythe de l'État plus le marché », semble être devenu le mythe de « l'État, du marché et de la société civile » (Hulmes et Edward 1997). Malgré la diversité des réalités recouvertes par le terme générique d'ONG, et malgré son ambiguïté, soulignée par une très large littérature (voir par exemple Deler, Faure, Piveteau et Roca 1998, Ryfman 2004), les ONG du Sud sont censées être les représentant-types de cette « société civile » peu définie. Cet amalgame a des conséquences concrètes importantes au Sud, comme vont le montrer les auteurs de ce numéro. En effet, bien qu'elles soient depuis longtemps utilisées dans la rhétorique de l'éternelle participation communautaire (Fassin 1996), les ONG du Sud étaient jusqu'alors relativement marginalisées dans les politiques de développement, comparées au poids accordé à l'État et au marché. Les agences multilatérales paraissent aujourd'hui vouloir les doter de nouvelles fonctions. L'agenda de la bonne gouvernance semble en effet porteur de deux principes qui impliquent des transformations dans le rôle assigné aux ONG des pays du Sud.

Le premier régle les rapports entre marché, États et ONG du Sud. Le marché et l'initiative privée sont considérés comme les mécanismes les plus efficaces du « développement » d'un pays. La privatisation de l'action publique est recommandée, ainsi que des mécanismes de gestion publique organisés en réseaux, et

3. Dans un texte plus récent, Bruno Lautier regrette « la façon dont le mot (de gouvernance) a supplanté un autre, dont l'usage est maintenant réservé à la dénomination des cabinets ministériels : celui de gouvernement ». Tenant compte du fait que, depuis quelques années, nombre d'auteurs passent outre la distinction entre « gouvernement », « gouvernementalité » (à la Foucault) et gouvernance, il propose de qualifier cette dernière non plus comme un « mode de gouvernement » mais, reprenant Foucault, comme un « art de gouverner » (Lautier, 2003).

« qui n'ont pas besoin, pour fonctionner, de l'autorité de la puissance publique » (Stoker 1998 : 19, Peters et Pierre 1998). L'État n'est plus considéré que comme un des acteurs principaux de la gestion publique. Il doit en partager la responsabilité avec le secteur privé et le secteur non-gouvernemental (Laroche 2003, Lachapelle et Paquin 2004). Dans cette perspective, les agences multilatérales de développement sont supposées favoriser l'action des ONG du Sud dans la prise en charge de la gestion des biens et des services collectifs qui sortent du champ social régulé par le marché (Weiss et Gordenker 1996). Si cela fait longtemps que les ONG du Sud reçoivent de l'aide de ces agences, elles semblent désormais fortement préférées aux États dans la prise en charge de secteurs publics jusqu'alors dévolus à la gestion étatique.

Le second postulate que les ONG locales dans les pays du Sud sont les principaux leviers de contestation du pouvoir de l'État, et doivent être aidées en tant que telles. Censées former, selon les mots du PNUD, « la partie de la société qui relie les individus au domaine public et à l'État, à savoir la dimension politique de la société », « elles organisent les gens en puissants groupes, à même (...) de constituer un contre-pouvoir face au gouvernement » (PNUD, 1997 : 10). Les agences multilatérales sont chargées d'aider les réseaux d'ONG du Sud à jouer ce rôle de contre-pouvoir, en leur assurant, entre autre, un environnement législatif favorable et des financements appropriés. Dans cette tension entre des ONG à la légitimité souvent contestable, et des représentants de la population passés par l'examen des urnes, on est ici au cœur d'une remise en question de la souveraineté de l'État et de la légitimité des élus dans les pays du Sud, qui ravive d'anciennes tensions entre démocratie représentative et démocratie participative.

Le nouvel agenda politique de la bonne gouvernance semble entraîner une véritable « révolution associationnelle », pour reprendre un terme de Salomon (1993). Devant une telle situation, de nombreux acteurs et analystes de l'aide au développement dans les pays du Sud s'interrogent, et avec eux les auteurs réunis dans ce numéro. Qu'est-ce que la nébuleuse des ONG du Sud, avec ses ambiguïtés et son hétérogénéité, vient faire dans cette vision ? Quelle légitimité ces ONG ont-elles à offrir face à des gouvernements élus ? En quoi cette logique de réseaux et de *lobbies* peut-elle être un vecteur de la démocratie participative ? N'y a-t-il pas danger d'« une captation par les intérêts les mieux organisés, utilisant leurs accès publics pour préserver leurs rentes » (Papadopoulos 2002 : 141) ? Pourquoi cette injonction à une « démocratie sectorialisée » (Saint Martin 2005 : 95) ? La gouvernance serait-elle, comme le propose avec brio Guy Hermet (2005), un instrument politique visant à déplacer le débat sur la démocratie vers un débat sur la citoyenneté, par le biais de la participation d'une « société civile » auto-proclamée ? Comment les élus des pays du Sud, confrontés à cette volonté d'affaiblissement du pouvoir de sanction de l'autorité publique, réagissent-ils à cette nouvelle forme d'ingérence ? La dépendance accrue de ces ONG du Sud vis-à-vis des fonds internationaux dédiés à la promotion de la bonne gouvernance, et leur prise en charge croissante de secteurs de la vie publique auparavant gérés par les États, ne remettent-elles pas en question leur proximité avec ceux qu'elles sont supposées repré-

senter, en particulier ceux qui n'arrivent pas à faire entendre leurs voix par les canaux de la démocratie représentative ? Est-ce compatible avec ce qu'Anne Le Naëlou (dans un récent dossier sur les pièges de la professionnalisation dans le secteur non-gouvernemental) décrit comme « le projet de rupture et de propositions d'alternatives souvent présenté comme l'une des principales raisons d'être des ONG » (Le Naëlou 2004 : 729) ? De forces supposées de représentation du peuple, les ONG du Sud deviennent-elles des outils de mise en œuvre du nouvel agenda politique dans les pays du Sud ? Sont-elles au contraire porteuses de formes de résistances novatrices à l'inflexion économique néo-libérale de l'agenda politique de la bonne gouvernance ?

À partir d'études de terrain fouillées, les auteurs réunis dans ce numéro se sont attelés à décrypter le nouvel agenda et sa révolution associationnelle dans les sociétés africaines (Mali, Bénin, Nigeria, Mauritanie), sud-américaines (Colombie, Equateur, Venezuela), asiatique (Inde), et post-soviétique (Ouzbékistan). D'autres se sont attachés à les analyser grâce à des enquêtes au sein de l'Union européenne et l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

La première analyse, menée par Élisabeth Dorier-Apprill et Cécilia Meynet, permet de saisir comment se réalise, sur le terrain, l'exportation du modèle politique de la bonne gouvernance grâce au couple bailleurs multilatéraux / ONG du Sud, et d'en souligner les enjeux. Leur enquête porte sur les projets de transformation de la gestion des déchets urbains au Mali et au Bénin. L'exportation du modèle de la bonne gouvernance s'y réalise en deux temps. D'un côté, l'aide des agences multilatérales est conditionnée au « dégraissage » des services municipaux, et au licenciement des professionnels de la gestion des déchets. De l'autre, ces mêmes agences financent des programmes d'assistance à des ONG locales chargées de remplacer les services municipaux vidés de leur capacité d'action. Ces ONG sont le plus souvent créées pour l'occasion, et on y retrouve entre autre des professionnels de la gestion des déchets, licenciés par les municipalités. Ces ONG montrent ainsi des capacités de rebondissement et d'adaptation au contexte sans cesse mouvant de l'aide internationale. Si ce système de gestion déléguée des services urbains de base auprès d'ONG locales a pu parfois être qualifié de « gestion partagée », les auteurs soulignent que la discorde et la concurrence sont le plus souvent de mise entre ONG, services marchands, travailleurs informels et municipalités. Dans ce contexte de « gestion disputée », les auteurs s'interrogent sur les marges de résistance qu'ont les élus municipaux face à la prise en main de la gestion des villes par le couple bailleurs internationaux / ONG du Sud. Confrontées à un « déficit de crédibilité », certaines municipalités tentent bien de reprendre le contrôle des activités les plus visibles, en période électorale par exemple. Mais les ONG, encouragées par les agences multilatérales, se défendent en instaurant des coordinations, censées jouer un rôle de contre-pouvoir. Ce n'est pas tant l'efficacité supposée des ONG du Sud qui importe aux grands bailleurs, selon É. Dorier-Apprill et C. Meynet, mais leur utilisation pour affermir un encadrement global des sociétés du Sud qui échapperait aux souverainetés publiques, et dont l'objectif serait la « disciplinarisation » – au sens de Foucault – de sociétés considérées comme « indociles ».

Aurélien Quentin s'interroge : pourquoi les agences multilatérales font-elles appel aux ONG du Sud pour la mise en œuvre du nouvel agenda politique de la bonne gouvernance, alors qu'elles forment une nébuleuse pourtant connue pour son hétérogénéité et pour sa légitimité contrastée ? L'auteur consacre la première partie de son analyse aux enjeux d'un tel recours. Elle s'appuie pour cela sur une étude qu'elle a menée en Équateur et au Venezuela. Elle offre un exemple concret d'application du modèle de la bonne gouvernance dans la conception et la mise en œuvre des politiques d'habitat. Comme pour l'article précédent, on est ici à la croisée de deux domaines d'application du terme de gouvernance : celui des politiques de développement et celui de la gouvernance urbaine. Depuis les années cinquante, dans la majorité des pays d'Amérique latine, la politique du logement relevait de la responsabilité de l'État, via des organismes publics spécialisés dans le financement et la construction d'habitations de faible coût. L'insuffisance du nombre de logements construits, et leur utilisation par la classe moyenne solvable, ont provoqué une pénurie criante de logement pour les plus pauvres. Dans ce contexte, de nouvelles politiques d'habitat ont vu le jour, impliquant entre autres les ONG du Sud, pour remplacer une action publique fragilisée par l'ajustement structurel. Ces pratiques ont été récupérées et progressivement institutionnalisées par les grandes agences multilatérales, notamment la Commission des Nations unies pour les établissements humains (aussi appelée « Habitat »), la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement (BID), sous couvert de promotion de la bonne gouvernance. Cette nouvelle politique de l'habitat est mise en œuvre dans tous les pays de la Communauté andine des nations (CAN), ainsi que dans de nombreux pays d'Amérique latine et des Caraïbes. En accord avec les canons du nouvel agenda politique, elle réduit considérablement le rôle de l'État, et confie la résolution du problème du logement au secteur privé et aux ONG locales, assimilées à ce dernier, via à un système complexe de subvention, de crédit et d'épargne. Ce sont bien les ONG locales qui permettent cette privatisation d'une politique sociale. Le secteur privé ne pouvant satisfaire les besoins de logement des plus pauvres dans le cadre des règles du marché, les « avantages comparatifs » du tiers-secteur sont mis à contribution pour assurer la survie du programme d'habitat. Comme le note l'auteur, « le caractère non-lucratif des ONG, et leurs possibilités d'obtenir des financements externes supplémentaires, les conduit à pratiquer des marges minimales permettant de construire ou d'améliorer des unités de logement pour un coût inférieur au plafond imposé ». Dans la ligne tracée par A. Osmond (1998), A. Quentin souligne qu'« en plaçant sur le plan technique ce qui relève habituellement du débat politique, il ne s'agit plus de discuter de l'acteur le plus légitime pour garantir l'universalité des services publics, ni même de la nécessité de cette universalité, mais de juger quel acteur est le plus adapté en terme de rentabilité et d'efficacité ». « Derrière des objectifs – participation de la société civile, décentralisation, privatisation – correspondant à des valeurs difficilement critiquables telles que la solidarité, la démocratie (participative), la transparence et l'égalité », le nouvel agenda politique de la bonne gouvernance offre ainsi un outil particulièrement efficace d'approfondissement de la logique néo-libérale.

À la suite de ces deux premiers articles, Angela Santamaria et Xavier Zunigo abordent plus directement encore la question de la représentativité et de la légitimité des ONG du Sud impliquées dans certaines politiques de promotion de la bonne gouvernance par les agences multilatérales. Ils se basent sur une analyse des conflits, alliances et résistances qui lient les membres de la « communauté autochtone » du *Cauca* colombien face à un programme européen de développement rural. À partir d'une enquête de terrain approfondie, ils traitent de la manière dont une ONG locale va capter à son avantage un projet de promotion de la bonne gouvernance, grâce à un double discours très finement travaillé. Cette captation s'inscrit dans la continuité des luttes politiques du mouvement social autochtone depuis les années soixante-dix, qui visaient à construire un modèle de gouvernance alternatif à la logique homogénéisatrice de l'État, et à faire reconnaître les droits collectifs des peuples autochtones. Elles débouchèrent, entre autre, sur le renforcement et la reconnaissance d'institutions locales indépendantes. Cette tradition de résistance est toujours d'actualité et s'illustre par la méfiance des organisations autochtones envers toute ingérence étrangère. La collaboration entre les agences de développement étrangères et la « communauté autochtone » se fait grâce à la médiation d'associations, au statut apparenté à celui d'ONG locale, et qui regroupent les « autorités traditionnelles » de différents *Cabildos* (entités territoriales et administratives). Par ce biais, les agences fournissent une aide technique et financière, et les communautés autochtones conservent le monopole de la gestion politique de leur territoire. C'est dans ce contexte qu'en 1994, le territoire autochtone de *Tierradentro* du *Cauca* colombien connaît un tremblement de terre, qui va amener la Commission européenne à proposer un programme de développement rural conçu selon les principes de l'agenda politique de la bonne gouvernance. Sa mise en œuvre entraîne un bouleversement des relations de pouvoir établies. Le contrôle du programme échappe à une ONG locale tenue pour légitime par les « autorités traditionnelles » (l'ONG *Juan Tama*), au profit d'une ONG locale créée sur l'insistance de la Délégation de la Commission européenne. Les enjeux du conflit qui en découle sont particulièrement forts dans le cas du projet des « Écoles de justice ». Espaces de formation des leaders politiques autochtones, elles occupent une position charnière dans l'élaboration de la législation d'articulation entre juridiction nationale et autochtone. Si les deux ONG se trouvent en compétition, l'attitude adoptée par l'organisation *Juan Tama* peut en partie se comprendre par une résistance culturelle à l'objectif d'homogénéisation des pratiques politiques et juridiques (transformation du droit coutumier en droit positif). Cette intention est en effet contraire aux stratégies des organisations autochtones comme *Juan Tama*, qui revendiquent la reconnaissance des droits collectifs, de la diversité culturelle et du pluralisme juridique. Mais, à un second niveau, l'analyse des auteurs permet de saisir que son opposition au modèle de la « bonne gouvernance » promu par le programme européen, si elle prend les formes d'une résistance culturelle, recouvre également des stratégies de pouvoir. Le cas du procès « traditionnel » intenté en 2004 à l'équipe en charge du programme européen, qui se voit accusé de « vol culturel », est particulièrement explicite à cet égard. Comme le notent les auteurs, « le procès et ses conséquences se révèlent être une stratégie des "autorités tradi-

tionnelles” pour bloquer toute dynamique d’import-export et circulation de l’information sur la théorisation du “droit propre”. En ce sens, le procès est une entreprise de délégitimation des “passeurs” entre les univers autochtones et nationaux (...). Les “autorités traditionnelles” de la “communauté” s’inscrivent ainsi dans une logique radicale, observable dans toute l’Amérique latine, d’indigénisation des “questions autochtones” » où, derrière des stratégies présentées comme des « résistances culturelles », se trouvent des jeux de pouvoir et de recherche d’un monopole pour la gestion locale du programme de développement.

Sophie Caratini s’intéresse aux résistances de l’État mauritanien devant la tentative d’ingérence politique qui peut animer, sous couvert d’aide à la « démocratisation », l’agenda de la bonne gouvernance. Son attention se porte sur un projet d’électrification rurale qui fut mis en œuvre entre 1994 et 1997 dans le Trarza et l’Adrar. S’inscrivant dans une volonté de promotion du modèle de la bonne gouvernance, ce projet fut financé par le Fonds mondial pour l’environnement (GEF), un fonds créé en 1991 après le Sommet de la Terre de Rio, et qui est géré principalement par le PNUD, la Banque mondiale, et le programme des Nations unies pour l’environnement (PNUE). Une ONG européenne fut désignée pour être le maître d’œuvre délégué de ce projet. Il s’agissait d’implanter des éoliennes dans une vingtaine de villages sahariens, et d’y coupler un système de recharge de batteries destinées à alimenter des « kits d’éclairage » pour les habitations. À la demande de l’Agence Française pour le Développement (AFD) et de l’Agence mauritanienne du Développement de l’Électrification Rurale (ADER), Sophie Caratini commence son enquête en 2002 à Nouakchott et dans les villages du Trarza. Avec un parti pris méthodologique particulier, puisque asymétrique, elle choisit de confronter les écrits de l’équipe européenne avec des récits reconstruits, pour l’enquêteur, par des Mauritaniens, deux ans après le départ de l’équipe en charge du projet. Elle questionne en particulier les résistances que peut déployer l’État mauritanien face à un projet de promotion de la bonne gouvernance. Sa grande connaissance de la société mauritanienne lui permet de montrer que, grâce à une succession de réformes, l’État se met en situation de constante recomposition. « Pour ce faire, il retourne contre les “projets” toutes les armes dont ils usent : la création de nouvelles instances, des remaniements structurels, une terminologie, des procédures, et l’instauration de règles auxquels doivent à leur tour se plier les “opérateurs du développement” dont les mouvements sont de plus en plus bridés à défaut de pouvoir être coordonnés ». Suivant cette stratégie, l’État mauritanien réagit face au projet d’électrification rurale par de la surenchère. Il fait tout d’abord appel à de nouveaux financements internationaux afin d’étendre le projet. Cela lui permet de le réinscrire dans le cadre des attributions du Ministère de l’hydraulique et de créer une agence indépendante chargée de l’électrification. Il attribue ensuite la mise en œuvre déléguée du nouveau projet à un bureau d’étude, concurrent de l’ONG européenne. L’État mauritanien montre ainsi qu’il n’a pas l’intention de se laisser déposséder de sa mission de service public, ni de se faire court-circuiter par le couple bailleurs (via l’organisation européenne maître d’ouvrage) / « coopératives de bénéficiaires » et « comités d’usagers », associations locales créées sous l’impulsion des expatriés du projet afin de contourner les pouvoirs

locaux, accusés de clientélisme, de corruption, voire de tribalisme, et à la légitimité contestée*.

L'article de Fabienne Martin donne à voir une autre forme de résistance des services de l'État à la délégation de la gestion publique promue par l'agenda de la bonne gouvernance. Il s'agit ici d'une résistance étatique qui rencontre et complète la stratégie de pouvoir d'une ONG locale, étudiée par l'auteur. Cette organisation (*Sarthak Manav Kushtashram*, ou SMK) a été créée en 1984 à l'initiative d'un médecin de la ville de Jaipur, dans l'état indien du Rajasthan, désireux de venir en aide aux lépreux de sa ville. Fortement soutenue financièrement par des associations françaises, elle fait désormais partie d'un réseau étendu de partenaires, constitué autant d'institutions du Nord, principalement européennes, que d'ONG locales indiennes actives dans le domaine de l'aide aux lépreux au Rajasthan. SMK intervient dans trois centres de lépreux et, depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, conduit des campagnes de dépistage et de sensibilisation grâce au soutien financier des associations européennes partenaires. Cette étude sur la prise en charge des lépreux par une ONG locale en Inde montre que ce qui peut, a priori, apparaître comme relevant d'une délégation plus ou moins assumée de la mise en œuvre d'une politique de santé publique étatique au secteur non-gouvernemental local, peut également se comprendre comme la captation, par l'État, de la recherche de reconnaissance de l'ONG locale SMK. Soucieuse d'affirmer sa position sur la scène nationale, SMK – désormais dirigée par un ancien haut fonctionnaire qui sait user de ses relations – choisit en effet d'elle-même, sans contrepartie financière de la part de l'État, de participer, via ses activités quotidiennes, à la mise en œuvre du programme national de lutte contre la lèpre défini par le gouvernement indien et l'OMS. Cette analyse d'une rencontre d'intérêts et de pouvoirs complémentaires montre que, dans le cas de la lutte contre la lèpre en Inde, il s'agit moins d'une réduction des pouvoirs de l'État que d'une réorientation de ses fonctions d'administration.

Nous nous tournons ensuite vers une région où les politiques de promotion de la bonne gouvernance par les agences multilatérales rencontrent d'autres mouvements de résistance étatiques. Dès l'éclatement de l'URSS et l'indépendance des anciennes républiques soviétiques, les grandes agences multilatérales comme la Banque mondiale et le PNUD ont aidé à la création d'ONG locales en Transcaucasie et en Asie centrale. À l'époque, ces pays venaient d'acquérir une indépendance politique après des décennies passées au sein du système soviétique. Dans nombre de pays de la région, le pouvoir y restait fort, l'opposition politique sous contrôle et les ONG locales inexistantes. L'idée même d'organisations politiquement indépendantes des structures de l'État et du Parti était difficilement envisageable. Avec la volonté affichée d'exporter le modèle de la bonne gouvernance, dont on espérait qu'il aide la région à casser d'avec le système politique antérieur,

* Indépendamment de l'intérêt scientifique reconnu de cet article, je n'approuve pas, en qualité d'éditrice scientifique, certaines affirmations maintenues par l'auteur sur une ONG. Le texte ayant été jugé bon pour publication par ses référés, je me suis soumise aux règles éditoriales de la revue, mais il n'engage que la responsabilité de l'auteur.

ces bailleurs ont financé, conseillé, structuré un mouvement associatif naissant (Atlani-Duault 2003a). Comme nous l'avons montré ailleurs, les révolutions et les secousses qui ébranlent actuellement les pays de l'ancien empire soviétiques, et avec elles les résistances et les reprises en main qui leur sont opposées, peuvent être comprises dans ce mouvement de construction d'une morale partagée (Atlani-Duault 2003b, 2005a, 2005b, 2005c). Celle-ci fut planifiée, dès la chute du mur de Berlin, par les grandes agences de développement, dans une région qui est le théâtre d'un nouveau Grand Jeu entre les héritiers des deux grandes puissances du temps de la guerre froide. Dans le cas de l'Ouzbékistan, étudié ici par Bernard Hours, suite à un durcissement de la situation politique dans le pays, les agences multilatérales ont progressivement abandonné l'essentiel de leurs actions directes en faveur de la « démocratisation ». USAID et la fondation Soros ont tenté de poursuivre l'effort, mais le gouvernement ouzbek a interdit la fondation Soros sur son territoire, ainsi que toutes les ONG locales que la fondation avait financées. L'auteur montre que, dans un tel contexte, les acteurs associatifs ouzbek qui ont cru, ne serait-ce qu'un moment, au discours sur la mise en place d'une gouvernance partagée, se sont vus progressivement abandonnés. Certains tentent aujourd'hui de poursuivre, avec difficulté, leurs actions dans le secteur non-gouvernemental local. D'autres, plus nombreux, investissent le secteur marchand. Ainsi, « pour beaucoup d'organisations de petite taille et de courte durée, la formation d'une ONG, avec l'aval du gouvernement désormais, est aussi, et parfois d'abord, l'obtention d'un emploi, rémunéré si des crédits sont obtenus des bailleurs, avec recrutement de volontaires dans la famille, comme une sorte de "business social" ». Mais, comme le révèle Bernard Hours, tous se sentent victimes d'un rêve trompé. « Le cynisme désabusé a remplacé l'angélisme initial », alors que les Ouzbeks ont vu « le régime se structurer sur le clientélisme, la corruption, le parti unique, fut-il déguisé derrière une fiction de pluralisme et une phraséologie nationaliste exacerbée ». L'auteur montre qu'au moment de l'indépendance et de l'arrivée des organisations internationales de développement, ils ont pu espérer un changement politique. Aujourd'hui, les structures de pouvoir se sont consolidées, l'opposition est réprimée plus durement encore (on l'a vu encore récemment avec les événements d'Andijan), et les agences internationales se soumettent aux contraintes de la géopolitique tout en continuant à promettre des futurs démocratiques. Les ONG locales, « instruments essentiels de la pression des bailleurs pour modifier les normes locales vers plus de privatisation, de démocratie, de droits », se sentent utilisées dans un jeu qui les dépasse, alors qu'elles se débattent avec des situations de pauvreté et de dénuement bien pires qu'au moment de la dislocation de l'URSS.

Le Nigeria, étudié par M.A. Pérouse de Montclos, offre une autre situation extrême. Cette fois, le modèle de la bonne gouvernance n'est pas venu décevoir des populations qui n'avaient pas encore l'habitude de l'aide internationale, comme cela a été le cas en Ouzbékistan. Au contraire, il est arrivé dans un pays rompu depuis des décennies à l'ingérence internationale et à ses détournements. Ancienne terre de mission, aujourd'hui un des pays les plus corrompus et les plus violents de la planète, le Nigeria connaît une situation peu commune dans le domaine de l'aide au développement. Les organisations internationales y sont peu actives, car tant les

différents gouvernements militaires qui se sont longtemps succédé, que les très nombreuses ONG locales y ont été réticents. Dans un tel contexte, qu'en est-il de l'exportation des canons de la bonne gouvernance, et avec elle du couple bailleurs/ONG locales ? L'auteur commence par proposer une analyse historique du mouvement associatif local et de ses relations avec les bailleurs internationaux. Si tout prédestinait le Nigeria à devenir un des principaux récipiendaires de l'aide au développement en Afrique, l'exploitation des ressources pétrolières sur une large échelle à partir de 1970 a modifié les rapports de force. Suivant un mouvement inverse à celui suivi par l'Ouzbékistan (qui, via l'URSS, était un bailleur de l'aide au développement, avant de basculer au début des années quatre-vingt-dix dans la catégorie des pays les plus pauvres), le Nigeria a, lui, basculé, grâce à l'or noir, dans la catégorie des pays bailleurs de fonds de l'aide internationale. L'auteur décrit le cynisme avec lequel les grandes compagnies pétrolières reprennent le discours des agences multilatérales sur la bonne gouvernance. Au cours des années quatre-vingt-dix, en effet, elles ont dû revoir leurs stratégies de communication sous la pression de l'opinion publique nationale et internationale, réunie autour de la figure de Ken Saro-Wiwa, écrivain ogoni adopté comme prisonnier politique par Amnesty International et pendu par la junte militaire en 1995. Les grandes compagnies pétrolières tentent depuis de prouver qu'elles assument leurs responsabilités sociales et environnementales et focalisent leurs efforts sur des programmes d'assistance aux ONG du Sud. Elles légitiment ce choix par le recours au modèle de la bonne gouvernance promu par les agences multilatérales, et révèlent une fois de plus l'ambiguïté de son appel à la nébuleuse des ONG du Sud. Ce recours au modèle de la bonne gouvernance comme paravent de pratiques fortement déterminées par les objectifs économiques des multinationales du pétrole est en effet marquant dans un pays que l'auteur décrit comme l'exemple type de la « mauvaise gouvernance ». Car les grandes compagnies pétrolières n'aident pas des ONG locales comme ERA, proche du combat de Ken Saro-Wiwa et qui s'est associée à la lutte de la minorité Ogoni contre la pollution des compagnies pétrolières et les exactions des forces de sécurité. Elles financent au contraire des ONG locales qui, par-delà leur statut de droit nigérian, sont en réalité des filiales de grandes ONG internationales et qui présentent au moins deux avantages : tout en étant relativement muselées dans leurs critiques politiques, elles contribuent activement à la dérégulation de l'économie sociale, en concourant à démanteler un peu plus le service public nigérian.

Jeanne Planche et Philippe Lavigne-Delville ont choisi de décrypter le nouvel agenda par une analyse de la politique générale de l'Union européenne, qu'ils mettent en regard des pratiques des Délégations. Les deux auteurs abordent les façons qu'a l'Union européenne de concevoir la « société civile » des pays du Sud dans le cadre des nouvelles politiques de bonne gouvernance, et plus particulièrement de l'Accord de Cotonou. Ils s'appuient sur l'étude de textes d'orientation de politique générale de la Commission européenne, et sur des documents de cadrage de plusieurs projets d'appui aux acteurs non étatiques récemment lancés en Afrique de l'Ouest. Les auteurs commencent par montrer que, dans les textes de politique générale, les positions de l'Union européenne « restent globalement très souples,

autorisant des interprétations différentes, et donc légitimant potentiellement des pratiques variées ». Une analyse des pratiques s'impose alors, qu'ils vont mener au niveau des délégations de l'Union européenne. Le rôle dévolu aux « acteurs non étatiques » (ANE), pour reprendre le vocabulaire de l'Union européenne, se révèle ne pas correspondre à ce qui est annoncé dans les discours de politique générale, et accroître encore un peu plus les ambiguïtés relevées dans ces derniers. Entre autres exemples de décalage, les délégations partagent « une très large vision large des "acteurs non étatiques", ce qui laisse un rôle explicite mais ambigu aux "organisations économiques" » ; elles tendent également à exclure les ANE des négociations commerciales. Les auteurs s'interrogent : ces décalages sont-ils dus à un effet des dispositifs institutionnels, ou s'agit-il d'une volontaire instrumentalisation des ANE ? Ces distorsions peuvent-elles être comprises dans la perspective d'une volonté de recomposition des modes de gouvernement des sociétés du Sud et de promotion du marché, sous couvert de promotion de la bonne gouvernance ? Si cela semble *a priori* être le cas, J. Planche et Ph. Lavigne-Delville nous rappellent avec une grande justesse, et grâce à une analyse approfondie du fonctionnement interne de l'Union européenne, qu'il ne faut pas sous-estimer les logiques institutionnelles internes, l'autonomie des acteurs de terrain et les contraintes spécifiques de la mise en œuvre des programmes d'assistance. Les auteurs concluent que, si la politique effective de l'Union européenne en matière de bonne gouvernance et son appui à la « société civile » des pays du Sud se préciseront dans les années à venir, cela dépendra en particulier de sa capacité à « modifier ses instruments, particulièrement peu adaptés, et ses ressources humaines, pour mettre en cohérence sa politique et ses pratiques ». Cela dépendra également de la force des « ANE du Sud, syndicats et mouvements sociaux compris, appuyés par leurs partenaires du Nord » : « Sauront(-ils) se mobiliser pour réclamer et obtenir une réelle reconnaissance pratique, cohérente avec ce que les textes de positionnement politique autorisent » ? « Seront(-ils) aussi forces de propositions quant aux procédures de consultation et aux stratégies de renforcement institutionnel, imposant un contenu à des principes trop vagues pour être opératoires et éviter leur dérive en des dispositifs purement formels et instrumentaux » ?

Nous faire partager une expérience de mobilisation est précisément ce que proposent R. Canet et R. Audet. Ils donnent à voir les stratégies d'inflexion du nouvel agenda politique des agences multilatérales qui peuvent être menées par les ONG, de l'intérieur d'une agence multilatérale. Ce qui est particulièrement intéressant est que l'on n'est plus, ici, dans la stricte perspective d'ONG des pays du Sud instrumentalisées par, et instrumentant à leur tour, les agences multilatérales et leur politique de changement social au Sud. On est dans celle de l'utilisation de la référence à la gouvernance (dans son sens large, c'est-à-dire élargi à la « gouvernance mondiale ») par les ONG, du Nord comme du Sud, pour tenter d'infléchir les choix stratégiques d'une agence multilatérale comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Un choix qui est pertinent du fait de la place qu'occupe l'OMC dans la libéralisation et la régulation des échanges mondiaux. Leur analyse part d'une interrogation : la gouvernance « constitue-t-elle une réelle opportunité de changement des pratiques et de la culture politiques, ou se réduit-elle à une simple

idéologie de légitimation d'un système mondial voué à la préservation des intérêts du secteur privé des pays du Nord ? ». Ce qui est désormais considéré comme *la Bataille de Seattle* a certes fait du bruit. Mais c'est peut-être plutôt par la capacité des ONG à utiliser le maigre espace de manœuvre que l'OMC leur propose pour participer à ses instances de décision, que le « troisième pouvoir », aux côtés de l'État et du marché, pourra prendre toute sa place. Pour démontrer leur hypothèse, les auteurs s'appuient sur une étude approfondie des différentes tractations qui ont entouré le dossier du coton lors de la cinquième Conférence ministérielle qui s'est tenue à Cancún (Mexique) en 2003. Ils soulignent tout d'abord l'étroitesse du champ d'action qui est proposé aux ONG par les instances décisionnaires de l'OMC. Cette dernière tente en effet de les cantonner à un rôle de courroies de transmission de l'information officielle émanant de l'organisation, et à destination de l'opinion publique. À un second niveau, leur étude révèle comment se positionnent certaines ONG auprès des gouvernements de pays dits en développement, lors des négociations qui ont lieu à l'OMC. En effet, nombre de ces pays ne disposent pas toujours des compétences les plus pointues en matière de procédures légales et procédurales, compétences qui leur sont pourtant nécessaires pour défendre avec force leurs positions dans les négociations internationales. À l'inverse, ces compétences sont détenues par un grand nombre d'ONG qui participent aux Conférences ministérielles de l'OMC. C'est là, précisément, ce qui leur permet d'échapper au strict rôle de courroie de transmission auprès de l'opinion publique que l'OMC voudrait leur assigner. Certaines d'entre elles choisissent en effet de mettre leurs capacités au service des gouvernements les plus pauvres, en soulignant au passage les effets pervers du fonctionnement de l'OMC pour ces derniers. Dépassant ainsi leur rôle d'instruments de communication, elles instrumentalisent à leur tour l'OMC et sa politique de changement social au Sud, en infléchissant ses choix stratégiques au profit des pays les plus pauvres.

BIBLIOGRAPHIE

- ATLANI-DUAULT L. [2005a], *Au bonheur des autres. Anthropologie de l'aide humanitaire*, Nanterre, Société d'Ethnologie.
- ATLANI-DUAULT L. [2005b], « Les ONG à l'aide du Kirghizistan », *Libération* du 31/04/2005, p. 35-36.
- ATLANI-DUAULT L. [2005c], « Entre mémoire et oubli : la construction institutionnelle de la souffrance sociale. Essai d'anthropologie politique de l'aide au développement », in J.F. Baré (sous la dir.), *Mémoire d'expert*, Paris, Karthala.
- ATLANI-DUAULT L. [2003b], « Les ONG locales, vecteurs de "Bonne gouvernance" dans le Second monde ? Introduction à une étude de cas », Paris, *Le Journal des Anthropologues* (94-95), p. 183-190.
- ATLANI-DUAULT L. [2003a], « La "Bonne gouvernance", nouvelle éthique du développement ? Quelques propositions pour une réflexion critique », *Autrepart*, n° 28, p. 165-179.
- BANQUE MONDIALE [1989], *L'Afrique sub-saharienne. De la crise à une croissance durable*, Washington D.C., World Bank.

- BANQUE MONDIALE [1991], *Managing Development : the Governance Dimension*, document de travail qui sera publié en 1992 sous le titre *Governance and Development*, Washington D.C., World Bank.
- DELER J.-P., FAURE Y.-A., PIVETEAU A., ROCA P.-J. [1998], *ONG et développement. Société, économie, politique*. Paris, Karthala.
- FASSIN D. [1996], « L'essentiel, c'est de participer. "Démocratie locale" et "santé communautaire" dans les villes du tiers-monde », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 73, p. 4-13.
- GAUDIN J. P. [2002], *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po.
- HERMET G. [2005], « La Gouvernance serait-elle le nom de l'après-démocratie ? L'inlassable quête du pluralisme limité », in Guy Hermet, Ali Kazabcigil et Jean François Prud'homme (sous la dir.), *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Paris, Karthala, p. 17-48.
- HERMET G., KAZABCIGIL A. et PRUD'HOMME J. F. (sous la dir.) [2005], *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Paris, Karthala.
- HULMES D. et EDWARDS M. [1997], *NGOs, States and Donors. Too Close for Comfort ?* Londres, Macmillan Press.
- KAZANCIGIL A. [2002] « La gouvernance : itinéraire d'un concept », in J. Santiso (dir), *A la recherche de la démocratie : Mélanges offerts à Guy Hermet*, Paris, Karthala, p. 121-131.
- LACHAPELLE G. et PAQUIN S. (sous la dir.) [2004], *Mondialisation, gouvernance et nouvelles stratégies subéatiques*, Québec, Presses de l'Université Laval.
- LAROCHE J. (sous la dir.) [2003], *Mondialisation et gouvernance mondiale*, Paris, PUF.
- LE NAËLOU A. [2004], « ONG : les pièges de la professionnalisation », in A. Le Naëlou et J. Freyss (eds), *ONG : les pièges de la professionnalisation*, numéro de la revue *Tiers-monde*, n° 180, p. 727-735.
- LAUTIER B. [2001], « Sous la morale, la politique. La Banque mondiale et la lutte contre la Pauvreté », *Politique africaine*, n° 82, p. 169-176.
- LAUTIER B. [2003], « Le léopard et la panthère écossaise », in A. Osmont et Ch. Goldblum (sous la dir.), *Villes et citadins dans la mondialisation*, Paris, Karthala.
- OECD Development Assistance Committee [2004], *Development Co-operation Report*, Paris, OECD.
- OSMONT A. [1998], « La "gouvernance" : concept mou, politique ferme », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 80-81, p. 19-26.
- PAGDEN A. [1998], « La genèse de la "gouvernance" et l'ordre mondial "cosmopolitique" selon les Lumières », *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n° 155, p. 9-17.
- PAPADOPOULOS Y. [2002], « Démocratie, gouvernance et "management de l'interdépendance" : des rapports complexes », in Santiso (dir), *À la recherche de la démocratie : Mélanges offerts à Guy Hermet*, Paris, Karthala.
- PETERS G. et PIERRE J. [1998], « Governance without government? Rethinking public administration », *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- PNUD [1997], *La gouvernance et le développement humain durable*, New York : United Nations Development Programme.
- ROGERSON A., HEWITT A. et WALDENBERG, D. [2004], « The International Aid System 2005-2010: Forces For and Against Change », Rapport pour l'OCDE, non publié.
- ROZEAU J.N., CZEMPIEL E.O. (sous la dir.) [1992], *Governance without Government : Order and Change in the World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- RYFMAN P. [2004], *Les ONG*, Paris, La Découverte.
- SAINT MARTIN D. [2005], « La gouvernance comme conception de l'État de la "troisième voie" dans les pays anglo-saxons », in Guy Hermet, Ali Kazabcigil et Jean François

- Prud'homme (sous la dir.), *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Paris, Karthala, p. 83-96.
- SALOMON L.M. [1993] « The Global Associational Revolution : the Rise of the Third Sector on the World Scene », *Occasional Papers*, n° 15, Baltimore, Institute for Policy Studies, John Hopkins University.
- SMOUTS M.-C. [1998], « The proper use of governance in international relations », *International Social Science Journal*, 50 (1), p. 85-94.
- STOKER G. [1998], « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n° 155, p. 19-30.
- WEISS T.G. et GORDENKER L. [1996], *NGOs, the UN and Global Governance*, Londres : Lynne Rienner.

Les ONG : acteurs d'une « gestion disputée » des services de base dans les villes africaines ?

Élisabeth Dorier-Apprill, Cécilia Meynet***

Introduction

Dans la majorité des pays africains, les plans d'ajustement structurel (PAS) des années 80 sonnent le glas de l'État providence. À travers eux, FMI et Banque mondiale instaurent l'équilibre budgétaire comme critère de développement. La loi du marché exige de rationaliser les modes de gestion déficitaires des services publics, à travers leur privatisation (pour les segments rentables), la restriction de leurs effectifs, ou leur remplacement partiel par des dispositifs de « partenariat public privé ». Une décennie plus tard, et conformément au principe de « gouvernance », l'aide internationale au développement est partout conditionnée à la mise en œuvre du système permettant la « participation » des communautés citadines, c'est-à-dire le plus souvent la délégation des services aux populations auprès d'ONG, supposées représenter la « base » de la « société civile ».

Nous envisageons ici le projet international de transformer les modes de gestion des déchets domestiques urbains en Afrique, comme un domaine d'application du principe néolibéral de « désengagement des pouvoirs publics » des services aux populations, dans un domaine proche de la vie quotidienne des citoyens. La diffusion de ce modèle à travers une pyramide d'institutions non-gouvernementales suscite un débat sur les nouvelles échelles de la dépendance politique des pays africains, et sur les conséquences de l'ingérence gestionnaire internationale en milieu urbain [Osmont, 1995 ; Deler, Le Bris, Schneier, 1998 ; Deler, Faure, Piveteau, Roca, 1998 ; Dorier-Apprill, 2003].

* Géographe, Professeure, Université de Provence, UMR 151, Laboratoire Population Environnement Développement.

** Géographe, Doctorante, Université de Provence, UMR 151, Laboratoire Population Environnement Développement.

Sans développer ces questions, approfondies ailleurs, nous observons, sur deux terrains étudiés de manière suivie, Mali et Bénin¹, que les processus d'imposition de normes globales s'appuient désormais sur la promotion de relais sociaux *ad hoc* au niveau local. La prise en main de la gestion des villes par le couple bailleurs internationaux/ONG remet en question le contenu intrinsèque des pouvoirs publics élus sur leur circonscription de compétence, alors même que les contextes nouveaux de décentralisation et de démocratisation locale devraient les conforter [Dubresson, Jaglin, 1993 ; Dorier-Apprill, 2002].

Un modèle pour l'Afrique : la gestion des déchets urbains par les ONG

Dans les services publics, les plans d'ajustement structurels ont imposé de fortes restrictions d'effectifs, laissant sans emploi ou sans débouchés une masse de pré-retraités et de jeunes diplômés. Les prestations de proximité comme le ramassage des déchets ménagers ou l'entretien des rues, dont les communes ont été dessaisies, ont été confiées à de petits groupements *formels* et déclarés, mais souples et non assujettis à la réglementation ou à la fiscalité des entreprises commerciales. L'éclosion de ces nouvelles structures fut vivement encouragée – parfois même téléguidée – par diverses instances internationales, car elles permettent aux déclassés (jeunes diplômés sans emploi ou licenciés de la fonction publique) de trouver une activité hors du fonctionariat. Leur statut est variable : associations ou ONG (au Bénin, l'on appelle ces structures des SNG²), coopératives (au Bénin seules les coopératives ont le droit de répondre à un appel d'offre public). Au Mali, un statut *ad hoc*, celui de GIE (groupement d'intérêt économique) a été inventé pour ces nouveaux opérateurs, plus intéressant d'un point de vue fiscal³. Le Troisième projet urbain (ou *Programme de Développement Urbain Décentralisé*, PDUD⁴) et les derniers plans stratégiques d'assainissement mis en place successivement dans chaque capitale régionale incitent les pouvoirs publics à mettre en œuvre ce schéma en facilitant les activités du secteur privé associatif, notamment par l'établissement de contrats entre les deux parties⁵.

À Porto Novo, en 1993, 42 agents du service de voirie ont été remerciés. Seuls certains postes de responsabilité ont été convertis en contrats locaux d'« agents occasionnels ». Les travaux publics jusqu'alors effectués en régie par les Services de voirie ont été externalisés et une nouvelle « Direction des Services Techniques »

1. La réflexion repose sur des enquêtes qualitatives approfondies, réalisées en 2000-2002 auprès des fondateurs et du personnel d'une soixantaine de GIE (Groupement d'Intérêt Économique), ONG et associations de Mopti et Porto Novo (recherches coordonnées par E. Dorier-Apprill dans le cadre d'un contrat avec le MAE, sept. 2002).

2. Structures non gouvernementales, pour ne pas les confondre avec les ONG internationales.

3. On retrouve ce statut au Sénégal. Au Bénin il est à l'étude, les groupements de ramassage d'ordures ménagères ont le simple statut d'ONG.

4. AGETIPE/ Groupe Huit, *Troisième projet urbain du Mali, Décentralisation et infrastructures*, 3 vol., 1996.

5. UNIGEO, PROGETTI, *Plan stratégique d'assainissement de Mopti-Sévaré*, République du Mali, AGETIPE, 1996, 75 p.

a pour simple tâche de les coordonner. À Mopti, tandis qu'une partie du personnel du service municipal de la voirie était placée en retraite anticipée, le transfert des travaux d'entretien des infrastructures urbaines à des GIE sous contrat s'est réalisé à tous points de vue dans le respect le plus absolu de l'esprit et de la lettre de la « Coopération Mali-Banque Mondiale ». Le GIE Adawla, qui remporte le premier marché de curage du grand caniveau à Mopti, a été créé en 1997 par des fonctionnaires placés en retraite anticipée, tous membres de l'« Association Nationale des Travailleurs Volontaires à la Retraite »⁶, et bénéficiaires, à ce titre, de prêts remboursables de l'État. Parmi eux se trouvent les victimes des « allègements d'effectifs » de services publics préexistants. À Porto-Novo, l'une des structures de pré-collecte domiciliaire d'ordures ménagères (la coopérative ouvrière *Mawu Lolo*), qui est également habilitée à contracter des marchés publics d'assainissement, a été fondée par un groupe de « déflatés » du service municipal de voirie urbaine après sa restructuration de 1993.

Les acteurs internationaux jouent un rôle de premier ordre dans la promotion des groupements et petites ONG d'assainissement comme substitut aux services publics dans le cadre de la « bonne gouvernance » combinée à la « lutte contre la pauvreté », et à « l'auto-emploi des jeunes »... S'il n'y a aucun lien structurel entre l'assainissement, la lutte contre la pauvreté et l'auto-emploi, ces trois projets nous semblent faire système dans le modèle de l'« hygiénisme vertueux » des institutions internationales dominées par le puritanisme anglo-saxon, dont on peut émettre l'hypothèse que les racines se trouvent au XIX^e dans les enquêtes sur la misère sociale à Londres ou dans les initiatives patronales paternalistes pour inciter les mineurs à occuper sainement leurs loisirs. On pourrait le résumer ainsi : « ce qui est inactif est pauvre, ce qui est pauvre est sale, ce qui est sale est malade, ce qui est malade n'est pas productif, ce qui n'est pas productif ne peut s'enrichir... » [Frémont, Chevalier *et alii*, 1978 ; Guerrand, 1992 ; Carré, 2000].

Aujourd'hui, le même schéma, émanant des agences de coopérations occidentales (AFD⁷, GTZ⁸, ACDI⁹, PDM¹⁰) dans les années 1990 à 2000, est préconisé dans toutes les études et plans sur la question des déchets concernant l'Afrique noire. Il est basé sur une hypothétique « demande » des ménages et leur « consentement à payer » pour l'évacuation de leurs ordures ménagères (« pré-collecte »). Les prestataires susceptibles de bénéficier d'aides internationales doivent être de petites structures à haute intensité de main d'œuvre, utilisant des moyens de traction maniables et adaptés à la voirie étroite et fragile (ânes, charrettes, traction humaine), capables d'acheminer les déchets vers des dépôts intermédiaires aux lisières des quartiers. L'évacuation des déchets hors de la ville dans

6. L'ATVR est une association nationale qui comporte des bureaux dans chaque région du pays. Elle a redistribué 500 millions de prêts au montage de projets.

7. Agence française de développement.

8. « Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit » (GTZ) agence gouvernementale allemande fondée en 1975.

9. Agence canadienne de développement international.

10. Partenariat pour le développement municipal.

des décharges semi-contrôlées, qui nécessite du matériel de transport lourd, est gérée par des entreprises privées classiques sous contrat. Pour la valorisation finale des déchets sous forme de tri, recyclage, compost sur le site de cette décharge, des ONG sont appelées à soumissionner, sous réserve des débouchés marchands des produits finaux.

D'amont en aval, le rôle des ONG liées aux bailleurs internationaux est crucial. Pour l'élaboration du modèle, on trouve les grandes ONG internationales sous contrat direct avec la Banque mondiale ou avec des organismes de coopération occidentaux (par exemple, OXFAM – Québec¹¹, qui a pris en charge pour le compte de l'ACDI le *Plan de gestion des déchets solides* de Cotonou) ou encore des ONG sectorielles comme ENDA (Dakar), très investie dans la question des déchets¹². Pour la diffusion de ce modèle, ce sont des ONG nationales mandatées par les programmes urbains (financés par l'IDA, ie la Banque mondiale encore) qui ont pris l'initiative de réunions, orienté les priorités, conseillé des consultants locaux, suivi des réalisations. Enfin, à la base, des ONG régionales ou communales, toujours financées par les coopérations occidentales, ont été chargées d'encadrer les petites structures qui réalisent les travaux : c'est donc la totalité de la filière qui est déléguée, hors de la sphère de compétence des pouvoirs publics. Si l'on a pu dire que ce modèle a été progressivement « endogénéisé », c'est à la suite d'un faisceau de procédures volontaristes qui impliquent de puissants réseaux d'acteurs liés aux pays occidentaux [Dorier-Apprill, Jaglin, 2002].

Le terme de « gestion partagée » se diffuse d'abord en interne pour décrire ces « formes inédites de contributions croisées »¹³. Dans les années 90, valorisées par les bailleurs de fonds internationaux, elles sont alors présentées par les expertises internationales comme le meilleur cadre local de mise en place des nouveaux programmes urbains conformes aux principes de la « gouvernance »¹⁴. Organisé en février 1996 par le PDM avec l'IAGU¹⁵, le séminaire d'Abidjan, a réuni 120 « professionnels » des déchets ou de la gestion urbaine venus de toute l'Afrique de l'Ouest et notamment du Mali et du Bénin¹⁶. Le séminaire se conclut par la publication d'un « Plan d'action pour une gestion durable des déchets solides en milieu urbain en Afrique de l'ouest et centrale », qualifié de « Déclaration d'Abidjan » et par la création d'un « réseau africain des professionnels de la gestion des déchets

11. ONG membre du réseau OXFAM international, OXFord Comittee for FAMine relief.

12. ENDA-PPU et ENDA Mali, *La difficile articulation du local et du municipal : l'exemple des GIE d'assainissement de Bamako, Mali*, ENDA, 1998.

13. Expression d'E. Le Roy en 1986 (séminaire), cité par S. Jaglin [1995, p. 15].

14. F. Richy, *Développement local urbain, gestion partagée des services urbains*, République du Sénégal, Banque Mondiale, Coopération Française, 1994, 57 p. ; B. Collignon, X. Crepin, *Modes de gestion partagée pour le service de l'eau potable et participation des habitants*, PSeau, Gret, 1998.

15. L'Institut Africain de Gestion Urbaine (IAGU) est l'un bureaux d'étude et de formation sénégalais spécialisé dans les questions d'environnement urbain, régulièrement sous contrat de partenariat avec la Banque Mondiale et divers acteurs internationaux (PDM, BIT) ou régionaux (ENDA). L'IAGU propose notamment des cycles de formation continue sur la question des déchets solides en partenariat avec le Programme de Développement Municipal (PDM).

16. GREA-AO-PDM-IAGU, *Déchets solides en milieu urbain d'Afrique de l'Ouest et Centrale : vers une gestion durable*, Dossier de présentation, Séminaire Abidjan, 14 au 16 février 1996.

solides » ou *African Waste Net*¹⁷ : « African Waste Net concerne de fait l'ensemble des acteurs africains impliqués dans la gestion des déchets dans les villes d'Afrique, à savoir : les acteurs municipaux, les acteurs privés, communautaires et associatifs ; les experts et les chercheurs ». L'objectif est donc clairement de promouvoir le modèle de « gestion partagée » sur la double base de rationalité gestionnaire et de gouvernance. Le principe 4 de la déclaration affirme que « La concurrence dans un cadre légal et institutionnel transparent est source de réduction des coûts, d'innovation, d'émergence et de multiplication de savoir faire. Il doit en conséquence y être fait recours dans la gestion des déchets solides ».

La promotion des principes de la déclaration d'Abidjan à travers la sous-région se réalise ensuite à travers l'organisation de séminaires régionaux, présentés comme « participatifs » qui seront l'occasion d'encourager les États, les municipalités, et les acteurs privés, communautaires ou associatifs à travailler en partenariat. Ce fut le cas de la table ronde *Enjeux et perspectives des GIE d'assainissement en milieu urbain au Mali* organisée à Bamako en décembre 1996, officiellement par une « coordination nationale des GIE »¹⁸. Elle réunit des « professionnels africains venus d'horizons institutionnels et géographiques variés », pour leur faire découvrir l'expérience malienne des GIE qui à l'époque est considérée comme un modèle à suivre¹⁹, et élaborer propositions et recommandations portant sur la *gestion concertée* de la filière des déchets dans les villes. Dans les faits, si l'on regarde d'un peu plus près les animateurs et les financements de cette réunion – présentée comme l'archétype du dynamisme des initiatives locales – on retrouve le PDM, l'appui financier de la Mission locale de la coopération française, et deux bureaux d'études sous contrat avec la Banque Mondiale. Les rapports à usage interne, et le rapport de synthèse officiel furent réalisés par des responsables de ces structures. Divers autres échanges régionaux et ateliers thématiques sont organisés. Le PDM compte alors beaucoup sur la synergie entre expériences africaines et l'assistance mutuelle que peuvent s'apporter les « professionnels ». Pour le Bénin, le réseau *waste net* est créé à Cotonou, en décembre 1997. Il regroupe actuellement une cinquantaine de groupements. Des programmes de formation, organisés à Porto-Novo au sein d'une ONG spécialisée dans le compostage (CTOM, liée à Emmaüs international) ont amené les cadres de groupements de toute l'Afrique à se rencontrer et à acquérir des connaissances semblables dans la valorisation des déchets.

L'appréciation « positive » du modèle, exprimée ensuite par les membres des ONG participantes ou les consultants associés à ces séminaires et financés par leurs organisateurs, correspondent, sans surprise, à celle que l'on trouvait développée dans les divers documents de travail préparatoires, comme en témoignent ces

17. Extrait en 2002 du site <http://www.pdm-net.org/french/cdr/wastenet/wastnet.htm#wasnet>. Le texte a disparu de la version 2005 du site du PDM, en cours de remaniement. *waste net* y est présenté comme un « produit » du programme « Citations ».

18. Collectif des groupements intervenant dans l'assainissement au Mali (COGIAM), *Rapport de la table ronde « rôle enjeux et perspectives des GIE dans l'assainissement en milieu urbain au Mali »*, Bamako, février 1997, 50 p.

19. 80 GIE spécialisés dans les déchets solides sont alors recensés au Mali.

extraits d'un rapport de 2001 : « Depuis 1992 s'est institutionnalisée en Commune IV du District de Bamako, Mali, une collaboration exemplaire entre la Municipalité, les micro-entreprises d'assainissement, des ONG et des groupements ou associations à base communautaire. (...) La présente communication est basée sur les expériences du programme UWEP, un programme pluriannuel de gestion des déchets dans les villes du Sud financé par DGIS, Ministère des Affaires Étrangères des Pays-Bas. Nos remerciements vont à WASTE (Pays-Bas) pour son appui-conseil qui a facilité l'exécution de UWEP ainsi qu'à la CPAC, l'ONG ALPHALOG et la Mairie de la Commune IV de Bamako. (...) Ce dossier a été préparé pour l'atelier de lancement du Programme "Réussir la décentralisation" qui s'est tenu en novembre 2000 à Ouagadougou. Menée sous la coordination du Programme Zones Arides avec le soutien financier de DANIDA (Danemark) et ASDI (Suède) (...) » [Kéita, 2001].

Pour encadrer les projets concrets, des manuels pratiques fournissent aussi des modèles pour créer des ONG, prévoir leur fonctionnement et leurs relations de partenariat avec les administrations (concessions, fiscalisation, salariat). L'ONG internationale ENDA diffuse par divers canaux, dont le Web, des recommandations aux fondateurs de groupes locaux pour prendre des contacts, monter des dossiers de financement, exemples à l'appui. Au Mali, l'*Association Française des Volontaires du Progrès* a édité un guide à l'usage des fondateurs de GIE de pré-collecte domiciliaire d'ordures²⁰. Il indique : comment monter un dossier de demande de subvention, tenir une comptabilité, quel matériel acquérir et comment s'occuper d'un âne, puisque l'âne est le système de traction préconisé et que le guide ne s'adresse ni à des paysans ni à des artisans informels possédant déjà une expérience dans ce domaine²¹, mais à des citoyens diplômés sans emploi (ce qui explique vraisemblablement que l'un des problèmes des GIE de jeunes diplômés soit précisément la mortalité des ânes).

À l'échelle communale, des ONG comme *Action Mopti* (coopération décentralisée entre Mopti et la commune française de Maurepas et le SAN de St Quentin en Yvelines), ont été pendant plus de 10 ans les interlocuteurs privilégiés des jeunes groupements à la recherche d'appuis financiers (subventions et prêts à taux préférentiel), de dons de matériels ainsi que de formations. Dans bien des cas, l'ONG a même stimulé activement la création des premiers groupements d'ONG. Ce fut le cas pour « *Action Mopti* » qui a donné naissance au GIE *Laabal* (1996) puis à la coordination des GIE d'assainissement de la ville (2000). On retrouve ce même type de configuration à Kayes avec la coopération décentralisée d'Évry, à Ségou, où une ONG liée au réseau bamakois *Alphalog*, remplit le rôle d'appui aux groupements, jouant un rôle d'intermédiaire entre le secteur privé et les pouvoirs publics.

20. AFVP Bamako, *Guide pour l'intervenant en matière d'assainissement*, 1997, 100 p.

21. Dans les villes du Nord Sahel, une catégorie d'urbains marginalisés, les *Bellas*, anciens dépendants de Touaregs, sont spécialisés dans les emplois déconsidérés liés aux déchets, et dans l'entretien des ânes. Voir Dorier-Apprill [2000].

À la base, le modèle est relayé auprès des ménages par les « Comités de Développement des Quartiers », destinés à développer la « participation » des « communautés » de base sur le modèle des *civics* anglo-saxons ou sud-africains, et qui portent diverses appellations selon les pays. Là encore, cette « participation » est planifiée « par le haut » et selon des procédures semblables dans le cadre des programmes urbains nationaux, procédures qui échappent largement aux pouvoirs publics. Ainsi au Bénin le PGUD²² comporte un volet « participation et intégration communautaire ». Malgré la création d'un *Service d'appui aux initiatives communautaires* au sein des administrations urbaines, le volet « participation »²³ de ce programme national a été délégué pour les trois grandes villes du pays, à une active ONG chrétienne de Cotonou, originellement spécialisée dans la gestion des déchets²⁴ (DCAM-Bethesda²⁵), sous contrat avec une agence financée par la Banque mondiale.

La multiplication de GIE et associations déclarant faire de l'assainissement dans les villes résulte donc d'une véritable « mobilisation » internationale. Les dates de création sont étroitement liées à ce contexte favorisant l'implication des acteurs privés dans la gestion des services publics. À Mopti (80 000 hab.) nous avons inventorié²⁶ 22 GIE et 33 associations déclarant œuvrer dans l'assainissement. La grande majorité de ces groupements sont créés à partir du début des années 1990. Le système valorise les nouveaux opérateurs selon des critères de sélection tels que : statut d'actif sans emploi, niveau de formation supérieur, capacité à rédiger, accès à l'international, mais aussi, âge et genre. Les trois catégories les plus fréquentes – car les plus subventionnées – sont les jeunes diplômés sans emploi, les vieux travailleurs « retraités volontaires » et les « ménagères ». L'adaptation des acteurs privés locaux aux critères des normes de l'aide internationale transparaît à travers leurs discours et les activités affichées. Le président du GIE Tabital, créé en 1999, déclare avec un beau sens de la formule « Après une expérience et une mûre réflexion, le GIE Tabital est créé par des partants volontaires, des jeunes diplômés sans emploi et “des femmes qui veulent le devenir des femmes” »... Le créateur du GIE CME connaît bien le contexte, son groupement a été fondé en 1996 : « C'est dans ce sens qu'il y a eu la promotion des Groupements d'Intérêt Économique, qui devait permettre aux jeunes qui voulaient se lancer là-dedans avec des mesures incitatives à savoir des exonérations d'impôt suivant un temps échelonné. Tout ça c'était pour inciter les jeunes à aller dans le cadre des PME et PMI et l'entrepreneuriat. »

22. *Programme de Gestion Urbaine Décentralisée*, financé par la Banque mondiale et la coopération française et dont la maîtrise d'ouvrage est confiée à une agence autonome, habilitée à contracter avec bureaux d'études et ONG.

23. Plan pilote dans le cadre du PGUD, conçu avec la coopération française, financé par la Banque Mondiale.

24. Spécialisée au départ dans le montage de systèmes de pré-collecte et de recyclage, elle est aussi sous contrat avec la ville de Cotonou pour la gestion de sa décharge finale.

25. DCAM-BETHESDA (Développement Communautaire et Assainissement du Milieu) créée en 1994.

26. Enquêtes de C. Meynet à Mopti, entre 2000 et 2002.

À Mopti, le GIE Adawla est animé par un président avisé et efficace, « partant volontaire à la retraite », qui connaît l'espace urbain par cœur, le parcourant en tous sens sur sa moto qui lui permet de se faufiler dans toutes les ruelles. Pas un caniveau, pas une rigole n'échappe à son attention. Il est par ailleurs président du comité local de la Croix Rouge et secrétaire au développement et à la promotion de la femme au sein de la Croix Rouge régionale. Son épouse est encore fonctionnaire au service de la voirie et, parallèlement, gère elle-même une coopérative de ramassage d'ordures ménagères financée par le projet « Espoir dans le désert », lui-même subventionné par la coopération danoise. La coopérative revend ses charrettes d'ordures à des riverains des berges désireux de remblayer ou à des maraîchers (200 à 300 CFA la charrette d'ordures).

On peut se demander si la multiplication des ONG de services urbains ne constitue pas une concurrence directe et sans compensation pour les « informels ». Ces derniers sont les grands absents des projets, alors qu'ils représentent une part importante de la pré-collecte. Certains relèvent du travail domestique, beaucoup sont des travailleurs occasionnels, des femmes, et peu acceptent de se prêter aux questions. Ces « informels » sont connus de tous les commerçants des marchés de Porto-Novo et aussi des quartiers attenants à ces marchés : « ils nous ont sauvés quand la Voirie avait cessé ses activités... Et encore aujourd'hui quand ces gens passent, ils nous débarrassent de ce qu'il y a ». L'avantage des collecteurs individuels (souvent des collectrices) consiste d'abord en leur mode de déplacement pédestre (avec panier sur la tête), mieux adapté que les charrettes à la morphologie du centre ville ancien. Les observations faites sur deux dépotoirs sauvages assez proches du centre ont permis de dénombrer 25 collecteurs n'appartenant à aucune structure formelle venant y déposer des ordures. Or, nous n'avons rencontré, lors de nos enquêtes à Mopti et à Porto-Novo, qu'un ou deux responsables de structures d'assainissement urbain ayant fait des études ou ayant acquis antérieurement une expérience dans ce domaine. Aucun responsable des ONG enquêtées n'est issu du secteur « informel » de l'assainissement qui, aujourd'hui encore, représente l'essentiel des prestations aux ménages.

Aucun projet ne vise à donner une place, en les formant, aux travailleurs indépendants du secteur, qui pour l'instant gèrent *de facto* l'éloignement des déchets solides et liquides des zones habitées. Ces travailleurs savent qu'ils ont tout à perdre à travailler comme manœuvre d'une ONG au sein de laquelle les salaires mensuels forfaitaires atteignent rarement 15 000 FCFA par mois au Bénin pour des journées de travail très lourdes (6 heures jusqu'à plus de 20 heures quelquefois). Cela explique sans doute l'instabilité de la main d'œuvre dont se plaignent les ONG, et qui entraîne des interruptions du service, mauvaises en terme d'image auprès des abonnés. Ainsi à Porto-Novo, les manœuvres des ONG sont pour la plupart des ruraux qui n'ont pas d'expérience antérieure dans le domaine, et exercent l'activité comme une source de revenus complémentaires en morte saison agricole. Dans la pratique, la plupart des charretiers semblent compléter leurs revenus (et la cargaison de leurs charrettes) en collectant ponctuellement les déchets de quelques ménages supplémentaires, avec paiement de gré à gré. À la suite d'une

enquête auprès de 5 structures de Cotonou pour comprendre comment « fidéliser » les manœuvres, l'OCE²⁷ recommande d'augmenter les salaires des charretiers jusqu'à un niveau approchant le SMIC (25 000 FCFA). Octroyer des primes au rendement est une recommandation fréquente des bailleurs aux ONG, mais elle suppose une répercussion sur les tarifs. Or les ONG sont formées autour du « bureau » de 2 à 3 cadres (parmi lesquels les fondateurs) quelquefois aussi nombreux que la main d'œuvre de terrain (directeur, secrétaire, receveur, contrôleur), et considérablement mieux rémunérés.

Les difficultés des petites ONG, entre course aux contrats et professionnalisation

En se substituant, d'une part aux pouvoirs publics discrédités et d'autre part aux filières d'artisanat informel, les ONG contribuent-elles au développement ? Ou se contentent-elles de reproduire des méthodes rentières en captant des financements internationaux, sans efficacité concrète ? Depuis quelques années, l'heure est au désenchantement. Dans le champ des sciences sociales, en anthropologie du développement, mais également dans certaines sphères de décision internationale, de nombreux travaux critiquent l'opportunisme des ONG en matière de courtage et de « captation de l'aide internationale ».

Ces critiques nous semblent se tromper de cible, car les ONG, qui créent des emplois en participant au « marché » de la gouvernance urbaine sont bien obligées de s'adapter constamment à un contexte fortement concurrentiel, où leur nombre est désormais partout largement supérieur aux possibilités d'emplois et de contrats. Elles ne doivent leur pérennité économique qu'à leur souplesse, leur polyvalence, leur capacité à changer d'orientation, de domaine de spécialisation ou d'aire d'intervention, au gré des changements d'orientations des bailleurs de développement.

Le caractère précaire des contrats (quelques mois) n'a permis qu'aux plus anciennes d'investir dans de l'équipement, à la faveur des généreux appuis financiers des débuts. Les responsables de structures doivent constamment prospecter le marché local, national et international, au détriment de l'acquisition d'une véritable spécialité professionnelle, si ce n'est celle de l'adaptabilité et de la capacité à accéder à l'information. Dans les villes étudiées, des tensions aiguës entre opérateurs et pouvoirs publics jalonnent les périodes de délégation sous contrat de services publics. La sélection des ONG prestataires au « moins disant » conduit souvent à une sous-estimation des prix de revient pour emporter le marché. Par la suite, les moyens financiers et matériels des opérateurs privés s'avèrent donc insuffisants pour mener à bien leur contrat. Cette situation place l'opérateur en difficulté. Lorsque des réajustements avec des budgets revus à la hausse sont attribués, ils engendrent des conflits entre le groupement choisi et les autres, qui se traduisent

27. Organe de concertation des ONG en environnement.

par des accusations de collusion avec les sphères de décision, de népotisme et corruption.

Le problème s'est posé à propos d'un contrat de gestion d'un marché à Mopti. Le GIE Sugu Djeya, sélectionné affirme : « On a introduit les dossiers [...] Ils ont fait le tirage, notre dossier était le meilleur, donc on nous a donné le marché [...] » (gérant du marché pour le GIE Sugu Djeya). Le GIE Emeg, éconduit alors qu'il était précédemment le gérant de ce marché, dénonce le favoritisme politique dont aurait bénéficié le concurrent « comme je vous l'ai dit, si tu ne fais pas de politique, tu n'as pas de place, or vraiment je ne fais pas du tout de politique. J'ai essayé de déposer mes dossiers par ci par là, c'est là que Sugu Djeya est venu, sans matériel, ils ont été placés [...] ». Il dénonce également le réajustement du contrat de l'ONG rivale « c'est à eux qu'ils ont donné "notre" marché. Comment vous pouvez comparer quelqu'un qui entretient six fois par semaine et celui qui entretient deux fois par semaine, vous pouvez comparer, c'est l'efficacité. Quand ils ont vu ça, l'ONG de suivi s'est plaint [...] mais qu'est-ce qu'ils font, ils font "un rajout" sur le GIE Sugu Djeya » (président du Gie).

Une fois le contrat obtenu, les parcours sont encore semés d'embûches. La lourdeur et la centralisation des procédures mettent en difficulté les nouveaux opérateurs. À Mopti, le premier appel d'offre pour le curage des 23 kilomètres de caniveaux émis par l'AGETIPE²⁸, est lancé en janvier 1998. Pour le remporter, le GIE propose de faire le travail en 20 jours. Mais comme le grand collecteur n'avait jamais été curé depuis sa construction, il faut déblayer 80 cm de sédiments noirs très compacts. Pour respecter ses engagements, le GIE doit recruter une équipe de 50 manœuvres, dont 25 jeunes sans emploi d'une association d'un quartier périphérique, venus se proposer spontanément, et 16 retraités du service de voirie. Au lieu des 20 jours prévus, le curage a duré un mois et demi, d'autant plus que le calendrier, imposé par l'AGETIPE, était mal choisi (pleine saison des pluies, ré-entraînant les boues à peine curées dans les caniveaux). Aucun lieu de dépôtage n'ayant été prévu contractuellement, les boues ont été revendues de gré à gré pour remblayer un nouveau lotissement aisé situé au sud de la ville.

La méfiance à l'égard des municipalités fait que la procédure de paiement des travaux aux ONG est souvent centralisée et bureaucratique. Au Mali, le paiement des prestations se fait auprès de l'AGETIPE, dans la capitale exclusivement, et par trimestre (sans avance possible), sur présentation d'une facture signée par la mairie, à laquelle doit être jointe une attestation de travaux effectués, délivrée par une « ONG de suivi », elle-même sous contrat. L'attestation doit être validée par les techniciens de la voirie municipale (rapport technique à fournir à la voirie, accompagné de photos « avant/après ») et par l'AGETIPE. Les responsables doivent ensuite se rendre personnellement à Bamako (8 à 10 heures de bus depuis Mopti) pour retirer

28. AGETIPE : Agence autonome nationale, qui gère tous les plans de développement urbain, financée directement par la Banque Mondiale. On trouve des Agetipe (ou équivalent) dans divers pays d'Afrique de l'Ouest. Leur fonction de maîtrise d'ouvrage déléguée des ministères de tutelle leur permet de contacter directement avec des entreprises ou ONG.

un chèque non encaissable, qui doit être déposé à l'agence bancaire locale, où le GIE doit avoir ouvert un compte.

Les ONG insistent sur le fait que, la « demande » des particuliers, supposée émerger à la suite de la mise en œuvre des services est largement insuffisante. À Porto Novo, après 10 années d'expérience, 15 ONG pratiquent la collecte domiciliaire, au tarif de 1000 à 1500 FCFA mensuels mais elles ne concernent que 3 000 ménages (soit 6 %). À Mopti, quatre groupements desservent, en 2000, seulement 320 concessions (moins de 7 % de la population), au tarif de 750 FCFA par mois. Or une étude économique réalisée par l'Ambassade des Pays-Bas pour l'ONG Porto-novienne *Jeunesse Ambition* montre que si l'on devait intégrer tous les coûts administratifs et l'amortissement du matériel lourd (2 tracteurs) dont cette ONG a été dotée, le montant de l'abonnement devrait dépasser 4 000 F CFA par ménage et par mois [Dorier-Apprill *et alii*, 2002b]. Sans subvention, l'activité de collecte à domicile est peu rentable en dessous du seuil de 1 500 FCFA par ménage, si l'on intègre l'amortissement du matériel léger dans le calcul des coûts. C'est seulement le fait d'être présents et reconnus dans le secteur des déchets qui, en leur donnant accès aux contrats publics, leur permet d'équilibrer globalement leur budget. Mais les contrats passés entre la municipalité et les ONG sont limités dans le temps, sans régularité et sans prévisibilité. Les modes de rémunération contraignants obligent les groupements à pré-financer l'exécution des travaux et payer leur personnel. Ainsi sont-ils contraints de miser sur tous les appels d'offre et les projets de développement possibles, en diversifiant leurs activités dans les « créneaux porteurs », au gré de divers financements internationaux : moustiquaires imprégnées, planning familial, prévention du sida.

Des relations tendues entre les ONG et avec les pouvoirs élus

La relation de ces groupements avec les municipalités issues des décentralisations ne va pas sans difficultés. Cette multitude de petits groupes qui opèrent sur le territoire communal a pour partenaires directs de grandes ONG internationales, des agences de coopérations, des Églises occidentales... Elles échappent ainsi au contrôle et à la capacité de régulation des pouvoirs publics territoriaux. Les Directions des services techniques municipaux (DST), mises en place dans le cadre de la décentralisation, expriment le sentiment d'être dépossédées du rôle d'encadrement territorial qui devrait revenir légitimement aux pouvoirs élus. Dans certains contextes politiques comme la perspective d'une visite officielle, une période pré-lectorale, un don de matériel, les municipalités tendent à reprendre en main la prestation de certains services en embauchant ponctuellement une main d'œuvre contractuelle. Mais alors, ce sont les ONG qui peuvent légitimement se plaindre de la concurrence déloyale de la municipalité : celle-ci changeant unilatéralement les « règles du jeu », ne renouvelant plus les procédures d'appels d'offre et débauchant leurs meilleurs manœuvres...

Ainsi, en contradiction avec toute la politique de délégation menée depuis 10 ans, la ville de Porto-Novo s'est ré-impliquée directement dans la pré collecte domiciliaire de déchets, après avoir été dotée d'une benne-tasseuse offerte par la

COURLY (communauté urbaine de Lyon) dans le cadre de la coopération décentralisée, sans aucune concertation avec les institutions et les grands bailleurs de fonds impliqués dans la réforme de la gestion urbaine au Bénin. « On ne refuse pas un don », tel fut l'argument du chef de circonscription après un débat interne houleux. La COURLY a mis une condition de rentabilité pour le don d'une seconde benne : il faut que le matériel soit amorti au service de clients *payants*... la ville se place donc en concurrence avec les petits opérateurs privés sur la portion la plus rentable de l'espace urbain, c'est-à-dire le boulevard circulaire, goudronné, où circulation et déplacement sont faciles et où la clientèle solvable (notamment commerces) ne manque pas. Les ONG de pré-collecte perçoivent l'initiative comme une concurrence déloyale (bien que le tarif proposé par la mairie soit identique à celui qu'elles pratiquent).

Ce qui est en jeu à travers le nettoyage des portions visibles de l'espace urbain, c'est aussi l'image d'efficacité d'une équipe municipale élue et qui cherche à consolider sa position. À Mopti, lors de la préparation de la CAN 2002, et des élections municipales de 2004, la municipalité investit également la scène de la collecte. En gérant des caissons servant de dépôts de proximité gratuits et bien visibles sur une nouvelle voie goudronnée autour de la ville, elle se place clairement en concurrence avec le secteur privé, qui a vu son nombre de clients diminuer. L'ensemble de ces remarques peut amener à qualifier la gestion actuelle de « disputée » plutôt que de « partagée ».

À la fin des années 90, les analyses sur le sujet concluaient toutes à la nécessité que « ces entreprises locales commencent à s'associer au sein de coordinations » afin de renforcer leur pouvoir et leur crédibilité dans le nouveau contexte de gouvernance locale²⁹. Les bailleurs internationaux, notamment la coopération française, développent alors des coordinations d'ONG et GIE prestataires, investies d'un rôle de « régulation » et fonctionnant un peu comme des unions professionnelles défendant les intérêts de leurs membres. D'un point de vue institutionnel, la mise en place de coordinations vise explicitement à assurer une plus grande légitimité au secteur associatif, déniait aux pouvoirs publics le monopole de la régulation. Mais ceci ne va pas sans créer des tensions parfois vives avec les communes confrontées à un « déficit de crédibilité institutionnelle » [Rochegeude, 2001].

À Porto-Novo, l'OCGD³⁰, avec 14 membres fondateurs, réunit la quasi totalité des ONG de pré-collecte, sous la présidence du CIPCRE, une ONG sous-régionale protestante spécialisée dans l'environnement. Il s'agit d'une création d'initiative locale, mais conforme aux directives de l'Agence Béninoise pour l'Environnement, structure financée par la Banque mondiale³¹. À Porto-Novo, après une évaluation des coûts de revient, l'*Organe de concertation*... a décidé de relever les tarifs des abonnements à 1 500 FCFA mensuels, allant à l'encontre des recommandations offi-

29. T.T. Ta, « Pour une gestion efficace des déchets dans les villes africaines : les mutations à conduire », *Cahiers du PDM*, n° 1, 1998, p. 44.

30. *Organe de concertation pour la gestion des déchets*.

31. L'ABE avait suscité en 1997 la création de l'OCE, cadre national de concertation des ONG en environnement au Bénin, dans ses propres locaux de Cotonou.

cielles³². De plus, l'OCCD a entrepris de constituer un « comité de zonage » pour établir un dialogue avec les autorités sur la rationalisation des aires d'interventions de pré collecte.

À Mopti, la *Coordination des GIE et associations œuvrant dans l'assainissement* a été créée en 2000, à l'initiative de l'ONG *Action Mopti*³³, financée par la coopération française pour renforcer les capacités institutionnelles de la Commune. Or, forte de sa légitimité démocratique, la mairie prend des décisions concernant l'attribution des marchés d'entretien des espaces publics sans en informer la *Coordination*, qualifiée de « groupe d'intérêt » exogène, puisque impulsé par l'ONG de coopération décentralisée. La résistance de la municipalité vis-à-vis de la *Coordination des GIE* se lit dans le fait que cette dernière n'est pas mentionnée dans le *Plan de développement Communal* de Mopti, alors qu'elle est censée être un organe incontournable de la régulation locale.

À la base, et malgré les besoins, force est de constater les difficultés des coordinations de GIE à trouver leur place à la fois par rapport aux institutions publiques communales et par rapport à ses propres membres. Il s'agit avant tout de coordonner des GIE et associations nombreux, très hétérogènes et surtout concurrents.

D'un point de vue territorial, les *zonages* réalisés pour délimiter les aires d'intervention des différents acteurs, illustrent les incohérences d'une gestion déléguée que l'on voudrait à la fois « administrée » et « auto-régulée ». Ce zonage est le produit du travail de consultation et d'arbitrage d'ONG mandatées par les programmes urbains nationaux, eux-mêmes commandités par les bailleurs de fonds internationaux. On peut s'étonner de la volonté internationale d'*administrer le territoire* après avoir suscité l'émergence d'acteurs privés autonomes obéissant aux lois du marché. Ce zonage suscite la réticence des ONG déjà opérationnelles avec leurs abonnés dans les quartiers. Certaines se voient attribuer des quartiers à niveau de revenus élevés, d'autres, après s'être constitué une clientèle pendant plusieurs années, se retrouvent arbitrairement affectées à des quartiers modestes où la clientèle potentielle est faible. Enfin, le principe même de la délimitation des secteurs en prenant les voies goudronnées comme des limites témoigne d'une méconnaissance du terrain : il est évidemment plus rentable pour une ONG de s'appuyer sur des abonnés situés des deux côtés des axes goudronnés, portions d'espaces les plus faciles et rentables à desservir rapidement, quitte à pénétrer ensuite le quartier en profondeur dans une optique de « service public ».

À Cotonou, par exemple, le *Projet Intégré De Gestion Des Déchets Solides Ménagers* (PGDSM) a réalisé un zonage intégral de l'agglomération et l'attribution de secteurs d'intervention pour les SNG béninoises impliquées. Le programme inclut un important volet de « coordination entre acteurs » qui édicte, de manière présentée comme participative, les règles d'une bonne gouvernance, où le rôle de la municipalité et celui des coordinations d'ONG de base sont réduits à leur plus

32. Dans le *Plan de gestion urbaine décentralisée*, financé par la Banque mondiale et les coopérations européennes, le principe est de limiter les tarifs pour susciter le maximum d'abonnements.

33. J.-F. Cordier, *Rapport d'activités, Programme « Environnement – Coopération Municipale »*, Action Mopti, 1999.

simple expression. Le maître d'ouvrage est l'ONG internationale *OXFAM Québec* financée par l'Agence canadienne de développement international. L'animation et le suivi sont délégués à l'ONG chrétienne DCAM-Bethesda, qui est aussi mandatée dans le cadre du Programme de gestion urbaine décentralisée (PGUD- Banque mondiale- coopération française), pour organiser un zonage dans d'autres villes, et dans deux quartiers pilotes de Porto-Novo. Le projet prévoit de contractualiser les SNG avec les *Comités de quartiers* (CDQ), de doter ces derniers de charrettes à répartir entre les groupes sous contrat. Le CDQ devant prendre en charge l'aménagement de points de transfert des déchets, la sensibilisation des résidents à l'abonnement et au paiement régulier des redevances. En contrepartie, les groupes de précollecte doivent s'engager à pratiquer un tarif unique de 1 000 FCFA sur lequel 30 % doit être reversé au CDQ. L'ensemble est animé, arbitré par une ONG sous contrat avec le PGUD. Même si à moyen terme ces dispositions ont pour objectif de multiplier le nombre d'abonnés, la polémique porte sur le fait que dans l'immédiat cette contractualisation diminue par deux le gain des prestataires, qui était déjà inférieur au seuil de rentabilité. Or, l'organe de concertation de Porto Novo n'a pas été associé à ce dispositif, alors que les 14 groupes de cette structure venaient de s'accorder pour relever et homogénéiser leurs tarifs à 1 500 FCA. « Au lieu de demander aux ménages de cotiser, ils comptent sur les déchets pour renflouer les caisses du CDQ, c'est ça qui fait la révolte des ONG » [Dorier-Apprill *et alii*, 2002b].

Il faut enfin ajouter que les principes de structuration des ONG éligibles par les financements internationaux vont à l'encontre de l'organisation des sociétés locales. Ils prônent notamment l'emploi des jeunes et des femmes qui représentent les catégories défavorisées de la population ; ces dernières servent donc souvent d'alibi « politiquement correct » pour l'obtention de financements³⁴. Ainsi, le gérant du marché de Sakarowel à Mopti, employé par le GIE Sugu Djeya, explique le contexte de la création du groupement, en 1999 « L'idée est venue de moi. À un moment c'était une association de femmes du marché. Comme on a dit que le marché serait donné aux femmes, c'est une sorte d'association de coopérative, les femmes accumulaient l'argent 100 F/100 F, on a décidé de prendre quelques femmes pour créer une association. C'est partant de là, on a eu des informations comme quoi si on pouvait faire ça en GIE c'était encore mieux. »

Mais une fois investis de leur fonction, ces « cadets sociaux », connaissent des difficultés à se faire reconnaître au sein de la structure : ils bénéficient d'une certaine légitimité auprès des instances internationales, au niveau local, leur statut d'infériorité sociale par rapport aux aînés ou aux hommes les empêche de prendre les responsabilités correspondantes. Les tensions internes minent souvent le fonctionnement de ces groupements : entre aînés et cadets, entre jeunes cadres et manœuvres, entre hommes et femmes.

34. PS-eau, MAE, *Eau, genre et développement durable. Expériences de la coopération française en Afrique subsaharienne*, Éditions du GRET, 2002, 110 p.

Une approche par le « genre » peut confirmer cette appréciation [Meynet, 2004]. À Mopti les GIE sous contrat (masculins) mènent des activités de nettoyage sur les espaces « marchands » de la commune, les voies principales et leurs caniveaux, les marchés. Les associations, en majorité féminines, agissent sur un espace plus restreint, généralement dans leur quartier d'origine, elles balayent les rues intérieures et complètent en quelque sorte le travail des premiers groupements [Meynet, 2004]. À Porto Novo, le balayage des voies goudronnées est confié, depuis 2001, à 13 coopératives de femmes et de jeunes, soient 212 personnes au total ayant reçu une formation d'une semaine. Les premiers contrats de 6 mois, examinés par la commission des marchés publics de la ville, ont été conclus en 2001 : « Ils sont fiables, d'un coup de téléphone à l'un d'entre eux [désigné comme correspondant de la CU], et ils interviennent où c'est nécessaire » (chef de la DST). La rémunération des travailleuses se fait au pointage du travail fait. Les paiements sont mensuels après contrôle du travail effectué par une coopérative de supervision de 9 contrôleurs (tous masculins) sous contrat avec la ville [Dorier-Apprill *et alii*, 2002b].

Des registres d'efficacité multiples

L'efficacité sectorielle des nouveaux dispositifs est peu évidente, faute d'un véritable « marché » de l'enlèvement domiciliaire des déchets : seule une infime minorité des ménages s'abonne aux services des ONG. Dans ces villes peu denses, où l'espace intérieur des parcelles permet brûlage et enfouissement, l'essentiel des prestations est opéré à la demande par des artisans informels. En aval, le problème essentiel du traitement des déchets reste entier. Des filières domestiques et informelles de recyclage existent déjà dans les secteurs rentables (verre, métaux). La valorisation du compost ou le recyclage des matières plastiques, qui ont motivé de nombreux financements furent vite abandonnés, car ils ne peuvent correspondre au principe de rentabilité. Ainsi le compostage, qui a d'abord fait l'objet d'un engouement extraordinaire chez les bailleurs, s'est ensuite avéré très inégalement adapté aux contextes bioclimatiques et surtout économiques locaux³⁵ et est aujourd'hui tombé en disgrâce. Si ces constats ne remettent pas en cause la dynamique des projets internationaux actuels, c'est bien que ceux-ci cherchent moins une efficacité sectorielle (pour l'environnement urbain) qu'à engager une profonde restructuration institutionnelle et territoriale (pour l'alignement mondial des villes sur un « bon » modèle de gestion).

Symétriquement, des enquêtes approfondies menées auprès des différents groupements et de leurs fondateurs permettent de distinguer plusieurs registres d'efficacité sociale, qui suffisent à justifier la multiplication de ce type d'acteur sur la scène urbaine. Ils offrent une efficacité indéniable dans la redistribution sociale du travail et des ressources et dans l'auto-promotion de jeunes entrepreneurs qui parviennent ainsi à acquérir une visibilité et à s'insérer sur le marché de l'emploi formel.

35. On lui reproche son absence de débouchés marchands pour le compost dont les coûts de production sont plus élevés que le fumier des troupeaux (à Mopti) ou les engrais chimiques (à Porto-Novo).

L'efficacité socio-économique peut se percevoir à deux niveaux. D'abord parce que les petites aides et subventions obtenues pour le démarrage des ONG sont partiellement réinvesties dans d'autres domaines où existe un marché rentable. On le voit chez les associations féminines qui ont pu, sur la base de micro-crédits accordés pour l'assainissement des quartiers, développer des activités rémunératrices telles la transformation alimentaire ; mais aussi des GIE qui font fructifier leurs liquidités et leur matériel en développant des activités aussi variées que la microfinance, l'enseignement ou le soutien scolaire, la prestation de services de bureautique, de gardiennage, le transport de pondéreux, des dépôts de boisson, qui permettent d'amortir le matériel, souvent offert par l'aide extérieure, et qui resterait inutilisé entre deux contrats... À Mopti, en milieu peul, l'embouche bovine constitue l'un des placements fréquents du capital de ces ONG. D'autres ont pu obtenir des concessions durables de gestion de bornes-fontaines ou d'entretien d'espaces lucratifs (marchés couverts, abords de rues goudronnées) grâce à leur présence sur l'espace public à travers les travaux d'assainissement réalisés à perte. L'exemple de la « success story » à rebondissements du CTOM est révélateur. Cette ONG béninoise de pré collecte et recyclage biologique des déchets, où furent formés au compostage des membres d'ONG de toute l'Afrique de l'Ouest, a été capable de se reconvertir en valorisant ses locaux pour l'organisation de séminaires, ses tracteurs pour le transport sous contrat de déchets aux lisières urbaines, en développant un élevage de volailles sur les aires de compost inutilisées, puis en acquérant des terrains adaptés à la fonction de « décharge intermédiaire » pour la ville de Porto Novo et s'imposant, enfin, comme partenaire de la municipalité pour la gestion des sites de décharge finale.

Il existe aussi une efficacité socio-politique, parce que les espaces laissés vacants par les pouvoirs publics en matière de services ont laissé le champ libre à la « société civile » dont certains membres ont saisi l'opportunité pour agir et s'exprimer et ainsi se faire une place, atteindre une reconnaissance sociale au sein de la ville. Grâce à leur statut public, les présidents de GIE, ONG et associations d'assainissement peuvent assister à des réunions organisées par les pouvoirs publics, participer aux discussions en matière de gestion des déchets. Des « leaders » issus de la base ont ainsi l'opportunité de s'affirmer dans la sphère de décision publique, à travers l'accès à l'information et la prise de parole.

On peut cependant s'interroger sur la possibilité d'une évolution de cette « participation » vers une véritable citoyenneté d'initiative locale qui prenne sa pleine dimension politique. Malgré l'implication des populations au sein des groupements et les avantages sociaux que cela peut représenter, la question essentielle réside dans la redistribution des pouvoirs. Quel poids réel représentent ces nouveaux acteurs, quelles sont leurs possibilités d'action et de décision ? L'enchevêtrement des responsabilités ne brouille-t-il pas de toutes façons l'ensemble du système comme des auteurs l'ont récemment souligné, dans les mêmes termes, sur un cas pourtant profondément différent [Bénil, Gervais-Lambony, 2003].

Nos enquêtes récentes montrent ainsi une mutation dans les relations entre pouvoirs publics et ONG ou assimilés. Tout en continuant à valoriser les initiatives

« communautaires » les bailleurs de fonds mettent désormais l'accent sur l'appui « organisationnel » dont elles ont besoin pour favoriser l'éclosion de véritables petites entreprises. D'ailleurs, les contrats passés entre les pouvoirs publics et le secteur privé bénéficient de plus en plus à des entreprises marchandes, dotées de matériel (absent des services techniques municipaux) et qui, en outre, assurent le préfinancement des activités. Ces entrepreneurs privés investissent les ONG, ou les contournent et les doublent dans l'obtention de marchés.

On a pu qualifier les dispositifs d'implication des ONG dans l'assainissement urbain de « gestion partagée » dans la mesure où ils associent des pouvoirs publics élus, des entreprises marchandes, et de petits groupes associatifs et coopératifs ; la régulation de l'ensemble est généralement dévolue à des ONG spécifiques. On observe pourtant des relations conflictuelles entre ces acteurs (ONG concurrentes, ONG et travailleurs informels), et enfin entre les municipalités et les opérateurs privés, dans cette phase de transition vers la marchandisation doublée de l'externalisation du service, imposée d'en haut, et qui n'est pas toujours bien acceptée par les communes.

Les champs et les territoires concrets d'intervention sont âprement *disputés*. Les institutions publiques elles-mêmes (ou ce qu'il en reste) se trouvent placées en compétition avec de nouvelles instances de régulation, des ONG encore, mises en place dans le cadre de programmes urbains nationaux sous contrôle international. S'il y a donc partage de fait des tâches entre les différents intervenants, il n'y a pas de coordination ni au sein de la sphère privée... ni même au sein de la sphère publique, entre municipalités et services déconcentrés de l'État. Ainsi, à Mopti, les tensions sont constantes entre la Direction des services techniques municipaux et la nouvelle Direction régionale de l'assainissement.

Il nous semble que les grands bailleurs envisagent moins la multiplication des ONG dans les pays du Sud, et leur quadrillage raisonné des espaces urbains pour son efficience sectorielle que comme l'un des moyens d'affermir un encadrement global des sociétés citadines africaines. Il s'agirait, à travers les ONG d'assainissement, et sous couvert de leur participation à la gestion de l'espace, de modifier en profondeur et « par le bas » les structures sociales et les modes de fonctionnement des pays concernés dans le sens d'une adaptation au courant global néolibéral.

Dans cette perspective, le souci d'inscrire les ONG d'assainissement par des « zonages » et quadrillages de l'espace qui échappent aux souverainetés publiques, impose une lecture du processus dans sa dimension d'outil de normalisation et d'intégration mondiale des espaces, enfin de « disciplinarisation » [Foucault, 1975] de sociétés considérées comme « indociles » [Mbembe, 1988], voire même rétives au « développement » et qui effraient. Ainsi peut s'expliquer la minutie extrême des procédures mises en œuvre par les institutions internationales pour « inculquer » le modèle de gestion partagée de l'assainissement dans les villes africaines – en dépit même de la faible urgence des problèmes et du manque de demande locale en ce domaine.

Mais les sociétés citadines africaines font preuve d'une grande créativité. Au-delà de leurs péripéties, la trajectoire des petites ONG étudiées ici montre de remarqua-

bles capacités d'adaptation à un contexte politique instable, à des normes internationales versatiles, et des opportunités de financement changeantes. On se situe dans une autre logique que celle de la captation et de dilapidation de la « rente » de l'aide au développement, qui a été beaucoup dénoncée, mais plutôt dans des processus astucieux de « dérivations » temporaires qui permettent la consolidation, la démultiplication et l'appropriation de la ressource internationale, et qui confèrent une autonomie de fonctionnement relative à ces acteurs.

BIBLIOGRAPHIE

- BENIT C., GERVAIS-LAMBONY Ph. [2003], « La mondialisation comme instrument politique local dans les métropoles sud-africaines (Johannesburg et Ekurhuleni) : les "pauvres" face aux "vitrines" », *Annales de géographie*, n° 634, p. 628-645.
- BIERSCHENK T., CHAUVEAU J.-P. et OLIVIER DE SARDAN J.-P. (éd.) [2000], *Courtiers en développement, les villages africains en quêtes de projets*, Paris, APAD-Karthala.
- BLUNDO G., OLIVIER DE SARDAN J.-P. (coord.) [2001], *La corruption au quotidien* [dossier], *Politique Africaine*, n° 83, p. 5-114.
- DELER J.-P., LE BRIS E., SCHNEIER G. [1998], *Les métropoles du sud au risque de la culture planétaire*, Paris, Karthala.
- DELER J.-P., FAURE Y.-A., PIVETEAU A., ROCA P.-J. [1998], *ONG et développement. Société, économie, politique*, Paris, Karthala, 684 p.
- DORIER-APPRILL E. [1998], « Églises et ONG caritatives à Brazzaville : activisme socio-politique ou religieux ? », in J.-P. Deler, Y. Fauré (dir.), *op. cit.*, p. 559-572.
- DORIER-APPRILL [2002], « Gestion de l'environnement urbain et municipalisation en Afrique de l'Ouest : le cas de Mopti (Mali) », in Gérer la ville : entre global et local, *Autrepart*, n° 21, Éditions de l'Aube, IRD, 198 p.
- DORIER-APPRILL E., MEYNET C., KIRÉ M., VAN DEN AVENNE C. [2002a], *Gestion des déchets et assainissement urbain à Mopti*, rapport de recherche, MAE PS-eau, PDM. 133 p + annexes.
- DORIER-APPRILL E., AGOSSOU N., BARBIER J.-P., DOMINGO, TCHIBOZO P. *et alii* [2002b], *Gestion des déchets et assainissement urbain à Porto-Novo*, rapport de recherche, MAE PS-eau, PDM. 88 p. + annexes.
- DORIER-APPRILL E. [2003], « Modèles internationaux à l'épreuve du local : distribution d'eau potable et évacuation des déchets en Afrique de l'ouest », in *Sociétés environnement et territoires dans les villes africaines*, mémoire d'HDR, Université de Paris 1, chap. 8, p. 188-210.
- DUBRESSON A., JAGLIN S. (éd.) [1993], *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*, Paris, Karthala, 308 p.
- DUBRESSON A., JAGLIN S. [2002], « La gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne. Pour une géographie de la régulation », *Historiens et géographes*, n° 379.
- FOUCAULT M. [1975], *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, coll. Bibliothèque des Histoires.
- GUERRAND R.-E. [1992], *Mœurs citadines : histoire de la culture urbaine XIX-XX^e siècles*, Paris, Quai Voltaire 1992, 240 p.
- JAGLIN S. [1995], *Gestion urbaine partagée à Ouagadougou*, Paris, Karthala-ORSTOM, 659 p.
- KEITA M. [2001] *Partenariat entre la municipalité et la société civile : exemple de la gestion des déchets urbains à Bamako*, CEK Bamako, Programme UWEP, 27 p.

- LE BRIS E. [1998], « Les ONG Africaines investissent la scène urbaine », in *ONG et développement*, Paris, Karthala, p. 429-459.
- LE BRIS E. [1998], « Culture(s) de la gestion urbaine universalisme ou métissage », in J.-P. Deler, E. Le Bris, G. Schneier, *op. cit.*, p. 253-258.
- MBEMBE A. [1988], *Afriques indociles*, Paris, Karthala, 222 p.
- MEYNET C. [2004], « Actrices et acteurs : de la propreté à l'assainissement à Mopti, Mali », *Montagnes Méditerranéennes*, n° 19, « Genre et territoire : regards croisés de la Méditerranée à l'Afrique », p. 79-86.
- MEYNET C. [2004b], « Perception du risque du global au local à Mopti, Mali : les ordures ménagères en milieu urbain », in G. David (dir.) *Espaces tropicaux et risques du local au global*, Presse Universitaire d'Orléans, IRD, p. 159-170.
- OSMONT A. [1995], *La Banque Mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, Paris, Karthala, 309 p.
- PS-eau, MAE [2002], *Eau, genre et développement durable. Expériences de la coopération française en Afrique subsaharienne*, Éditions du GRET, 110 p.
- ROCHEGUDE A. [2001], « Foncier et décentralisation : Réconcilier la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et fonciers », *Bulletin de liaison du LAJP*, n° 26, sept., p. 13-32.

ONG et politiques publiques d'habitat urbain : réflexions à partir de l'Équateur et du Venezuela

*Aurélie Quentin**

Depuis une quinzaine d'années, on assiste à une participation croissante des ONG à la mise en place de politiques publiques d'habitat urbain en Amérique latine, et plus spécifiquement dans les pays de la communauté andine. Dans la pratique, de nouveaux modes d'intervention sur la ville sont apparus, faisant appel à une multiplicité d'acteurs d'origines diverses, dont notamment les ONG, pour répondre aux problèmes sociaux délaissés par une action publique paralysée par l'ajustement structurel. Ces pratiques ont été récupérées et progressivement institutionnalisées par les grands bailleurs internationaux, notamment à travers les campagnes mondiales de la CNUEH¹ et de la Banque Mondiale² et, plus précisément, au sein de nouvelles politiques du logement financées par la BID³ dans la région andine. Ceci sous la forme d'une solution unique et applicable en tout lieu appelée « bonne gouvernance », dont les principes de base sont la privatisation, la décentralisation et la participation de la « société civile ». Ces nouvelles politiques modifient le rôle de l'État qui devient « facilitateur » et laissent la résolution du problème du logement entre les mains du secteur privé et des ONG, assimilées à ce dernier. Elles sont mises en place dans l'ensemble des pays de la Communauté Andine des Nations (CAN), ainsi que dans de nombreux pays d'Amérique latine et des Caraïbes. Dans trois des cinq pays formant la CAN : l'Équateur, le Pérou et la Colombie, ces programmes sont directement conçus et financés par la BID. Cette dernière est également à l'origine de la politique vénézuélienne actuelle et finance le programme de développement urbain de la ville de La Paz, appliquant invariablement les principes de la bonne gouvernance.

Les ONG étant des acteurs ambigus, n'appartenant ni à la sphère publique ni au secteur privé mais empruntant des caractéristiques à chacun de ces deux domaines

* Doctorante à l'EHESS, Groupe de géographie sociale et d'études urbaines.

1. Commission des Nations Unies pour les Établissements Humains (aussi appelée Habitat) : Agenda Habitat, campagnes mondiales sur la bonne gouvernance urbaine et la sécurité de la propriété foncière.

2. Depuis 1999, la Banque Mondiale et la CNUEH se sont associées au sein d'un programme commun nommé *Cities Alliance* visant à mettre en œuvre leur stratégie de développement urbain au niveau mondial.

3. Banque Interaméricaine pour le Développement.

– c'est pourquoi on les regroupe parfois sous le terme « tiers-secteur » –, on peut s'interroger sur les enjeux réels de leur institutionnalisation au sein de programmes sociaux, dans un contexte néo-libéral de privatisation croissante de l'action publique. Derrière l'argument d'apporter une forme de réponse à la nouvelle donne politique et économique, permettant de dépasser l'opposition public/privé et de refonder les rapports entre l'État et la société, celle-ci peut-elle être vue comme un mécanisme d'approfondissement de la logique néo-libérale ?

Cet article a pour but d'analyser les enjeux du recours aux ONG dans la mise en place de politiques sociales en étudiant leur rôle au sein des programmes d'habitat développés en Équateur depuis 1998 et au Venezuela depuis l'année 2000. Au préalable il est nécessaire de rappeler ce qu'est une ONG et d'expliquer comment les organisations internationales promeuvent l'intervention de ce type d'acteur à travers leur discours sur la bonne gouvernance.

Le contexte de la bonne gouvernance et la promotion des ONG

La notion de gouvernance a donné lieu à de nombreuses études et débats depuis une dizaine d'années⁴. Celle-ci pose le problème d'être à la fois descriptive des changements dans les modes d'organisation et d'exercice du pouvoir, et prescriptive de ces mêmes changements, affirmant qu'ils constituent le meilleur moyen pour dépasser la crise d'où ils sont issus. En effet, « elle part d'une analyse de la crise de la gouvernabilité pour affirmer que des solutions sont en train de se dégager et qu'elles constituent la meilleure réponse possible au problème actuel » [Pagden, 1998, p. 9]. La réactivation de ce concept ancien – signifiant à l'origine « l'exercice de l'autorité, du contrôle, de la gestion, du pouvoir de gouverner » [Osmont, 1998, p. 20] – est issue de la crise traversée depuis la fin des années 1970 par l'État-Providence, l'efficacité de l'action publique et la démocratie représentative. Celle-ci est attribuée à l'évolution des sociétés de plus en plus complexes et diversifiées, qui forment une pluralité d'intérêts que les gouvernements nationaux ne parviennent plus à concilier pour tendre vers le bien commun et l'intérêt général. Par ailleurs, le double processus de mondialisation et de décentralisation contribue à discréditer l'échelle nationale comme échelle pertinente d'intervention pour l'action publique. La gouvernance rassemble donc l'ensemble de ces phénomènes, ainsi que leurs conséquences directes, à savoir la multiplication des acteurs participant à la gestion des politiques sociales, le brouillage des frontières existantes entre secteurs public et privé, et la privatisation croissante des services publics. Elle se caractérise par la promotion d'un État minimal, la recherche de l'efficacité dans la gestion des sociétés et « privilégie des mécanismes qui n'ont pas besoin, pour fonctionner, de l'autorité et de la puissance publique » [Stoker, 1998, p. 19]. Enfin, la

4. Il existe de nombreuses références traitant de la question de la gouvernance parues entre 1998 et 2005. Le numéro de la Revue internationale des Sciences sociales et celui des Annales de la Recherche Urbaine (voir bibliographie) qui lui sont consacrés, offrent un aperçu intéressant de l'état du débat. On peut également se référer au titre paru en 2005 : *La gouvernance un concept et ses applications* dirigé par Guy Hermet, Ali Kazancigil et Jean-François Prud'homme, aux éditions Karthala.

gouvernance consiste à remplacer des structures de pouvoir hiérarchisées par des processus horizontaux d'interactions entre les différents secteurs, dans la définition de l'action publique.

Le discours sur la bonne gouvernance

Au niveau mondial, un discours sur la bonne gouvernance est adopté et promu depuis une dizaine d'années par l'ensemble des grands organismes internationaux comme la solution aux problèmes politiques, économiques et sociaux des pays en développement. Le document de politique générale du PNUD intitulé *La gouvernance en faveur du développement humain durable* explique parfaitement la posture théorique adoptée par l'ensemble des institutions internationales. Ce texte définit la gouvernance comme « l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative dans le cadre de la gestion des affaires d'un pays à tous les niveaux. La gouvernance est une notion objective qui comprend les mécanismes, les processus, les relations et les institutions complexes au moyen desquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits et assument leurs obligations et auxquels ils s'adressent afin de régler leurs différends » et précise que la *bonne gouvernance* « alloue et gère les ressources de façon à résoudre les problèmes collectifs ; elle se caractérise par la participation, la transparence, la responsabilité, la primauté du droit, l'efficacité et l'équité » [PNUD, 1997, p. 40]. Dans ce contexte, le PNUD définit cinq domaines d'action prioritaires pour les programmes portant sur la gouvernance : les institutions gouvernementales, la gestion publique et la gestion du secteur privé, la décentralisation et l'appui à la gouvernance locale, les organisations de la société civile et la gouvernance dans des circonstances spéciales. Pour résumer, comme nous l'avons évoqué en introduction, la bonne gouvernance prescrite par les grands bailleurs internationaux comporte trois grands axes : la privatisation – c'est-à-dire une nouvelle répartition des rôles entre l'État et le secteur privé –, la décentralisation et la participation. Ce dernier terme fait référence d'une part à l'intervention des ONG dans les programmes sociaux et d'autre part à la participation dite « populaire » – c'est-à-dire la participation des bénéficiaires des programmes mis en place à l'exécution de ceux-ci – que les ONG ont souvent pour rôle d'organiser. Ces intervenants – ONG et bénéficiaires – sont regroupés sous le terme « société civile ».

Dans le domaine plus précis de la gestion urbaine et de l'habitat, la CNUEH, dès la conférence d'Istanbul en 1996, a exposé les priorités et les stratégies à adopter en matière d'habitat en précisant que « Bien qu'Habitat II soit une conférence d'États et que les gouvernements puissent faire beaucoup pour aider les communautés locales à résoudre leurs problèmes, c'est surtout l'action menée au niveau local dans les secteurs publics et privés et au sein des organismes à but non lucratif qui sera déterminante dans le succès ou l'échec des efforts visant à améliorer la situation des établissements humains. » [Habitat, 1996, art. 56] Depuis 1999, la CNUEH développe une campagne mondiale sur la gouvernance urbaine promouvant une gestion tripartite des problèmes urbains présentée comme une conciliation des priorités des autorités publiques, du secteur privé et de la société civile [Habitat, 2003].

Dans ce contexte, les ONG représentent un acteur clé placé – dans le discours des organisations internationales – au même niveau que l'État et le secteur privé pour mettre en place des programmes de développement, particulièrement dans le domaine de l'habitat et de la gestion urbaine.

Avant de s'interroger sur les enjeux de ce recours systématique au tiers-secteur pour la résolution des problèmes sociaux, il est nécessaire de définir les ONG et d'analyser les arguments avancés par les organisations internationales pour promouvoir leur participation.

Les ONG, leurs atouts, leurs limites

Le terme ONG trouve son origine dans la terminologie du système des Nations Unies, qui définit les associations par ce qu'elles ne sont pas, par opposition au caractère intergouvernemental de ce système. Il est très difficile de définir exactement ce qu'est une ONG car ce terme regroupe des entités très diverses, et recouvre des réalités différentes selon les pays. Le terme lui-même énonce ce qu'elles ne sont pas, et peut donc s'appliquer à tout type d'associations ou groupements⁵. On peut toutefois distinguer quelques caractéristiques communes à la plupart des ONG, quelle que soit leur origine ou leur activité : premièrement elles sont issues de la société civile et ont donc un statut privé ; deuxièmement elles poursuivent un but non lucratif, c'est-à-dire qu'elles ne cherchent pas à obtenir de profits économiques pour elles-mêmes ni l'enrichissement personnel de leurs membres ; enfin, les ONG ont souvent un caractère international dans leur composition ou leurs activités. Dans la mise en place de politiques publiques d'habitat, on retrouve essentiellement des ONG de développement, qui sont souvent originaires du pays dans lequel elles interviennent même si ce n'est pas toujours le cas. Le terme développement est utilisé pour les différencier des ONG dites « humanitaires » qui agissent dans un contexte d'urgence et sont le plus souvent basées dans les pays du Nord. Leur logique d'intervention est donc sensiblement différente de celle des ONG de développement qui sont définies comme « des organisations privées à but non lucratif, officiellement déclarées, qui se consacrent à la conception, l'étude et/ou l'exécution de programmes et de projets de développement favorisant les secteurs populaires et avec la participation directe de ces derniers. Elles reçoivent pour cela le soutien (financier, technique, moral) d'ONG de coopération au développement des pays industrialisés » [Delhom, 1990, p. 39]. Aujourd'hui la majorité des ONG se définissent elles-mêmes comme des acteurs autonomes au même titre que l'État, l'Église, les syndicats, les partis politiques et les organisations populaires. Avec la multiplication de leur nombre, les termes pour désigner ce phénomène évoluent et foisonnent. Ainsi, la Banque Mondiale les inclut aujourd'hui dans le concept plus large de « Civil Society Organisations » (CSO) tandis qu'en France, le terme « Association de Solidarité Internationale » (ASI) est plus fréquemment utilisé.

5. Les Nations Unies distinguent clairement les différentes associations et syndicats locaux désignés par le sigle OCB (Organisations Communautaires de Base) des ONG avec lesquelles ils travaillent.

Il est difficile d'évaluer leur nombre car les études les recensant sont rares. La Banque Mondiale estime que le nombre total d'ONG internationales est passé de 6 000 en 1990 à 26 000 en 1999 et qu'aujourd'hui plus de 15 % du total de l'aide au développement est canalisé par des ONG⁶. Par ailleurs, une étude de l'université John Hopkins affirme qu'en Amérique latine en 1995, les organisations à but non-lucratif regroupaient environ 3 % du total des emplois non agricoles [Salamon, Anheier, List, Toepler, Sokolowski, 1999].

Différentes caractéristiques des ONG sont mises en avant par les grands bailleurs internationaux pour promouvoir leur intervention croissante dans la réalisation d'actions de développement. La Banque Mondiale énumère⁷ ainsi les raisons pour lesquelles il est intéressant de travailler avec des ONG : leurs liens solides avec les organisations locales permettant d'assurer que les points de vue des populations les plus pauvres et marginalisées soient pris en compte dans le développement des programmes ; leur méthodologie et outils participatifs ; leur capacité à renforcer les programmes en apportant leur connaissance des contextes locaux, leur capacité à focaliser l'assistance et à générer du capital social au sein des communautés concernées ; leur capacité à innover et à s'adapter ; leur efficacité et surtout *leur capacité à promouvoir un consensus public et une appropriation locale des réformes, de la réduction nationale de la pauvreté et des stratégies de développement en construisant un terrain commun pour la compréhension et l'encouragement de la coopération public-privé.*

Leur capacité d'adaptation vient de la souplesse de leur forme institutionnelle : la légèreté de leur bureaucratie, liée au bénévolat⁸ et à la forme associative, permet une action rapide et efficace.

Par ailleurs, l'indépendance par rapport aux structures de l'État leur a permis non seulement de créer et préserver des espaces démocratiques au sein de régimes autoritaires ou dans les périodes de transition ; mais aussi et surtout de se consacrer à la recherche d'alternatives de développement favorisant les secteurs populaires. Cependant, depuis la fin des années 1980, les rigueurs de l'ajustement structurel ont conduit les gouvernements des pays en développement à se reposer sur les ONG pour assurer la mise en place de programmes sociaux, créant une certaine dépendance entre celles-ci et les pouvoirs publics.

Mais la multiplication de ces organisations et leur évolution amènent à remettre en cause certains des avantages précédemment exposés. La prolifération des ONG tout comme leur nécessité permanente de trouver des financements les oblige à entrer en concurrence les unes avec les autres, ce qui contribue à créer un véritable marché du développement. Cela a conduit nombre d'ONG à se professionnaliser et donc à substituer un personnel salarié aux traditionnels bénévoles. Cette professionnalisation n'est pas sans conséquences sur la bureaucratie, dont la légèreté est

6. Informations disponibles sur le site www.worldbank.org/topics/civilsociety/definingcivilsociety.

7. [www.worldbank.org/topics/civilsociety/Approach to the World Bank's Engagement with Civil Society](http://www.worldbank.org/topics/civilsociety/Approach%20to%20the%20World%20Bank's%20Engagement%20with%20Civil%20Society).

8. On distingue trois types de participation du personnel à l'action d'une ONG : le bénévolat, le volontariat et le salariat. À l'origine, le premier était le plus répandu, il a aujourd'hui presque disparu tandis que les deux autres sont devenus dominants, avec une forte progression du salariat.

à la base de leur efficacité. Les pouvoirs publics ont paradoxalement recours aux ONG pour leur souplesse et leur agilité dans l'action, tout en leur imposant des lourdeurs administratives ; par conséquent, l'institutionnalisation et l'augmentation des relations entre ONG et autorités publiques contribuent elles aussi à l'augmentation de la bureaucratie. La dépendance nouvelle entre les ONG et les pouvoirs publics les rend également vulnérables aux intérêts de ces derniers, ainsi qu'aux changements politiques. De plus, les ONG dépendent fortement de financements privés ou publics incertains, ce qui, dans une situation de concurrence importante, rend leur situation précaire, et leur besoin de reproduction peut parfois devenir une préoccupation dominante, reléguant au second plan leur vocation d'origine.

En outre, les ONG ont un rôle de médiateur, elles soutiennent les organisations populaires et sont souvent amenées à parler en leur nom – S. Lopez et J. Petras parlent même d'une usurpation par les ONG de l'espace politique autrefois occupé par les organisations populaires et les syndicats locaux [Centre Tricontinental, 1998] –, elles ont cependant du mal à trouver une légitimité pour cela. Revel et Roca parlent de processus de légitimation qui se construisent à partir de trois domaines distincts : la compétence technique permettant de répondre à un besoin indiscutable qui passe par la professionnalisation des ONG, les valeurs de solidarités défendues par les ONG – bien qu'il n'existe pas de valeur universelle – et leur fonction de médiation, dans un monde où le besoin d'intermédiaires est ressenti par les individus comme par les institutions notamment celles du système des Nations Unies. Pourtant les ONG n'ont pas obligatoirement la représentativité nécessaire pour servir de médiateur, « et on ne voit pas pourquoi certaines ONG seraient exemptées du devoir de respect des principes démocratiques » [Revel, Roca, 1998, p. 101]. La question de la légitimité n'est pas anodine quand on la replace dans le cadre du discours sur la bonne gouvernance qui s'attache à défendre les valeurs démocratiques – on peut également le voir à travers le discours sur la participation populaire qui souffre des mêmes remises en question.

Au regard des limites ici mises en évidence, on peut s'interroger sur la volonté affichée des organisations internationales d'inclure durablement les ONG dans les programmes de réduction de la pauvreté. L'analyse des politiques d'habitat mises en place en Équateur et au Venezuela a pour but de comprendre pourquoi les organisations internationales s'emploient à institutionnaliser un acteur aussi ambigu, dont l'objectif majeur est d'inventer des alternatives au modèle de développement imposé mais dont la principale qualité, selon la Banque Mondiale, serait de produire du consensus.

L'institutionnalisation du rôle des ONG au sein des politiques d'habitat en Équateur et au Venezuela

Le contexte latino-américain

La BID nous offre des exemples concrets d'application du discours sur la bonne gouvernance dans la conception et la mise en œuvre de politiques d'habitat. Dans

la majorité des pays d'Amérique latine, depuis les années 1950, l'État était chargé de résoudre le problème du logement moyennant la création d'organismes publics spécialisés dans le financement et la construction de programmes massifs d'habitations de faible coût. Ce type de programmes produisant un nombre largement insuffisant de logements comparé à l'ampleur du déficit, et finalement destinés aux classes moyennes solvables⁹, est considéré comme un échec cuisant. Cet échec est en grande partie à l'origine de la prolifération des quartiers urbains marginaux et de la situation alarmante du déficit de logements dans les villes latino-américaines aujourd'hui.

Face à l'inefficacité de ce type de programmes, une nouvelle génération de politiques publiques du logement a vu le jour. Celles-ci réduisent considérablement le rôle de l'État, qui est désormais chargé de faciliter la création d'une offre privée de logements pour populations à bas revenus, mais néanmoins solvables. Ceci en créant un cadre légal favorable à l'initiative privée pour le développement d'un véritable marché du logement social, associé à une offre de crédits hypothécaires permettant aux pauvres d'accéder à la propriété. Parallèlement à l'action normative, l'État met en place un système de subventions à la demande, qui, associé à une épargne préalable et au crédit hypothécaire, forme le système de financement du logement social. Cette nouvelle modalité d'action sur l'habitat laisse la construction au secteur privé ainsi qu'aux ONG qui, selon les termes de la CNUEH, offrent un avantage comparatif indéniable en réalisant des programmes de faible coût du fait de leurs intentions non-lucratives et de leur tendance à utiliser les bénéficiaires comme main d'œuvre dans la réalisation de projets sociaux¹⁰ [Habitat, 2001].

Ce système de subventions à la demande, également appelé ABC (*Ahorro, Bono, Credito*)¹¹, est complété par différents types de programmes. En effet, le problème de l'habitat en Amérique latine comporte plusieurs facettes. Selon les termes utilisés par la Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL), il existe premièrement un déficit quantitatif de logements : celui-ci est composé du nombre de logements qui seraient nécessaires pour absorber la demande issue de la croissance de la population urbaine¹², ajouté au nombre de logements existants mais dans un état tel qu'ils sont jugés « irrécupérables ». C'est à cet aspect du problème que sont censées répondre les politiques de subventions à la demande visant à augmenter par la production de logements neufs, le stock de logements disponibles.

9. À cause des prix néanmoins élevés – résultant notamment d'une gestion inefficace au sein d'un État corrompu et clientéliste – de l'habitat public pour des populations de plus en plus pauvres ; ayant par ailleurs des effets ségrégatifs dus à la construction des logements sur des terrains bon marché, sous-équipés et situés à la périphérie des villes.

10. Cela s'inscrit également dans la logique de promotion de la participation populaire qui est un élément majeur du discours sur la bonne gouvernance.

11. Épargne, Subvention, Crédit.

12. Il est important de préciser que le secteur de la construction immobilière est très dynamique dans la plupart des pays latino-américains, mais les logements produits s'adressent aux classes les plus favorisées qui représentent une partie infime de la population. Le déficit dont il s'agit concerne le nombre de logements décents, accessibles au plus grand nombre et à la demande la moins solvable.

Il existe également un déficit dit qualitatif, qui désigne l'ensemble des logements existants, considérés comme non viables du fait de leurs caractéristiques physiques ou de l'absence d'infrastructures de base¹³ mais qui peuvent être améliorés et intégrés au stock de logements formels jugés décents. Les programmes de subventions à la demande répondent parfois à cet aspect du problème en subventionnant à la fois l'achat de logement neufs et l'amélioration de logements existants. Pour compléter cette action sur le déficit qualitatif, la BID finance aussi de nombreux programmes plus généraux – ne s'adressant pas seulement au logement lui-même mais également à l'environnement urbain (services, infrastructures) – d'amélioration des quartiers urbains marginaux ainsi que des opérations de réhabilitation des centres historiques.

Selon les estimations de la CEPAL, au milieu des années 1990, il y avait dans l'ensemble des pays latino-américains un déficit de près de 38 millions de logements réparti de la manière suivante : 21 millions – soit 55 % du déficit total – composant le déficit qualitatif, et 17 millions formant le déficit quantitatif [CEPAL, 1998]. En Équateur, le déficit total en milieu urbain est estimé à 350 000 unités, et environ 60 % de l'inventaire des logements sont produits dans l'informalité [UCP-MIDUVI, 2002]. Au Venezuela, le déficit total est évalué à 1,5 million de logements en milieu urbain [Asamblea nacional, 2002].

Enfin d'un point de vue plus général, la BID finance de nombreux programmes d'appui au développement municipal et à la décentralisation, appelés aussi renforcement institutionnel, dans le but de faire appliquer les principes de bonne gouvernance dans la gestion urbaine au niveau local. Que ces programmes soient appliqués individuellement, au cas par cas, ou au sein d'une politique globale, comme en Équateur, au Venezuela et bientôt au Pérou, leur caractéristique commune est d'être toujours conçus pour appliquer les principes de la bonne gouvernance. Dans cette logique, quel que soit le type de programme considéré, chacun d'entre eux fait intervenir les ONG de manière institutionnalisée à différents niveaux : parfois au moment de la conception, dans la formation et l'organisation des différents acteurs participants, le plus souvent comme simples exécutants au même titre que le secteur privé.

Si les premiers exemples de cette nouvelle génération de politiques d'habitat sont apparus hors de tout financement BID, au Chili en 1978, au Costa Rica en 1987 ainsi qu'en Colombie (1991) et au Mexique (1995), depuis le début des années 1990, la BID a systématiquement récupéré toutes ces initiatives au sein de politiques bénéficiant de son financement, modifiant certains éléments pour adapter le contenu au cadre théorique de la bonne gouvernance. Au Chili notamment, c'est la BID qui a intégré, dans les années 1990, la participation des ONG au programme de subventions existant.

13. Les logements situés dans les quartiers marginaux et les centres anciens dégradés constituent la plus grande partie du déficit qualitatif.

**Chronologie des programmes d'habitat financés
par la BID en Amérique latine¹⁴**

Pays	Nom du programme	Date	Montant BID (millions de USD)¹⁵
Chili	Programa de Vivienda progresiva y Mejoramiento de Barrios	1993	50
Argentine	Programa de mejoramiento de Barrios	1996	102
Venezuela	Programa de Soluciones Habitacionales de Interés Social	1996	52
Guatemala	Programa de vivienda	1997	60
Équateur	Apoyo al sector vivienda I y II	1998 et 2002	62 + 60
Bolivie	Apoyo a la política de vivienda	1998	60
Brésil	Programa de mejoramiento de barrios « HABITAR BRASIL »	1998	250
Mexique	Programa de financiamiento de vivienda	2000	505
Salvador	Programa de vivienda	2001	95,5
Nicaragua	Programa de vivienda social en fases multiples	2002	42,5
Colombie	Programa de Vivienda Social Urbana	2003	150
Pérou	Apoyo al sector habitacional I Fase	2003	160
République dominicaine	Habitat de sectores de ingresos moderados y bajos	2004	100
Sous-total communauté andine			544
Total			1749

Source : www.iadb.org.

Ce tableau, en plus de nous éclairer sur l'importance de l'intervention de la BID en matière de logement dans l'ensemble du sous-continent, met en évidence la spécificité de la Communauté Andine dont l'intégralité des pays membres reçoit un financement de l'organisation pour mettre en place une politique publique d'habitat

14. Ce tableau ne prend en compte que les politiques mises en place au niveau national.

15. Il s'agit du montant du prêt octroyé par la BID pour le financement du programme, celui-ci est toujours complété par une « contrepartie nationale » issue du secteur public et/ou du secteur privé, la somme des deux représentant le budget total du programme.

en milieu urbain. Par ailleurs, la zone andine reçoit plus de 31 % du montant total des prêts accordés par la BID pour financer ce type de politique. Enfin, l'Équateur et le Venezuela ont la particularité d'appliquer des politiques au niveau national considérant tous les aspects du problème de l'habitat tel qu'il se présente dans chacun de ces deux pays : à travers le déficit quantitatif de logements et l'habitat populaire dégradé des quartiers marginaux et des zones historiques anciennes. Ils font intervenir les ONG de deux manières différentes, en Équateur elles ont un rôle de plus en plus important dans le développement du programme de subventions à la demande tandis qu'au Venezuela, on les voit apparaître de façon systématique dans la mise en œuvre du programme de réhabilitation des quartiers marginaux.

Le rôle des ONG dans la conception des programmes d'habitat en Équateur et au Venezuela

Les ONG peuvent intervenir à différents niveaux d'un programme, depuis sa conception jusqu'à son exécution en passant par la formation des différents intervenants, le suivi, l'évaluation ou l'expertise. Concernant l'étape de la conception, il faut souligner que le programme vénézuélien, intitulé PROGRAMA II est inscrit dans la loi sur la politique d'habitat de 2000¹⁶. Celle-ci a été élaborée par le conseil national du logement (CONAVI) en concertation avec de nombreux acteurs, dont notamment les ONG intervenant dans le domaine de l'habitat. Le programme SIV équatorien est quant à lui partiellement inspiré des opérations de réhabilitation menées par le *Pact Arim*¹⁷ dans la zone historique de Quito entre 1994 et 2000. Cependant, si les ONG montrent la volonté d'être incorporées aux processus de conception et de prise de décision, la tendance des organisations internationales et notamment de la BID, est davantage de rendre leur intervention systématique au niveau de la réalisation des programmes. Le cas du Venezuela est particulier puisque la politique d'Hugo Chavez repose sur la consultation permanente des acteurs de la société civile. En Équateur, les efforts du *Pact Arim* ont porté leurs fruits dans une conjoncture politique favorable, malheureusement, le volet du programme issu de l'action innovante de cette ONG a été supprimé lors du renouvellement du prêt en 2002. La participation des ONG à la conception des programmes dépend donc fortement du contexte politique et de la volonté des gouvernements des pays dans lesquels elles interviennent, il est donc difficile de l'institutionnaliser, d'autant plus que cet aspect de leur rôle n'est pas promu par les bailleurs internationaux qui préfèrent les voir apparaître comme simples exécutants.

16. *Ley que regula el subsistema de vivienda y politica habitacional*, Gaceta oficial, n° 30.066, de fecha 30 de octubre 2000, Caracas, Venezuela.

17. Association française, le *Pact Arim* de Seine-Saint-Denis a réalisé par coopération décentralisée des opérations de réhabilitation de logements dans certaines rues du centre historique de Quito en appliquant, de manière adaptée au contexte local, la technique utilisée en France : l'Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH). Cela consiste à remettre à neuf des logements dégradés comportant un caractère patrimonial remarquable, tout en assurant le relogement sur place des populations résidentes, celles-ci étant souvent en grande difficulté économique et sociale. La réussite des opérations menées à Quito est d'autant plus grande que le *Pact Arim* a réussi dans certains des immeubles réhabilités à faire accéder les résidents – auparavant locataires – à la propriété de leurs logements. Cette expérience utilisant la logique de l'ABC a en partie inspiré la mise en place nationale d'un tel système et permis d'intégrer une subvention spécifique pour l'amélioration des logements situés en zone historique dégradée. Cette subvention a été supprimée en 2002.

Au niveau de la réalisation, le rôle des ONG est inscrit dans les règlements¹⁸ des programmes mis en place aussi bien en Équateur qu'au Venezuela.

Le programme SIV¹⁹ en Équateur

Ce programme, qui existe depuis 1998 grâce au financement de la BID, est basé sur un système articulant trois sources de financement : la subvention, l'épargne et le crédit (ABC). Dans sa première phase, entre 1998 et 2002, presque 45 000 familles en ont bénéficié [Paredes, 2002]. Il consiste à octroyer une subvention de 1 800 dollars²⁰ aux familles dont le revenu mensuel est inférieur à 360 dollars pour la construction d'un logement dont le coût maximum est de 8 000 dollars ; ainsi qu'une subvention de 750 dollars aux familles gagnant moins de 240 dollars par mois pour l'amélioration de leur logement. Ces niveaux de salaires correspondent réellement à une volonté d'atteindre les classes populaires – même si les revenus sont évalués par une simple déclaration sur l'honneur. Ce programme ne s'adresse pas aux classes moyennes, mais les franges les plus pauvres de la population en sont obligatoirement exclues puisqu'elles ne présentent aucun degré de solvabilité et n'ont pas la capacité à épargner les sommes requises.

Les acteurs privés (entreprises de construction, professionnels indépendants) et les ONG disposés à assurer la construction d'un logement pour un coût inférieur à 8 000 dollars sont enregistrés par le programme sous le nom d'Entités Techniques (ET). Leur rôle est d'aider le particulier dès le début de sa démarche, à formuler sa demande directement auprès des institutions financières gérant l'épargne et le crédit. Elles doivent ensuite évaluer le coût de l'amélioration d'un logement ou les modalités de construction d'un logement neuf, et réaliser les travaux. Le SIV traverse actuellement une crise : sa mise en place est à la fois entravée par les prix élevés de la construction qui rendent presque impossible l'édification d'un logement neuf décent pour moins de 8 000 dollars, et par la rareté des constructeurs disposés à opérer dans de telles conditions. C'est dans ce contexte que le rôle des ONG devient prépondérant. En effet, si les constructeurs ne parviennent pas à produire des logements de faible coût c'est en partie car le secteur de la construction en Équateur a pour habitude de pratiquer des marges de bénéfices relativement élevées, étant donné que l'offre privée de logements s'est toujours adressée aux classes les plus aisées de la population. Dans ce contexte, le caractère non-lucratif des ONG, et leurs possibilités d'obtenir des financements externes supplémentaires, les conduit à pratiquer des marges minimales permettant de construire ou d'améliorer des unités de logement pour un coût inférieur au plafond imposé. Lors des attributions de subventions à l'amélioration de

18. Voir bibliographie.

19. *Sistema de Incentivos par la Vivienda* : Système de subvention au logement.

20. Les prix sont ici volontairement donnés en dollars car le programme n'utilise pas de système relatif en nombre de salaires minimums permettant de neutraliser les effets de l'inflation, dans un pays où la récente dollarisation provoque ces dernières années une augmentation sensible du coût de la vie et des prix de la construction.

logement²¹ en 2004, en moyenne plus de 30 % des bénéficiaires faisaient appel à une ONG ou fondation, alors qu'elles représentent moins de 3 % de l'ensemble des ET officiellement inscrites au programme²². Si dans les textes les ONG ne sont qu'un des acteurs privés – auxquels elles sont assimilées – à intervenir dans l'amélioration et la construction de projets de logements subventionnés, dans la pratique leurs caractéristiques spécifiques deviennent indispensables pour faire fonctionner le programme tel qu'il a été conçu. Par ailleurs, en dehors des textes régissant le programme, leur intervention est devenue presque inéluctable au niveau du financement des projets. En effet, si le ministère du logement peut fixer un plafond pour les tarifs pratiqués par les différents acteurs pour la réalisation des démarches administratives, il n'a que très peu de moyens d'influer sur les taux d'intérêt et les critères économiques établis par les institutions financières pour l'ouverture d'un crédit. Les familles ayant un revenu mensuel total inférieur à 360 dollars, voire à 240 dollars dans le cas de l'amélioration de logement, ne sont habituellement pas prises en considération par les banques, et rares sont les familles qui obtiennent le financement complémentaire nécessaire à leur projet de logement. Il existe des coopératives enregistrées comme institutions financières, dont les critères d'attribution sont plus larges et prennent en compte les familles à bas revenus, mais les taux d'intérêt restent trop élevés et dépassent les capacités de remboursement de la population concernée. Depuis la mise en place du SIV II, c'est-à-dire la deuxième phase du prêt, en juillet 2002, seulement 17,3 % du total des subventions attribuées ont été complétées de crédits octroyés par des institutions financières enregistrées. Là encore, on voit certaines ONG mettre en place des montages financiers leur permettant d'attribuer, moyennant un taux d'intérêt très faible²³, des prêts à des groupes de postulants au programme, et parfois même des micro-crédits permettant à certaines familles de compléter l'épargne requise pour postuler. D'autres ONG utilisent des financements internationaux pour prendre en charge une partie des coûts à la place des bénéficiaires.

On voit ici clairement le rôle que peuvent jouer les ONG au sein d'une stratégie de privatisation d'une politique sociale : le secteur privé n'étant pas à même de satisfaire les besoins des populations les plus pauvres – c'est-à-dire les moins solvables – dans le cadre des règles du marché, les « avantages comparatifs » du tiers-secteur sont mis à contribution pour assurer la survie du programme. Mais si ce type de politique nécessite, comme on peut le voir ici, des « intentions non-lucratives » pour fonctionner, pourquoi vouloir à tout prix le remettre entre les mains du secteur privé qui suit la logique inverse ? Malgré l'apparition de remises en question, la logique de la bonne gouvernance ne fait que s'affirmer. Le programme vénézuélien de réhabilitation des quartiers marginaux offre un autre

21. Les chiffres concernant la subvention pour la construction de logements neufs ne sont pas encore disponibles.

22. Lors des dernières attributions on voit apparaître des ONG telles que la Mission de l'Alliance Norvégienne qui ne sont même pas officiellement enregistrées.

23. Environ la moitié de celui pratiqué par les institutions de crédits traditionnelles (banques et mutuelles de crédit).

exemple d'insertion systématique du secteur non-lucratif dans une politique publique.

Le Programa II au Venezuela

L'objectif général de ce programme est défini ainsi : « exécuter des actions d'habilitation physique intégrale jusqu'à réussir à homogénéiser les conditions d'habitat des résidents des *barrios*²⁴ et celles du reste des Vénézuéliens » [CONAVI, 1999 p. 1]. Pour l'atteindre, le programme comporte deux phases successives. La première phase consiste à concevoir et mettre en œuvre de façon simultanée un projet urbain d'amélioration physique du quartier choisi et un processus d'action sociale. Celui-ci vise à faire comprendre et accepter le programme aux habitants, à leur offrir différents types d'activités pour les intégrer socialement et économiquement au reste de la ville et à former une association qui, lors de la deuxième phase permettra au programme de devenir autogéré. La deuxième phase consiste à intégrer l'ensemble des intervenants : communauté des habitants du quartier, acteurs privées et ONG chargés du projet urbain et de l'action sociale, au sein d'une association légalement constituée. Celle-ci est alors chargée de la réalisation du projet de manière totalement autonome, le CONAVI n'intervenant plus à ce niveau-là que pour financer le projet.

La conception du projet urbain et l'action sociale sont confiées à des ONG ou des entreprises privées recrutées à travers une procédure de type appel d'offre [CONAVI, 2000], devant répondre aux normes dictées par le CONAVI et obtenant ainsi un contrat avec l'État vénézuélien. Il est difficile d'évaluer la proportion d'ONG impliquées dans la réalisation de ce programme étant donné qu'elles sont assimilées au secteur privé, mais lors de la phase pilote du programme en 2000, dans l'ensemble des 9 projets en exécution, tous les processus d'action sociale étaient exécutés par des ONG, ainsi que 3 des projets urbains. Le rôle des ONG est ainsi prépondérant dans la mise en place de ce programme au Venezuela, puisque celles-ci sont directement engagées par les pouvoirs publics locaux sous l'égide d'institutions nationales. Elles sont recrutées par concours ou sur l'évaluation de leurs propositions techniques, et sont donc mises en concurrence non seulement entre elles, mais aussi avec des entreprises privées et des professionnels indépendants. Leur situation dans ce contexte est donc très ambiguë : elles sont liées par contrat à l'État et sont sélectionnées en fonction de leurs compétences, de leur expérience, mais aussi et surtout selon leur capacité à intégrer et à respecter à la lettre la procédure et les objectifs fixés par le CONAVI. Il faut toutefois noter que la mise en place d'un programme à l'échelon national nécessite un tel encadrement et nous ne connaissons pas la marge de manœuvre réelle des ONG engagées dans leur action sur le terrain. Par ailleurs, le programme comporte deux phases très différentes : la première, jusqu'à la formation de l'association, est totalement encadrée par la procédure dictée par le CONAVI. Mais la seconde étape qui commence une fois l'association constituée, doit être totalement autogérée par les commu-

24. Quartiers marginaux d'habitat sous-intégré.

nautés ainsi organisées, les organismes publics – locaux et nationaux – n'intervenant qu'en tant que conseil et au niveau du financement – qui permet néanmoins un certain contrôle. Par ailleurs, lors de cette deuxième phase, les ONG et acteurs privés participants sont intégrés à l'association au sein des différentes unités qui la composent – projets, appui organisationnel et administratif. Le rôle des ONG dans ce contexte est double : elles sont d'abord de simples exécutants d'un programme sous contrat avec l'État, exactement au même titre qu'une entreprise privée ou un professionnel indépendant, rentrant ainsi totalement dans une logique privée de concurrence et d'attribution de contrats en fonction de critères purement techniques. Mais dans un second temps, l'action concrète sur le terrain et la mise en place de projets autogérés²⁵ directement négociés avec les communautés peuvent leur laisser une certaine marge de manœuvre pour intervenir en tant qu'acteur spécifique. On retrouve ici la principale ambiguïté caractéristique des ONG, qui peuvent être totalement instrumentalisées par leurs commanditaires tout en profitant de leur position d'intermédiaire entre la base sociale et les institutions locales et nationales pour promouvoir leur propre vision du développement.

Si, dans la pratique, le programme équatorien consiste essentiellement à utiliser les avantages comparatifs des ONG pour assurer la survie d'un programme reposant sur l'intervention du secteur privé et l'utilisation des règles du marché pour résoudre des problèmes sociaux ; le cas vénézuélien nous montre comment la position ambiguë des ONG peut comporter une marge de manœuvre leur permettant de jouer un rôle spécifique se démarquant de la logique des acteurs privés. La notion d'instrumentalisation est donc capitale pour comprendre les enjeux de l'institutionnalisation du rôle des ONG au sein de politiques sociales mais aussi les possibilités offertes par l'utilisation de cet acteur.

Les ONG : acteurs ou instruments de la bonne gouvernance ?

L'action des ONG comporte plusieurs dimensions contradictoires, ce qui fait la complexité de cet acteur. La principale ambiguïté des ONG repose sur le fait qu'elles agissent dans le champ opérationnel grâce à leurs compétences techniques tout en intervenant sur le plan politique pour tenter d'imposer leur vision du développement aussi bien en « conscientisant » la base qu'en essayant de se faire entendre auprès des institutions de pouvoir. Cette ambiguïté prend tout son sens quand on la replace dans le cadre du discours sur la bonne gouvernance. Le problème majeur de ce discours peut être formulé ainsi : *l'utilisation de la gouvernance comme solution aux problèmes de gouvernabilité tend à effacer la dimension politique de l'acte de gouverner*. En effet, on aurait pu croire qu'en utilisant la stratégie de la gouvernance, la Banque Mondiale se compromettrait ouvertement dans

25. Ce programme pose également une autre question, à laquelle nous ne pouvons répondre ici mais qui mérite d'être soulevée : celle de l'efficacité et de l'impact réel d'un programme autogéré, notamment quand il fait intervenir des domaines de compétences différents et surtout très techniques sur le plan architectural et urbain. La question de la participation est au cœur de la problématique de la bonne gouvernance, qu'il s'agisse de la participation des ONG ou de celle des bénéficiaires.

la sphère du politique qu'elle rejetait jusqu'alors. Mais au contraire, par ce biais, elle renforce sa logique et transforme des choix politiques en choix purement techniques. La gouvernance, contrairement au gouvernement, ne relève que de considérations techniques d'économie et d'efficacité, et est censée se référer à des valeurs non-étatiques et totalement neutres du point de vue culturel [Pagden, 1998]. « Ainsi le recours à un vocable donné comme nouveau s'explique par la nécessité à peine voilée d'intervenir dans le champ politique (entendu comme le lieu du pouvoir), mais de le faire en technicisant au maximum » [Osmond, 1998, p. 20]. La Banque Mondiale offre donc une définition révisée du concept de gouvernance qui devient « la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays en vue du développement ».

C'est dans cette optique de technicisation du champ politique qu'il est intéressant d'aborder la question des ONG au sein du concept de gouvernance. Le recours aux ONG correspond à une forme de privatisation des politiques publiques, dans la mesure où cela minimise la part de l'État en leur sein.

Par ailleurs, en plaçant sur le plan technique ce qui relève habituellement du débat politique, il ne s'agit plus de discuter de l'acteur le plus légitime pour garantir l'universalité des services publics, ni même de la nécessité de cette universalité, mais de juger de quel acteur est le plus adapté en terme d'efficacité technique par rapport aux coûts, c'est-à-dire en terme de rentabilité et d'efficacité. Là encore, les ONG et leurs « avantages comparatifs » sont un outil idéal pour remplir ce rôle, le cas de la politique équatorienne en est un exemple flagrant : les ONG y jouent le rôle d'acteurs privés offrant un coût d'opération plus faible pour le financement et la construction des logements du fait de leurs intentions non-lucratives.

L'évolution du tiers-secteur en Amérique latine et son institutionnalisation en témoignent également : avec l'accroissement de la concurrence pour l'obtention de financements, nombre d'ONG au départ orientées vers la lutte politique pour le changement social ont été contraintes de se convertir en bureaux d'études et agences spécialisées dans les projets de développement. Certaines tentent de concilier les deux types d'actions en les menant de front, mais le domaine technique prend largement le dessus sur les revendications politiques ; surtout si l'on tient compte des différentes conditions posées par la Banque Mondiale pour toute attribution de fonds : respecter les règles du marché, s'adresser à la demande solvable etc., ce qui est difficilement compatible avec une contestation sur le plan politique. Leur insertion dans le programme vénézuélien étudié illustre cette tendance : les ONG y sont recrutées à travers une procédure d'appel d'offre valorisant exclusivement leurs propositions techniques.

Les problèmes que connaissent les ONG pour asseoir leur légitimité vont aussi dans le sens de la prédominance du domaine technique. En effet, comme nous l'avons déjà souligné, elles ne sont pas bénéficiaires de leur propre action, ne sont pas élues, et les destinataires ne leur ont pas toujours demandé explicitement d'agir en leur faveur. C'est pourquoi leur légitimité repose essentiellement sur leur efficacité liée à leurs compétences techniques. Celle-ci, en devenant leur principale source de légitimation, les pousse à jouer le jeu de la « bonne gouvernance », en les éloignant de leur vocation initiale : rechercher des alternatives au modèle de déve-

loppement imposé, favorisant les secteurs populaires. Si elles abandonnent ce rôle politique, les ONG perdent leur spécificité et deviennent un acteur privé offrant des avantages comparatifs importants permettant à la logique néo-libérale de se développer.

Il semble donc dans ce contexte, que le recours aux ONG dans le cadre de la bonne gouvernance, tende plus à utiliser les limites de celles-ci, mises en évidence précédemment, qu'à développer leurs caractéristiques spécifiques d'acteur du développement. Autrement dit, le discours sur la bonne gouvernance cherche à transformer un outil potentiel de changement social en un instrument de régulation du système existant.

Cependant, s'il est clair que ce type d'acteurs est instrumentalisé par les organisations internationales, les cas étudiés nous montrent que cette instrumentalisation offre néanmoins une certaine marge de manœuvre pour utiliser ses atouts. Au Venezuela, en plus d'être associées aux débats sur la loi régissant la politique du logement, les ONG bénéficient sur le terrain de possibilités importantes de faire entendre leur voix auprès des bénéficiaires, et donc d'influer sur les résultats du programme mis en place. En Équateur, on a vu que l'action innovante d'une ONG peut remonter jusqu'aux institutions de pouvoir et être inscrite dans une politique d'envergure nationale. Cela n'est clairement pas le rôle que les organisations internationales souhaitent leur voir jouer, mais dans un contexte politique national favorable, la possibilité d'intervenir sur le contenu des politiques sociales existe bel et bien.

Les ONG sont avant tout des intermédiaires, entre bailleurs et bénéficiaires, entre les différents acteurs locaux qui composent un projet, entre secteur public et secteur privé. Dans leur rôle d'intermédiaire est compris l'appui aux organisations populaires par la formation, pour dialoguer d'égal à égal avec les pouvoirs publics. Leur rôle est à double tranchant, entre action régulatrice et émancipatrice. Les ONG prétendent réfléchir et agir sur les causes de la pauvreté mais ne peuvent faire l'économie d'en atténuer les effets, tant pour des raisons morales ayant trait aux valeurs de solidarité qu'elles mettent en avant, qu'économiques pour assurer leur propre reproduction. L'instrumentalisation par les organisations internationales et par les pouvoirs publics peut être une forme d'accès au changement social. En ouvrant des espaces de négociation et de dialogue, la position d'intermédiaire – même manipulé – peut permettre aux ONG de défendre les intérêts des plus pauvres et d'affirmer leurs principes au-delà du niveau local. La question est de savoir si ce rôle crucial de médiateur – à la fois entre différentes échelles d'intervention, et entre des conceptions opposées du développement ainsi que des modalités d'accès à celui-ci – peut leur permettre de jouer un rôle spécifique, en conservant leur identité particulière ne relevant ni du domaine public, ni de logiques privées ? Autrement dit, peut-il leur permettre de jouer pleinement leur rôle d'acteur issu de la société civile et dont le but est de préserver et d'élargir un espace public qui ne soit pas accaparé par les classes dominantes, et où les plus démunis auraient une possibilité de faire entendre leur voix ? Pour cela il est impératif que les ONG prennent conscience de la manière dont elles sont utilisées et des conséquences réelles de leur intervention.

Les ONG, en tant qu'associations d'aide au développement, sont comparables à des catalyseurs. Leur vocation est d'aider les secteurs populaires à accéder à une forme donnée de développement en leur apportant différents types d'appuis et en leur transférant les compétences nécessaires à la « durabilité » des effets obtenus. En théorie, le but final des associations est de ne plus avoir de raisons d'exister, et donc de disparaître une fois leur tâche effectuée. Il est clair que vu l'évolution de ce secteur d'activité, une partie des ONG n'adopte pas ce mode de raisonnement, pour différentes raisons déjà évoquées : à travers leur professionnalisation, les ONG sont aujourd'hui devenues une source de revenu et d'emploi pour un nombre considérable de personnes, et leur propre reproduction est devenue un objectif majeur, voire dans certains cas prioritaire. Le fait de les transformer en partenaire institutionnel durable dans la mise en œuvre des politiques publiques, n'est-il pas une manière détournée d'institutionnaliser une réponse palliative aux problèmes sociaux, qui, ne s'attaquant pas aux causes de ceux-ci, n'est pas en mesure d'empêcher leur reproduction, bien au contraire ? Il semble que ce type de questionnement puisse s'appliquer à l'ensemble des éléments formant le discours sur la bonne gouvernance : derrière des objectifs – participation de la société civile, décentralisation, privatisation – correspondant à des valeurs difficilement critiquables telles que la solidarité, la démocratie (participative), la transparence et l'égalité, se trouve un outil particulièrement efficace d'approfondissement de la logique néo-libérale.

BIBLIOGRAPHIE

- ASAMBLEA NACIONAL (Oficina de Asesoría económica y Financiera) [2002], *Análisis de impacto económico y presupuestario de la ley de Vivienda y Habitat*, Caracas, 45 p.
- BID [2002], *Programa de apoyo al sector vivienda II, propuesta de préstamo BID*, Washington D.C., 56 p.
- CENTRE TRICONTINENTAL [1997], *Les ONG : instruments du néo-libéralisme ou alternatives populaires ?*, Paris, L'Harmattan, 200 p.
- CEPAL [1998], *Desarrollo sostenible de los asentamientos humanos : logros y desafíos de las políticas habitacionales y urbanas de América latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 59 p.
- CONAVI [1999], *PROGRAMA II Habilitación física de barrios*, document interne non publié, 39 p.
- CONAVI [2000], *Contratación de servicios profesionales para el desarrollo de propuestas de habilitación física de las zonas de barrio*, document interne non publié, 23 p.
- DELHOM J. [1990], *Les ONG de Développement en Amérique Latine : aperçu général et éléments pour une approche du cas bolivien*. Mémoire de DEA sous la direction de Claude Bataillon, IHEAL, 129 p.
- HABITAT [2003], *La campagne mondiale sur la gouvernance urbaine* www.unhcr.org/campaigns/governance/documents/Urban%20Governance_french.pdf.
- HABITAT [2001], *The human settlements conditions of the world's urban poor* electronic version www.unhcr.org/programmes/housingpolicy/documents/HS-391.chm.
- HABITAT [1996], *Agenda Habitat*, www.unhcr.org/unhcr/french/hagenda. Document Internet non paginé.

- MIDUVI-BID [2002], *Sistema de incentivos para vivienda SIV – Reglamento junio 2002* MIDUVI, Quito, 34 p.
- OSMONT A. [1998], « La gouvernance : concept mou, politique ferme », *Gouvernances. Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 80-81, décembre, p. 19-26.
- PAGDEN A. [1998], « La genèse de la « gouvernance » et l'ordre mondial « cosmopolitique » selon les Lumières », *La Gouvernance, Revue Internationale des Sciences Sociales*, n° 155, mars, Paris, UNESCO, p. 9-17.
- PAREDES P.L. [2002], *Impacto economico del sistema de incentivos para la vivienda en el Ecuador*, MIDUVI, 25 p.
- PNUD [1997], *La gouvernance et le développement humain durable* Document de politique générale du PNUD, www.undp.org/french/publications-f.htm.
- QUENTIN A. [2001], *Une ONG comme acteur du développement local : le cas du CESAP au Venezuela*, mémoire de Maîtrise sous la direction de Serge Allou, Institut Français d'Urbanisme, Paris VIII.
- QUENTIN A. [2002], *ONG et gouvernance urbaine en Amérique andine : le rôle des ONG dans les politiques publiques d'habitat au Venezuela et en Équateur*, mémoire de DEA sous la direction d'Alain Musset, Paris, EHESS, 114 p.
- REVEL M., ROCA P.-J. [1998], « Les ONG et la question du changement », in J.-P. Deler, Y.-A. Fauré, A. Piveteau, P.-J. Roca (dir.), *ONG et développement*, Paris, Karthala.
- SALAMON L.M., ANHEIER H.K., LIST R., TOEPLER S., SOKOLOWSKI S.W. et alii [1999], *Global civil Society, the dimensions of the nonprofit sector*, Baltimore, The John Hopkins center for civil society studies, 511 p.
- STOKER G. [1998], « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *La Gouvernance, Revue Internationale des Sciences Sociales*, n° 155, mars, UNESCO, p. 19-30.
- UCP-MIDUVI [2002], *Deficit y produccion de vivienda hasta 2001* Document interne non publié, 5 p.
- www.iadb.org ; www.worldbank.org

« Bonne gouvernance » contre « auto-gouvernance » ? Conflits, alliances et résistances autour d'un programme européen de développement rural en Colombie

Angela Santamaria, Xavier Zunigo***

Le 6 juin 1994, le territoire autochtone de *Tierradentro* du *Cauca* colombien connaît un violent tremblement de terre, d'une intensité de 6,4 sur l'échelle de Richter, qui atteint près de vingt *Cabildos* (entités territoriales et administratives) sur vingt-quatre, fait plus de mille morts et disparus, détruit ou endommage plus de six mille habitations et rend inexploitable près de 30 % des terres cultivées. Cette catastrophe naturelle donne lieu à différents projets de reconstruction : outre l'intervention en urgence des acteurs traditionnels de l'assistance humanitaire (Médecins sans frontières, Médecins du monde, Media Luna Roja Internacional, etc.), l'État colombien crée une institution – la Corporation *Nasa Kiwe* – pour canaliser les budgets et encadrer la coopération des ONG internationales. Plus tardivement, un projet de développement rural, financé par l'Union européenne, s'implante également dans la région.

Mais le contrôle et la gestion des programmes se posent très concrètement dans les territoires autochtones de *Tierradentro* en raison de leur autonomie politique et juridique et du droit de regard des « autorités traditionnelles » sur l'implantation des projets de développement. Pour ces dernières, les programmes sont à la fois un enjeu économique, politique et culturel, et les représentants des ONG locales autochtones sont, au même titre que les experts nationaux ou internationaux, des acteurs en concurrence pour le monopole de la production de modèles et de technologies pour le développement¹.

* Sociologue, Université Javeriana de Bogota (Colombie), Centre de sociologie européenne CNRS/EHESS, santamariaangela@yahoo.com.

** Sociologue, Laboratoire de sciences sociales ENS/EHESS, Xavier.Zunigo@ens.fr.

1. Si nous ne développons pas ce point, il est nécessaire de signaler la présence d'acteurs du conflit armé colombien (Farc, paramilitaires, soldats paysans, forces armées régulières) dans la région qui est classée en zone rouge par l'État. De plus, elle est une zone de production légale de coca pour un usage culturel, dont les narcotrafiquants cherchent à tirer profit. Ceci implique tout un ensemble de négociations préalables pour implanter un programme de développement.

C'est ainsi que l'implantation du programme européen de développement rural *Tierradentro* va générer un ensemble de conflits lorsque l'ONG locale, légitime pour les autorités politiques de la région et à l'initiative des négociations avec la Délégation de la Commission européenne, perd le contrôle qu'elle espérait détenir sur le programme. Si les résistances déployées et les luttes pour le contrôle du programme se fondent principalement sur un discours culturaliste qui oppose radicalement autochtones et non-autochtones, pour autant il serait illusoire d'y trouver leur seule et unique explication. Les discours sur la « différence culturelle » sont une stratégie privilégiée des luttes de pouvoir qui peut s'expliquer par la position dominée des représentants autochtones dans l'espace institutionnel où s'élaborent les « questions autochtones ». Ainsi, les oppositions entre le modèle de la « bonne gouvernance » promue par les institutions européennes et celui de l'« auto-gouvernance » des organisations locales autochtones ne peuvent-elles être comprises que réinscrites dans les stratégies de pouvoir locales et régionales, où s'entrelacent indistinctement intérêts collectifs et intérêts personnels, entre les représentants de la « communauté locale » de *Tierradentro*, des ONG autochtones locales et les agents de la coopération internationale. Stratégies dont la finalité est avant tout, dans le cas présent, la détention du monopole de la gestion du programme de développement. Mais plus largement, elles montrent que si l'un des principes de la « bonne gouvernance » est « la "participation" des acteurs locaux pour leur propre développement, dans le respect de leurs "traditions" », comme le montre l'article critique d'ATLANI-DUAULT, (2003 : 183), celle-ci ne peut être effective qu'à certaines conditions et suppose un minimum d'intérêts communs entre les différents acteurs ; ce qui n'est en rien évident lorsque ceux-ci aspirent à l'autonomie.

Ceci est particulièrement explicite dans le cadre d'un sous-projet de la composante « développement communautaire » du programme européen : l'École de justice *Tierradentro*. Depuis la fin des années 90, la question de l'administration de la justice occupe une place de plus en plus centrale dans les programmes de développement. La Colombie et le *Cauca* en particulier sont actuellement un terrain d'expérimentation et de production d'un modèle d'articulation entre les juridictions autochtone et nationale. Le contrôle des Écoles de justice octroyant une position privilégiée dans ce processus juridico-politique stratégique, les luttes de concurrence et les rapports de force politiques y sont donc particulièrement exacerbés².

2. L'enquête ethnographique se base sur l'observation d'ateliers de travail sur la « justice interculturelle », d'ateliers du Comité académique de la formation en droit, d'ateliers de travail avec les « autorités traditionnelles », les juges autochtones et les experts (nationaux et internationaux) du programme de développement rural *Tierradentro*, et sur des entretiens avec les différents acteurs. De nombreux obstacles compliquent cependant le travail d'enquête. En effet, le seul moyen de pénétrer sur ce terrain, pour des raisons de sécurité, est d'incorporer une des équipes mixtes du programme européen comme expert (Angela Santamaria a ainsi été expert technique en justice d'une équipe mixte), ce qui implique un positionnement dans les rapports de force entre les différents acteurs. Par ailleurs, nous tenons à remercier Bastien Bosa et Éric Wittersheim pour leurs lectures et critiques.

Encadré 1 : Principaux acteurs impliqués dans les projets de développement dans la région de Tierradentro	
Corporation <i>Nasa Kiwe</i> (État colombien)	Institution créée en 1994 par l'État pour gérer la reconstruction de la région suite au tremblement de terre. Ses équipes techniques étaient composées de fonctionnaires et de leaders locaux.
Délégation de la Commission européenne en Colombie	<p>Institution représentante de la Commission européenne. À partir de 1998, les accords entre le gouvernement colombien et la Commission européenne définissent les directives suivantes pour l'implantation des projets de développement (source : Délégation de la Commission européenne en Colombie) :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Support technique pour la modernisation des secteurs productifs : compétitivité des entreprises et modernisation des infrastructures. 2. Support technique pour le renforcement de l'État et de la loi (25 millions d'euros) : production législative et promotion des mécanismes alternatifs de résolution des conflits, décentralisation et efficacité de l'appareil étatique, rôle de la société civile, promotion du processus de paix, promotion de l'environnement et des ressources naturelles, droits de l'homme. 3. Développement alternatif (30 millions d'euros). <p>Projet dans la région : Programme de développement rural <i>Tierradentro</i></p>
Banque Interaméricaine pour le Développement	<p>Organisation intergouvernementale. Concernant les peuples autochtones, la BID développe les axes suivants (source : Banque Interaméricaine pour le Développement) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Peuples autochtones et développement durable ; - Plan stratégique pour le développement autochtone ; - Recherches sur la pauvreté et la redistribution des revenus ; - Banque de données sur la législation autochtone ; - Consultations préalables des communautés pour l'implantation des projets de développement ; - Installation des communautés sur de nouveaux territoires lors du développement de projets et reconstruction durable de l'environnement social et économique. <p>La BID a trois objectifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Accès des peuples aux opérations de la Banque dans le secteur social, productif et environnemental ; - Projets innovateurs pour le renforcement et la satisfaction des besoins des peuples ; - Contrôle et minimisation de l'impact des projets de développement sur l'identité culturelle des peuples par des consultations préalables ; <p>Projet en Colombie : justice autochtone et articulation avec la juridiction nationale, négocié avec les mouvements sociaux régionaux (dans le cas du Cauca, le CRIC) et le mouvement autochtone national (ONIC).</p>
ONIC (Organización Nacional indígena de Colombia)	Organisation Nationale autochtone de Colombie, créée en 1982 lors du premier Congrès national autochtone en Colombie. Sa plate-forme revendicative est : unité, terre, culture et autonomie. Ses activités visent la récupération des terres autochtones, la lutte contre le développement capitaliste dans les territoires et la lutte contre les violations des droits des peuples par les acteurs armés (source : ONIC).

CRIC (Consejo Regional Indígena del Cauca)	Mouvement social autochtone régional du Cauca. Le CRIC est l'une des organisations les plus reconnues au niveau des luttes de résistance pour la revendication des droits des peuples autochtones depuis les années 1970. C'est à son initiative que l'ONIC a été créée. Il possède des représentants à l'Assemblée nationale. Sa plate-forme revendicative est : unité, territoire, culture, autonomie et justice propre.
ONG <i>Juan Tama</i>	Association autochtone, implantée dans la région <i>Inza</i> de <i>Tierradentro</i> , représentante des « autorités traditionnelles » et légitime pour le mouvement social. Elle possède un statut juridique spécial défini par la constitution de 1991, que l'on peut assimiler à celui des ONG. Elle est adhérente du CRIC, tout en conservant son autonomie. Elle sera l'unique association qui survivra aux différents programmes de développement dans la région.
ONG <i>Nasa Xcha Xcha</i>	ONG locale autochtone, implantée dans la région <i>Paez</i> de <i>Tierradentro</i> , créée en raison des exigences de la Délégation de la Commission européenne d'une coordination mixte du programme de développement rural au niveau local. Elle entrera directement en concurrence avec l'ONG <i>Juan Tama</i> .

Le modèle d'« auto-gouvernance » des organisations autochtones de Tierradentro

Le mouvement de résistance autochtone

Les conflits d'intérêts et les effets de l'implantation du programme européen de développement rural sont à réinscrire dans l'histoire des luttes politiques du mouvement social autochtone. Dans les années 1970, les pratiques de résistance visaient à édifier un modèle de gouvernance alternatif à la logique homogénéisatrice de l'État et à faire reconnaître les droits collectifs des peuples autochtones [Gros, 1991 ; Le Bot, 1994]. Elles se traduisent en Colombie par le renforcement et la reconnaissance d'institutions locales indépendantes et par des revendications pour la souveraineté territoriale et politique : application de la « justice propre », formation en « justice propre » et « auto-gouvernance » [Torres Dávila, 2004]. La réforme municipale de 1986 et surtout la réforme constitutionnelle de 1991 accorderont une reconnaissance juridique et politique nationale au modèle d'« auto-gouvernance » du mouvement de résistance autochtone³.

3. La réforme municipale permet l'élection des maires et des gouverneurs locaux et impose la consultation des citoyens. La Constitution politique colombienne de 1991, qui compte parmi les plus progressistes, consacre le principe de la diversité ethnique et culturelle au détriment de l'État mono-culturel (art. 1 et 7). Elle protège juridiquement les ressources culturelles de la nation (art. 8), le droit à l'autodétermination des peuples (art. 9), l'officialité des langues des groupes ethniques (art. 10), le respect de l'éducation interculturelle (art. 68) et la reconnaissance de l'égalité et de la dignité de toutes les cultures qui sont considérées comme le patrimoine de la Nation (art. 70 et 72). La juridiction autochtone est autonome et possède comme seule limitation formelle quatre minimums juridiques établis par la Cour constitutionnelle colombienne en 1991 et par les traités des droits de l'homme : le droit à la vie, le droit à l'intégrité du corps, la prohibition de l'esclavage, et le droit à un procès juste [Sánchez, 2001].

Une tradition de résistance

L'organisation régionale autochtone du *Cauca* [CRIC] est un acteur central de ce mouvement de résistance depuis les années 1970. Dans les années 1980, les organisations sociales de cette région, affiliées au CRIC, sont à l'origine de décisions sur l'articulation des juridictions et sur la conceptualisation de la « justice propre et l'auto-gouvernance » qui comptent parmi les plus importantes⁴. Tradition de résistance toujours d'actualité puisque récemment une marche de protestation, historique dans le pays, réunissant plus de 50 000 personnes, a été organisée en septembre 2004 contre la réforme constitutionnelle, qui permet au Président de la République de briguer un deuxième mandat, et contre l'accord de libre-échange négocié entre la Colombie et les États-Unis. Cette tradition s'illustre également par la méfiance des organisations représentatives autochtones envers les programmes de développement étrangers. Ils sont présentés comme le véhicule d'un modèle économique néolibéral (productivité, rentabilité, articulation entre les pratiques locales de gouvernance et l'administration publique) étranger à leur modèle d'organisation sociale, politique et juridique qui prône l'autonomie [Wilson, 2002]. Elles déclarent par ce biais affirmer leur « vision du monde », leur « souveraineté » et leur « autorité ancestrale » qui se traduisent par la faculté d'administrer et de produire un droit spécifique dont l'un des objectifs principaux est la protection de la nature et de la propriété collective [encadré 2].

Les experts internationaux, d'ONG transnationales ou internationales et les coordinateurs de programme de développement sont ainsi confrontés à une forte tradition de résistance et ils n'ont de fait que rarement accès aux instances politiques de gouvernance autochtone. La collaboration entre les acteurs internationaux et la « communauté autochtone »⁵ se réalise par la médiation d'associations locales, qui possèdent un statut apparenté à celui des ONG, qui regroupent les « autorités traditionnelles » de différents *Cabildos* ou leurs représentants. Les rapports établis se révèlent être des alliances temporaires où les organisations de coopération internationales fournissent des ressources économiques et technologiques nécessaires à la gestion administrative et territoriale, mais où les « autorités autochtones » entendent conserver le monopole de la gestion politique de leur territoire.

4. Trois déclarations ont été produites à cette époque : la déclaration du territoire de paix de *la Maria*, la déclaration de *Vitonco* et la Résolution de *Jambalo*. Elles représentent trois exemples de production locale de technologies juridiques pour le contrôle du territoire et de prises de position par rapport au conflit armé dans le cadre du modèle de l'« auto-gouvernance ». De même, des tribunaux autochtones ont été constitués pour juger les violations des droits des peuples autochtones, des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

5. *Tierradentro* est une région multiculturelle composée de paysans, de populations afro-colombiennes, d'autochtones, de « mulatos », etc. Ces populations sont considérées par l'État comme des collectivités auxquelles sont associés différents droits collectifs. La reconnaissance de l'appartenance à un des différents « groupes » est ainsi un enjeu de lutte. C'est en ce sens que le « peuple *Nasa* » n'est en aucun cas une entité culturelle ou un tout indifférencié et les revendications des organisations sociales autochtones ont pour fonction, entre autres, de faire exister dans la réalité le « groupe autochtone ». Ce n'est que par commodité que nous utilisons dans le texte le terme de « communauté ».

Encadré 2 : Les institutions du modèle d'« auto-gouvernance » Nasa

Le modèle politique, juridique et organisationnel *Nasa* se construit officiellement autour de la notion de « territoire ancestral » (*Nasa Kiwe*) qui est présentée comme au fondement de l'harmonie du peuple [Puerta, 2000]. Cette vision du monde s'exprime à travers un « plan de vie », que l'on peut comprendre comme un programme de gouvernement qui s'oppose formellement aux politiques indigénistes étatiques et aux plans opératoires des programmes internationaux de développement.

Le territoire autochtone de *Tierradentro* se compose de deux régions (*Inza* et *Paez*) qui se divisent en plusieurs unités territoriales : les *Resguardos*. L'organe politique de chaque *Resguardo* est le *Cabildo* qui, sous l'« autorité traditionnelle »⁶ d'un gouverneur, exerce entre autres le contrôle territorial et la justice [Perafan, 1995]. Aux côtés du gouverneur se trouvent le *Capitan* et l'*Alguacil* auxquels s'ajoutent les anciens de la « communauté », les *Ish*, qui participent également à toutes les réunions dans les *Cabildos*. Les leaders spirituels de la « communauté » sont les « médecins traditionnels » (*The Wala*) qui conseillent et proposent des solutions à ceux qui les consultent par la réalisation de rituels. Par ailleurs, il existe quatre autres institutions politiques : le conseil de justice et territoire, le conseil des jeunes, le conseil des femmes et la *Guardia indigena*. Cette dernière est un corps civil de défense sans armes, qui contrôle le territoire et protège la « communauté » des agressions des groupes armés, notamment du recrutement forcé des jeunes par la violence [Rappaport, 2000].

Les pratiques d'« auto-gouvernance » concernent la résolution des conflits, l'application de la justice autochtone, l'administration du territoire et la prise de décision. Le processus de prise de décision est collectif et consensuel. Il se déroule principalement au sein de deux institutions. La première est la *Nasa Wala*, grande assemblée communautaire où toutes les décisions concernant la « communauté » dans son ensemble sont prises en commun. La deuxième est le *Fogon*, lieu central de la vie privée des *Nasa* où les familles discutent et prennent collectivement les décisions les concernant.

L'élaboration du programme de développement européen

Les origines des conflits

Le programme européen de développement rural s'élabore dans un contexte conflictuel qui oppose l'État, l'organisation autochtone régionale et les « communautés locales ». Les conflits ont pour origine les projets étatiques de reconstruction de la région et la position de l'organisation régionale autochtone [CRIC] à leur égard. Dans un contexte de désorganisation des institutions politiques locales en raison du désastre naturel, l'État impose la création de la Corporation *Nasa Kiwe* pour les gérer. Le CRIC se résout à collaborer et se place ainsi dans une position d'intermédiaire national et international des « autorités traditionnelles » locales. Ces dernières

6. Notion reconnue par la constitution de 1991 et forgée pour distinguer les autorités étatiques des autorités des territoires autochtones.

s'opposent alors à la fois à la Corporation, qui représente à leurs yeux une émanation de la politique publique indigéniste de l'État, et au CRIC dont la représentativité et la force politique dans la région, notamment dans la région *Paez de Tierradentro*, ne sont que relatives. Une crise politique interne éclate au sein du CRIC qui lance alors un processus de résolution des conflits en constituant en 1995 « l'équipe des sept sages autochtones » de la région du *Cauca* dont la tâche est d'élaborer un plan pour la continuité de la reconstruction de la région de *Tierradentro*. Ceci permettrait à l'organisation régionale de conserver la gestion des relations avec les organismes internationaux et la communauté internationale. De plus, s'ajoute à ces tensions l'inexpérience de l'État pour le développement des politiques multiculturelles et la gestion des projets lors de catastrophes naturelles que dévoile l'évaluation du programme de reconstruction géré par la *Corporation Nasa Kiwe*.

Programme européen et ONG locales

C'est dans ce contexte que de premières rencontres ont lieu en 1995 entre la Délégation de la Commission européenne et l'ONG autochtone *Juan Tama* alliée à un chercheur de l'université du *Cauca* et aux élites autochtones d'un *Resguardo* de la région. Les négociations entamées visent à obtenir des budgets et la gestion d'un programme de développement rural, et ainsi gagner en autonomie par rapport au CRIC⁷.

La Délégation de la Commission européenne exige qu'une co-coordination européenne et colombienne dirige le programme et surtout qu'il soit géré localement par une coordination mixte d'experts internationaux, nationaux et de leaders autochtones locaux. La région *Paez de Tierradentro* ne possédant pas d'association locale comme l'ONG *Juan Tama* de l'*Inza*, ces exigences se traduisent par la création en janvier 1996 d'une nouvelle ONG locale : l'Association de *Cabildos* autochtone *Nasa Xcha Xcha* [Encadré 3].

Encadré 3 : Le programme de développement européen

Le programme de développement rural *Tierradentro* débute en 2001. Il s'agit d'une convention bilatérale entre l'Union européenne et le gouvernement colombien. Il se compose de quatre sous-programmes : développement communautaire, projets productifs (café organique et thé de coca), infrastructure, santé et médecine traditionnelle. L'implantation du programme, par des équipes mixtes de travail, s'opère en collaboration avec les ONG locales autochtones. Elles ne gèrent pas directement les budgets mais se voient attribuer des contrats dans chacun des sous-programmes et sont associées par ce biais aux équipes d'experts. Seuls les projets élaborés par les experts européens ou nationaux, dans le cadre des intérêts de l'Union européenne, sont financés par le programme. Les contrats imposent aux ONG la production de documents, d'études de viabilité et la réalisation d'ateliers de travail (langue autochtone (*Nasayuwe*), justice, méthodologies de recherche, artisanat, santé et médecine traditionnelle).

7. Si nous nous focalisons sur les stratégies des organisations autochtones, il est évident que le programme européen est également une stratégie de l'Union européenne pour s'implanter dans la région.

La création *ex nihilo* de la nouvelle ONG a pour principale conséquence de faire perdre à *Juan Tama*, initiatrice du projet, le contrôle qu'elle espérait détenir sur la gestion du programme. L'ONG *Nasa Xcha Xcha* participe aux équipes mixtes de travail, par attribution de contrats, et son implantation géographique, identique à celle de l'infrastructure du programme, renforce ses relations avec les experts nationaux et internationaux⁸. Le programme favorise en fait la circulation de nouveaux capitaux : le pouvoir accordé aux ONG autochtones leur confère une autonomie non seulement politique mais également économique par rapport au mouvement social régional [CRIC] et aux structures politiques locales (*Resguardos*, *Cabildos*) et la création de l'ONG *Nasa Xcha Xcha* fait émerger de nouveaux « leaders » autochtones. Dans le cas de l'équipe mixte de l'École de justice, la plupart sont sans légitimité politique auprès des autorités de la « communauté », mais leurs compétences techniques sont valorisées par le programme. Ils contrebalancent toutefois l'opposition radicale des « anciens » et des « autorités traditionnelles » au programme. Ils accumulent grâce au programme un capital d'expertise sur les « questions autochtones » qui se traduira ultérieurement par une légitimité politique. Ces nouveaux « leaders » ont donc un intérêt à collaborer avec les experts non-autochtones et font jouer à leur ONG le rôle de « vecteurs de bonne gouvernance ».

La réaction des leaders de l'ONG *Juan Tama* – légitimes politiquement – est de disqualifier politiquement la collaboration de cette « nouvelle élite » avec le programme. Par ce biais, ils attaquent les équipes mixtes du programme, comme expression de la « démocratie participative » et du modèle de la « bonne gouvernance », leurs intentions étant d'instaurer une gestion autochtone du programme⁹.

La difficile conciliation entre intérêts des autochtones et intérêts du projet de développement

La place marginale de la justice autochtone

La résistance de *Juan Tama* aux intentions du programme de développement peut pour partie se comprendre par la « logique du développement » qui, du moins dans le cas présent, a pour objectif l'homogénéisation des pratiques politiques et juridiques (transformation du droit coutumier en droit positif). Intention qui est contraire aux stratégies politico-juridiques des organisations autochtones qui revendiquent la reconnaissance des droits collectifs, de la diversité culturelle et du pluralisme juridique.

Les négociations entre l'équipe mixte de l'École de justice *Tierradentro* [encadré 4] (composée de la coordinatrice de la composante « développement communautaire », du directeur de l'École de Justice autochtone et d'experts tech-

8. L'infrastructure du programme s'installe dans la région *Paez*, moins retirée que l'*Inza*, où se trouvent le centre administratif de *Tierradentro* et des voies de communication.

9. Les attaques des leaders de l'ONG *Juan Tama* ne visent pas la « nouvelle élite » en tant que telle, mais sa collaboration avec le programme. Elle se verra ainsi incorporée aux « équipes communautaires » des nouveaux projets de développement quand le programme européen s'achèvera.

niques) et la représentante de la Délégation de la Commission européenne à Bogota en août 2003 pour la poursuite du financement de l'École permet de saisir les attentes contradictoires des parties en présence : du côté autochtone, la priorité est le renforcement des droits culturels ; pour la Délégation, la priorité est la protection des droits politiques et civiles individuels et la lutte contre l'impunité, qui sont vues comme la condition préalable à la construction d'un État multiculturel.

Les négociations pour la poursuite du financement sont dues pour une part aux résistances des institutions politiques locales de *Tierradentro* et aux problèmes que posent les pratiques de la justice autochtone aux autorités étatiques : c'est notamment le cas du *cepo* (peine où le détenu est suspendu par les pieds de 10 à 20 minutes), du *fuete* (peine de 40 à 50 coups de fouet) et des peines de prison supérieures à 60 ans (la peine maximale en Colombie étant de 40 ans) [Suéscun, 2001]. Ces pratiques ne sont pas sans embarrasser les institutions internationales, notamment l'Union européenne, quand elles financent des espaces de formation pour le renforcement de ces juridictions.

Lors de la réunion, la coordinatrice de la composante « développement communautaire » justifie auprès de la Déléguée européenne la demande de poursuite du financement par rapport au débat actuel sur l'articulation entre les juridictions nationale et autochtone. Tout en mobilisant le registre langagier de l'Union européenne, elle défend explicitement la position autochtone : l'articulation entre les juridictions n'est ni un problème de techniques juridiques, ni un problème de justice spéciale (justice de paix et justice autochtone¹⁰), mais un projet politique « d'auto-gouvernance ».

Il existe sept expériences d'Écoles de justice en Colombie. Un des principes partagés par toutes les Écoles est le principe créé par les autorités traditionnelles sur la prohibition de la « positivisation » des pratiques de justice propre et donc l'importance de l'oralité dans le droit et la gouvernance propre. Dans ce contexte, les rapports, les relations et les interactions entre les différents systèmes de justice deviennent très difficiles [...] Il est donc nécessaire de trouver des espaces de réflexion pour la question de l'articulation des juridictions, dans le cadre du sujet de la gouvernance et la « bonne gouvernance » et pas seulement comme un sujet de « technique juridique ». Pour cette raison, nous voulons savoir dans quelle mesure la Délégation européenne peut travailler sur cette proposition.

Les positions de la coordinatrice de la composante se comprennent car elle est anthropologue indigéniste (non-autochtone, mariée à un autochtone de *Tierradentro*), mais surtout car elle est militante du CRIC et défend ses positions au sein du programme : pendant plus de 15 ans, elle fut conseillère technique du CRIC au sein de l'École de Justice de la zone Nord du *Cauca* où elle a travaillé avec l'un des

10. La justice de paix est une forme de résolution alternative et pré-juridique des conflits. Elle est administrée par des juges communautaires qui n'ont pas de formation juridique et de compétences juridictionnelles mais qui sont reconnus par leur communauté. Leurs décisions sont considérées comme des accords ou des conventions civiles. La justice autochtone est une vraie juridiction qui, si elle ne possède pas de compétence nationale, produit des décisions juridiques. Les juges autochtones sont des autorités traditionnelles de leur communauté, mais n'ont pas de formation dans des institutions reconnues par l'État.

juristes non-autochtones les plus importants du *Cauca*. Sa défense des positions officielles des organisations autochtones illustre que les oppositions que suscitent localement le programme et sa gestion par des équipes mixtes reposent plus sur les questions de son contrôle politique que sur des divergences dans les prises de position des différents acteurs.

Pour la Déléguée européenne ¹¹, l'École de justice pourrait être financée si elle s'inscrit dans le cadre d'un « méga-projet » en justice et en « bonne gouvernance », d'un budget de plus de 13 millions d'euros, en collaboration avec le Conseil Supérieur de la Magistrature et l'Organisation Nationale Indigène de Colombie [ONIC]. Elle explique que le projet a pour objectif « le “renforcement de la justice” et la réduction de l'impunité en Colombie, [c'est-à-dire] à améliorer l'efficacité du système pénal et l'efficacité des droits des citoyens ». Il a été élaboré par les experts européens par des consultations préalables de juges, de procureurs, etc. Concernant la justice autochtone, des rencontres ont été organisées avec l'Organisation Nationale Indigène [ONIC] après l'élaboration du projet. Ceci témoigne de la place marginale accordée à la justice autochtone qui est plutôt considérée comme un mécanisme alternatif de résolution des conflits que comme un modèle autonome de gouvernance et de justice. Il en va de même concernant l'ordre des priorités du « méga-projet » en justice. Le premier objectif est de garantir la formation des opérateurs juridiques (magistrats, juges, etc.) pour le renforcement de la défense publique, des droits de l'homme et de la « bonne gouvernance ». Le deuxième vise à soutenir un projet de développement des audiences virtuelles (CENDOF). Enfin, le dernier objectif, explique la Déléguée, concerne « les citoyens et l'accès à la justice » dans lequel on trouve « les juges de paix et la juridiction spéciale autochtone dans le cadre de la “bonne gouvernance” ». La juridiction spéciale autochtone relève des accords entre la Banque Interaméricaine et l'Organisation Nationale Indigène de Colombie ¹². L'Union européenne se chargera uniquement de financer la production de « documents didactiques » sur le « droit propre et la gouvernance propre » pour former des juges de la République et soutenir les Écoles de justice autochtone. C'est dans ce dernier objectif que celle de *Tierradentro* pourrait trouver sa place.

Lors de cette réunion, les deux leaders autochtones de l'équipe mixte, dont l'un est gouverneur d'un *Resguardo* et directeur de l'École de justice, et l'autre membre

11. Juriste, âgée de 37 ans, de double nationalité colombienne-italienne, qui a fait ses études de troisième cycle en Italie en droit international. Elle a été recrutée comme Directrice du programme de réforme de la justice en Colombie. La question de la justice autochtone n'est cependant ni son domaine de compétence ni particulièrement un intérêt pour elle.

12. Deux « méga-projets » en justice coexistent en Colombie : celui de l'Union européenne pour le renforcement de la justice, la lutte contre l'impunité et la garantie du respect des droits de l'homme selon les principes de la bonne gouvernance, et celui de la Banque Interaméricaine de Développement, en collaboration avec le Conseil de la magistrature et l'ONIC, pour le renforcement de la justice pénale et du système d'accusation, inspiré du modèle anglo-saxon. Indépendamment des fondements politiques différents des deux modèles, l'objectif est dans les deux cas l'homogénéisation des pratiques de justice des 86 communautés autochtones du pays. Une coordination au niveau formel existe entre les deux « méga-projets » pour rentabiliser les financements et éviter les cofinancements de projets, ce qui n'empêche cependant pas une compétition entre les organisations sociales pour l'accès aux ressources financières.

de l'ONG *Nasa Xcha Xcha*, sont restés silencieux. Ceci peut s'expliquer par leur manque de compétences légitimes pour ces discussions techniques, mais ces réunions sont également étrangères à leur mode de fonctionnement communautaire. Ils sont en effet mandatés en tant qu'observateurs par les organisations de la « communauté » pour qu'elles puissent, par la suite, élaborer collectivement une stratégie politique.

Des logiques contradictoires

Mais l'une des conséquences de ce non-engagement, de ce manque de coopération des autochtones, qui peut également prendre la forme d'une absence aux réunions de co-élaboration des projets, est que les programmes de développement sont perçus après-coup comme des projets imposés aux « communautés », comme en témoigne les propos d'un expert social autochtone de l'ONG *Nasa Xcha*¹³ :

Depuis que je travaille dans cette composante, j'ai vu comment plusieurs activités se font sans la légitimation de la communauté. En général, il s'agit des propositions des experts du programme ou de personnes externes à la communauté. En général, il s'agit d'initiatives imposées. Je travaille depuis plusieurs années dans des programmes de développement, et c'est toujours à peu près la même chose, des critères externes sur le développement dans le cadre d'un modèle du développement, sans compter sur les communautés. Les dynamiques institutionnelles sont très différentes des dynamiques collectives.

L'articulation des deux dynamiques est présentée, par tous les acteurs qui ont un intérêt aux « questions autochtones » (membres de ONG autochtones et membres du programme), comme une opposition entre deux rationalités : d'un côté une conception que l'on pourrait qualifier de bureaucratique et de l'autre une conception imprégnée des traditions autochtones, comme l'explique le même expert :

L'utilisation des rituels dans les réunions de négociation, définition et pendant toute la phase de *planning* montre l'opposition entre les différentes conceptions de la « gouvernance » [...] De la même façon, il y a une forte influence des travaux de médecine traditionnelle dans le cadre des activités du programme de développement [...] puisque les *Nasa* vont chez les *The Wala* pour se libérer des mauvaises énergies. Au moment de la définition du plan d'opération avec la présence de la Délégation européenne, ce n'était pas facile d'articuler la logique du développement avec les mythes et les croyances *Nasa*.

Le respect de l'avis, des temps et des logiques communautaires de consultation des autorités locales *Nasa* est également présenté comme entrant en conflit avec la logique et les temps institutionnels des urgences des plans opératoires de la coopé-

13. Cet expert social, âgé de 34 ans, est un autochtone originaire du *Cauca*, anthropologue de formation, extérieur aux enjeux politiques locaux de *Tierradentro*. Il a travaillé auparavant dans trois projets de développement régionaux au Sud de la Colombie. Il ne défend pas l'indigénisme dans la mesure où, explique-t-il : « Il s'agit d'une défense myope et sans critique des indigènes, ce qui empêche le développement des dynamiques » dans les programmes de développement.

ration internationale¹⁴, comme l'explique un expert colombien du programme européen¹⁵ :

Quand on travaille dans le programme de formation, la sensation que l'on a est que la logique du développement va d'un côté et les dynamiques de la communauté de l'autre. La logique du développement avec l'implantation des politiques, la construction de l'infrastructure, les experts, la hiérarchie administrative et verticale, les initiatives et les sous-projets des experts [...] les dynamiques de la communauté sont très différentes [...] la temporalité, les mécanismes de participation, les structures politiques locales et régionales, les plans de vie, la justice propre [...] par rapport aux plans opératoires [...] Quand on discute avec la communauté, on sait que le peuple *Nasa* n'a pas confiance dans le programme et ne l'aura jamais. En effet, aucun projet du programme est légitime pour les autorités traditionnelles. Ni le conseil des femmes, ni le sous-programme de santé traditionnelle, ni l'École de Justice [...] même s'il s'agit d'un discours vide, sans arguments, qui se construit autour de l'idée du vol culturel et de la discrimination raciale.

Les résistances à l'implantation du programme

Une opposition stratégique

Si les oppositions entre les deux dynamiques, comme les intentions d'homogénéisation des juridictions, peuvent expliquer les résistances des représentants de l'ONG *Juan Tama* à l'implantation du programme, l'on se tromperait néanmoins si l'on les interprétait *uniquement* comme relevant d'opposition pour les raisons culturelles esquissées, même si c'est cette dimension qui est mise en avant dans les discours. Si dans une optique culturaliste, les différentes stratégies apparaissent comme une forme de résistance culturelle, elles s'expliquent également, et plus prosaïquement, par des raisons politiques et économiques, par des enjeux de pouvoir ; autrement dit, par la perte du contrôle de la gestion du projet et des financements du bailleur de fonds européen.

C'est ainsi que l'on peut comprendre le fait que les leaders locaux de l'ONG *Juan Tama* ne s'opposent pas catégoriquement au programme européen sous prétexte qu'il incarnerait un modèle « occidental », néolibéral, ou le modèle de la « bonne gouvernance », mais qu'ils développent une opposition stratégique : lorsqu'ils sont en présence des Délégués européens, ils défendent le programme pour maintenir les financements de projets locaux et, en même temps, le délégitiment localement pour en récupérer la gestion. Ainsi, déploient-ils des stratégies

14. L'organisation politique *Nasa* est présentée comme une forme alternative de « démocratie participative » : « Nous nous réunissons à 2 s'il faut faire un "tulp" (culture traditionnelle), à 10 si nous allons ramasser la récolte, à 1000 s'il faut arranger la route, à 18 000 s'il faut prendre des décisions concernant le futur et tous s'il faut défendre la justice, la joie, la liberté et l'autonomie » (communiqué lors de la marche de protestation de septembre 2004). Cette gestion à dominante collective des projets de la communauté n'est pas sans poser de problèmes dans la logique des projets de développement.

15. Cet expert, non-autochtone, originaire de *Tierradentro*, âgé de 35 ans, est un économiste formé à l'université publique du *Cauca*. Il travaillait auparavant dans la formation continue pour le secteur privé. Il a été recruté par le programme pour sa formation d'économiste et son expérience dans la formation, bien que ne possédant pas de compétences en matière de « questions autochtones ».

de freinage à son implantation : ils ne s'engagent pas, sont absents aux réunions ou en organisent de concurrentes avec les « autorités traditionnelles », etc. Mais, quand le programme touche à sa fin, ils se mettent à collaborer avec les experts nationaux et internationaux pour assurer le transfert de compétences et récupérer l'infrastructure (bâtiments, véhicules, matériel informatique, etc.). On ne peut cependant interpréter ces stratégies comme cyniques ou comme relevant d'un froid calcul pour défendre des intérêts personnels. Il s'agit au contraire de formes relativement classiques de stratégies politiques, que l'on peut observer dans maints univers, et qui se justifient par la défense d'intérêts collectifs.

Deux projets concurrents

Ces stratégies de résistance sont très explicites, car plus radicales, dans le cas de l'École de justice en raison de l'éventuelle poursuite de son financement par l'Union européenne. L'ONG *Juan Tama*, qui ne participe pas à l'École de *Tierradentro*, élabore très rapidement un projet concurrent et parallèle, soutenu par les « autorités traditionnelles » : l'École de justice du *Resguardo de Calderas* [Encadré 4].

Encadré 4 : Deux Écoles de justice concurrentes

Les écoles de justice sont des espaces de formation des leaders politiques autochtones qui défendent le droit des *Cabildos* à contrôler et organiser la vie sociale et politique des *Resguardos* et à résister aux politiques externes.

L'École de justice *Tierradentro* est le sous-projet phare du « Centre de recherches propres » de la composante « développement communautaire » du programme européen. Ses trois axes de travail sont : la réflexion sur le « droit propre », la construction des « espaces d'inter-culturalité » dans le territoire *Nasa* et l'articulation avec le droit « occidental » à travers l'élaboration de stratégies de résistance et de concertation. Selon, la coordinatrice de la composante, l'École est à la fois un projet académique et un projet politique pour construire un espace de formation et de consolidation de la « justice propre » et de l'« auto-gouvernance » [Consejo de Autoridad y Territorio, 2003, p. 4]. L'École de justice entend ainsi contribuer à l'élaboration du « plan de vie » de *Tierradentro*. L'École est itinérante et couvre les 24 « *Resguardos* » de la région. Les séminaires, d'une durée de trois jours, ont lieu chaque mois dans chacun des *Resguardos*. En quatre années d'activité, elle a été fréquentée par près de 300 étudiants (gouverneurs, ex-gouverneurs, anciens, membres des conseils de justice, etc.).

L'École de justice du *Resguardo de Calderas* est un projet concurrent qui apparaît dans le *Resguardo de Tierradentro* le plus structuré politiquement. L'argument avancé, pour se distinguer de l'École de justice *Tierradentro* du programme européen, est le renforcement d'une initiative locale « autogérée ». Le leader local, à l'initiative du projet, est un autochtone âgé de 33 ans, frère du sénateur autochtone de la République à l'Assemblée nationale. Sa famille possède un pouvoir politique très important lors des prises de décisions dans la « communauté ». Il est également étudiant en droit dans une université privée

nationale où il a établi une alliance avec l'un des chercheurs dont les activités en Europe permettent aux leaders locaux d'avoir accès aux réseaux européens. Ce jeune leader aspire à devenir Sénateur comme son frère. Grâce au projet d'École, il espère occuper une position privilégiée à la fois dans le champ du pouvoir local et régional, et acquérir une légitimité académique face aux autorités universitaires. Ce projet permettrait également à sa famille (celle du sénateur) d'occuper une position dominante dans le débat national sur l'éducation interculturelle et l'articulation des juridictions. Sa sœur, qui a fait des études en sciences politiques dans la même université privée, dirige également un projet de culture de thé de feuilles de coca – *Nasa Esh* –, qui a rendu célèbre les *Nasa* au niveau national et international. Ce projet implique une réflexion théorique sur le droit « propre », l'« auto-gouvernance » et l'articulation des juridictions pour construire un discours juridique de protection de la culture de coca et explique l'intérêt du contrôle d'une École de justice.

Ainsi, le projet concurrent représente une stratégie politique de l'élite autochtone du *Resguardo de Calderas*, dont le gouverneur est par ailleurs en même temps le coordonnateur de l'École de justice *Tierradentro*, pour conquérir une position privilégiée dans l'espace politique sur les « questions autochtones ».

L'âpreté de la lutte de concurrence pour le monopole de l'École de justice s'explique par son inscription dans deux processus d'importance nationale et internationale. Le premier, déjà évoqué, concerne la production de la législation d'articulation entre les juridictions nationale et autochtone. Articulation dont l'enjeu est avant tout politique puisqu'il implique une transformation de l'État colombien en État multiculturel¹⁶. C'est dans ce cadre que le deuxième processus : la reconnaissance de l'Université Régionale Autochtone du *Cauca*, créée en décembre 2003, prend toute son importance. Il s'agit pour les « autorités traditionnelles » de faire reconnaître, en nouant des alliances avec des universités nationales, le premier modèle d'éducation autochtone pour permettre le développement de l'éducation interculturelle en Colombie. Dans la reconnaissance de ce modèle, les formations en droit occupent une place prépondérante. Elles représentent en effet des centres de production, d'exportation et d'importation des idées, des univers de légitimation des juristes, et les agents¹⁷ qui détiennent le monopole de la production du droit possèdent celui des usages et des dynamiques d'import-export des technologies juridiques [Dezalay, Garth, 2002].

Pour les Écoles de justice, l'enjeu est donc d'une part d'intégrer l'université autochtone, ce qui les dote d'une légitimité face à l'Éducation nationale, aux opérateurs juridiques et surtout face aux bailleurs de fond, et, d'autre part, de nouer des partenariats avec des universités nationales pour légitimer leur projet académique. Dans ce double processus, l'École de justice *Tierradentro* du programme européen

16. État multiculturel, non pas au sens de brassage culturel mais d'existence d'entités autonomes politiquement et juridiquement au sein d'un même État.

17. Enseignants et chercheurs, qui sont également juges ou magistrats, et députés, sénateurs ou fonctionnaires publics autochtones.

est mieux positionnée que celle du *Resguardo* de *Calderas* puisqu'elle est intégrée à l'université autochtone, a établi un partenariat avec une université de Bogota et qu'elle est financée dans le cadre du programme.

Pendant un an, les deux projets concurrents coexistent dans un mouvement d'exacerbation de la concurrence. La nouvelle École de justice tient des ateliers de formation, notamment en mobilisant des étudiants, jusqu'à ce qu'elle signe une convention avec la même université que l'École de justice *Tierradentro* qui renforce ses soutiens académiques et financiers. Mais lorsque la poursuite du financement de l'École de justice *Tierradentro* par l'Union européenne se précise, les défenseurs du projet alternatif, jouant de leur pouvoir politique, entreprennent une action radicale en montant la « communauté » contre l'équipe mixte. Un procès « traditionnel » lui est alors intenté en août 2004 où elle se voit accusée de « vol culturel ». Il est par exemple reproché aux experts d'utiliser le produit des ateliers pour publier des livres et des articles à titre personnel. Le procès se solde par une demande de démission de la coordinatrice de la composante « développement communautaire » et de l'équipe mixte et par une obligation, pour les non-autochtones, à quitter le territoire. Mais loin de l'emporter, l'École concurrente se voit également sanctionnée et obligée d'interrompre ses activités – sous prétexte de manque de compétences – dans la mesure où elle collabore, comme l'École de *Tierradentro*, avec des experts nationaux et internationaux non-autochtones.

Le procès et ses conséquences se révèlent être une stratégie des « autorités traditionnelles » pour bloquer toute dynamique d'import-export et circulation de l'information sur la théorisation du « droit propre ». En ce sens, le procès est une entreprise de délégitimation des « passeurs » entre les univers autochtones et nationaux, c'est-à-dire des experts non-autochtones. Les « autorités traditionnelles » de la « communauté » s'inscrivent ainsi dans une logique radicale, observable dans toute l'Amérique latine, d'indigénisation des « questions autochtones ». Selon leurs termes, il s'agit d'empêcher « les Blancs » ou « l'Occident » d'entrer sur le territoire et d'éviter de collaborer avec des experts dans les programmes de développement. Cette stratégie de radicalisation se fonde donc discursivement sur l'affirmation d'une différence de nature entre autochtones et non-autochtones, qui fait que seuls les premiers sont légitimes pour défendre les intérêts des « communautés ». Mais elle peut se comprendre par la moindre dépendance des « autorités traditionnelles » à l'égard des experts pour traiter les questions qui les concernent. Leur insertion, même dominée, et leur autonomie relative dans le champ du pouvoir, permise dans un premier temps par la collaboration avec les experts, leur donne accès aux ressources nationales ou internationales pour défendre leur cause sans besoin d'intermédiaires. Cette radicalisation, illustrant au passage les limites des pratiques qui s'inspirent du modèle de la « bonne gouvernance », qui durcit l'opposition culturelle, est à prendre pour ce qu'elle est : une stratégie de pouvoir, et, sociologiquement, elle invite à ne pas confondre les causes et les justifications, aussi légitimes qu'elles puissent paraître.

BIBLIOGRAPHIE

- ATLANI-DUAULT L. [2003], « Les ONG locales, vecteurs de “bonne gouvernance” dans le second monde ? Introduction à une étude de cas », *Journal des anthropologues*, n° 94-95, p. 183-190.
- Consejo de Autoridad y Territorio – *Tierradentro* – Cauca [2003], Propuesta curricular para el primer año de trabajo de la Escuela Jurídico-Política, Cauca, Programa de Desarrollo Rural *Tierradentro*, 18 p.
- DEZALAY Y., GARTH B. [1998], « Droit de l’homme et philanthropie hégémonique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 121-122, p. 23-41.
- DEZALAY Y., GARTH B. [2002], *La mondialisation des guerres de palais : la restructuration du pouvoir d’État en Amérique latine, entre notables du droit et « Chicago boys »*, Paris, Seuil, 504 p.
- ESCOBAR A. [1995], *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton, Princeton University, 300 p.
- ESCOBAR A., ALVAREZ S., DAGNINO E. [2001], *Política cultural y cultura política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*, Bogotá, Alfaguara, 400 p.
- ESPINOSA ALZATE R. [2003], *El gobierno comunitario de los territorios indígenas del norte del Cauca colombiano. Descentralización o autonomía*, Norte del Cauca, CODACOP, 320 p.
- GROS C. [1991], *Colombia Indígena. Identidad cultural y cambio social*, Bogotá, CEREC, 325 p.
- GROS C. [2000], *Políticas de la etnicidad. Identidad, estado y modernidad*, Bogotá, ICAHN, 300 p.
- GUILLERMOU Y. [2003], « ONG et dynamiques politiques en Afrique. Le difficile dialogue à la base entre acteurs du développement rural », *Journal des anthropologues*, n° 94-95, p. 123-143.
- Handbook on Promoting Good Governance in EC Development and Co-operation*, [2004], Brussels, European Commission, 128 p.
- LE BOT Y. [1994], *Violence de la modernité en Amérique latine : indianité, société et pouvoir*, Paris, Karthala, 291 p.
- MAYORGA GARCÍA F. [2003], *Estudios de derecho indiano*, Bogotá, Universidad del Rosario, 242 p.
- PERAFÁN C. [1995], *Sistemas jurídicos Paez, Kogi, Wayúu y Tule*, Bogotá, ICAHN-Colcultura, 300 p.
- PUERTA RESTREPO M. [2000], *Tierradentro : territorio mágico*, Bogotá, Editorial Carrera 7ª, 250 p.
- RAPPAPORT J. [2000], *La política de la memoria. Interpretación indígena de la historia en los Andes colombianos*, Popayán, Universidad del Cauca, 262 p.
- SÁNCHEZ E. [2001], *El caleidoscopio de la justicia en Colombia*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 300 p.
- SUÉSCUN A. [2001], *Derecho y sociedad en la historia de Colombia*, t. II, *El derecho colonial, Siglo XVI-Siglo XIX*, Tunja, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 382 p.
- TORRES DAVILA V. [2004], *La gobernabilidad territorial y los movimientos sociales rurales en la subregión andina. Un estudio exploratorio de casos representativos del movimiento indígena en Bolivia, Perú, Colombia y Ecuador*, COMUNIDEC/RIMISP, Quito, Abyayala, 70 p.
- VARESE S. [1999], *Local Epistemologies in the Age of Globalisation*, Chicago, American anthropology association, 300 p.

Le « projet Alizés-Électrique » ou les paradoxes du rapport de développement

Sophie Caratini*

Anthropologue de la société maure et de l'histoire des rapports franco-mauritaniens depuis plus de trente ans, j'interroge actuellement les mécanismes contemporains de la reproduction sociale dans ces deux champs complémentaires de rapports. Ma réflexion s'élabore à travers un travail de médiation interne, d'enquêtes de terrain et d'analyses des diverses phases de conception et réalisation d'un programme d'électrification rurale financé par la France¹ dans le Trarza² et l'Adrar mauritaniens³. L'objet de l'investigation correspond donc peu ou prou à ce que Jean-Pierre Olivier de Sardan nomme la « configuration développementaliste », saisie ici dans ses manifestations sur le terrain mauritanien. La préférence néanmoins accordée à l'expression « rapport de développement » relève d'une double interrogation sur l'objet de la recherche – centrée principalement sur l'analyse des mécanismes de reproduction du rapport franco-mauritanien –, et sur la posture du chercheur – partie prenante dans la construction de ce rapport⁴ –. Cet article doit être considéré comme un moment de la pensée, inscrit dans un processus de recherche non encore abouti. Le propos n'est pas de faire l'analyse exhaustive – et encore moins « l'évaluation » – du « projet Alizés-Électrique » réalisé dans le Trarza par le GRET, de 1994 à 1998, qui ne figure ici qu'à titre d'illustration de mécanismes

* Anthropologue CNRS, Laboratoire CITERES, Université de Tours, 35 allée Ferdinand de Lesseps, 37204 Tours cedex 03.

1. La collecte des données et le travail d'analyse résultent d'une collaboration qui m'a été proposée en novembre 2001 par Alain Henry, directeur du département Infrastructures et Développement Urbain de l'AFD et chercheur associé à l'équipe « Gestion et société » du CNRS dirigée par Philippe d'Iribarne.

2. Les villages du Trarza actuellement concernés par l'électrification sont pour leur grande majorité peuplés de Maures (« noirs » ou « blancs ») arabophones, catégorie sociale complexe dont l'élite est politiquement dominante, et vers laquelle est redistribuée en premier lieu la « rente » du « développement », en particulier lorsqu'elle est captée par l'État, à quelques exceptions près.

3. Le travail de terrain effectué en janvier-février 2002, mai 2002, octobre-novembre 2003, avril-mai 2004, décembre 2004 et février 2005, s'est déroulé en collaboration avec un jeune chercheur associé au laboratoire CITERES de Tours (Mohamed ould Daf) et un socio-économiste (Isselmou ould Ahmednah), responsable du projet PRS1 (pompage solaire) financé par l'Union Européenne dans les années 90, puis assistant technique de l'ADER (Agence de Développement de l'Électrification Rurale), et actuellement à l'APAUS (Agence pour l'Accès Universel aux Services de base).

4. L'espace de cet article ne permet pas de développer cette question épistémologique qui s'inscrit dans le prolongement de l'approche réflexive présentée dans S. Caratini, *Les non-dits de l'anthropologie*, Paris, PUF, 2004.

dialectiques observés dans les pratiques d'une manière plus générale. Dans cette illustration, le parti pris⁵ repose pour l'essentiel sur la confrontation des récits reconstruits pour l'enquêteur⁶ par les Mauritaniens deux ans après le départ du « projet » (*i.e.* de l'équipe chargée de le mettre en œuvre) avec les discours véhiculés par le personnel du GRET à travers ses écrits pendant et après l'expérience (rapports internes destinés au bailleur de fonds français, approche réflexive postérieure ou « travail de capitalisation », et documents « en ligne »).

Historiquement, la notion de « bonne gouvernance » est indissociable de celle de « développement durable », mais l'usage de ces énoncés n'est pas toujours concomitant dans les discours⁷. Selon leur appartenance culturelle et/ou leur stratégie de positionnement dans le rapport de développement, certaines ONG privilégient l'une ou l'autre terminologie, à moins qu'elles ne les évitent ou au contraire ne les mélangent. Pourtant, le champ lexical qui apparaît corrélativement est toujours le même : « partenariat » généralisé entre les « acteurs », participation de la « société civile », « responsabilisation », « transparence », dialogue et réciprocité, respect des droits de l'homme etc. Ce parallélisme sémantique sous-tend l'idée qu'une « bonne gouvernance » devrait produire un « développement durable », et qu'à l'inverse il ne saurait y avoir de « développement durable » sans que soient respectés les principes de la « bonne gouvernance ». Tel est l'implicite du « projet Alizés-Électrique », comme le soulignent F. Billaud et A. Piveteau⁸ : « Le projet du GRET a réussi à insérer une problématique nouvelle pour les ONG : celle qui concerne la recherche de la « bonne structure de gouvernance. »

Pour avoir eu l'opportunité d'enquêter à Nouakchott et dans les villages du Trarza sur les conséquences sociales de ce « projet pilote » deux ans après le départ du GRET, je me propose de contribuer au débat sur les ONG en montrant, à travers l'exemple, quels effets de réel peut provoquer la projection, dans la réalité, des présupposés fantasmatiques de la « bonne gouvernance ». Mon point de vue est

5. Tout parti pris est susceptible de déplaire. Le texte de cet article a été remis, avant publication, à Philippe Lavigne Delville et Rodolphe Carlier, du GRET, qui contestent avec force une approche qui ne restitue pas la « vérité » historique, c'est-à-dire un discours également reconstruit *a posteriori* au GRET, et dont une synthèse a été rédigée sous le titre : « Alizés électrique 1995-2000. Histoire et enjeux d'une tentative avortée de construction d'un service durable d'électrification rurale en Mauritanie ». Ce texte propose une analyse rétrospective des erreurs d'appréciation et/ou des obstacles rencontrés en s'appuyant sur de nombreuses interviews soit de l'équipe du GRET, alors présente en Mauritanie, soit d'experts qui ont évalué le « projet » à ses différentes phases, mais aucune place n'y est accordée aux points de vue mauritaniens. Aucune « voix » mauritanienne n'apparaît dans cette reconstruction « historique », ni celle du directeur de l'Énergie qui a pourtant été le principal soutien du GRET, ni celles des deux permanents « locaux » engagés dans l'équipe qui continuent de travailler dans le domaine, ni *a fortiori* celles des villageois. Ce document montre à quel point l'approche réflexive effectivement importante au GRET relève d'une démarche qui, certes, donne des éléments d'information importants sur les difficultés rencontrées par l'ONG dans la poursuite de SES objectifs, mais ne dit rien des effets produits sur les populations. Ces effets, sont, à l'inverse, l'objet principal de mes enquêtes.

6. De fait de l'histoire de mes relations avec la Mauritanie, mes divers interlocuteurs m'ont accordé des statuts également variés, du plus lointain au plus proche, ce qui m'a permis d'accéder à plusieurs niveaux de discours.

7. Les guillemets qui accompagnent certains mots signalent le lexique en usage chez les « opérateurs » du « développement ». Langage de « spécialiste », ce lexique se rapporte à la fois à un code convenu de communication et à des représentations largement partagées.

8. Cf. Billaud F. et Piveteau A., 1999.

celui d'une anthropologie qui privilégie l'observation de l'ensemble des rapports – institutionnalisés ou non – construits entre les différents individus et groupes d'individus impliqués dans une opération « d'Aide au développement ». Dans cette perspective, le « projet Alizés-Électrique » est considéré comme un phénomène social total⁹ dont l'analyse des effets permet de dégager quelques pistes de recherche sur les mécanismes de production et de reproduction du rapport de développement.

Échec ou résistance ?

Les logiques de domination – et d'opportunité – inscrites dans le rapport de développement produisent structurellement des logiques d'opposition – et de récupération – qui apparaissent en creux dans les discours développés depuis les années 90 sur « l'échec » de la plupart des « projets » relatifs aux « services de base » (eau, électricité) dans les zones rurales des pays « en voie de développement ». À défaut d'effectuer une véritable analyse de l'ensemble des rapports et de leur positionnement à l'intérieur de la configuration sociale définie par « l'Aide au développement », ce qui mettrait au jour leurs propres contradictions, les grandes Agences se limitent à émettre, en direction de leurs services, un « impératif de résultats ». Aggravé par l'accroissement de la compétition sur le marché des « projets », cet « impératif de résultats » issu de leur principale source de financement tend à crispier l'ensemble des concepteurs privés et publics de « l'Aide » sommés en permanence « d'innover », ce qui provoque un surdéveloppement de l'imaginaire technico-gestionnaire. Soumis à des pressions multilatérales et multiformes, les « experts » et/ou responsables de « projets » transfèrent le poids des forces qui les écrasent sur les « bénéficiaires », ce qui se traduit, dans les schémas, par une accentuation de l'« appui » (au « développement »). Après avoir constaté l'impossibilité de générer, par le seul apport technologique, des formes positives d'autogestion, les ingénieurs s'attachent, depuis une dizaine d'années, à fomentier des systèmes d'autocontrôle pour protéger leurs machines. Pour « réussir » – ou tenter de prévenir l'échec –, les schémas techniques sont doublés de schémas de transformation de la société : il ne s'agit plus seulement de « gérer » les biens – les équipements, l'argent – mais de « gérer » les personnes. Le financement du « progrès » est désormais conditionné par la soumission des populations à des modèles d'organisation issus d'une pensée technico-gestionnaire unique qui met les individus « sous contrat » et distribue les droits et les devoirs de chacun, y compris celui de la sanction¹⁰. La question, qui relève de la souveraineté de l'État, devient évidemment politique lorsque l'intervention s'effectue dans le domaine des « services publics ».

Devant la propension des « projets » à court-circuiter les autorités locales (en particulier les préfets) à tous les niveaux de l'appareil politique (tout en se réservant

9. Au sens que Marcel Mauss donne à cette expression, cf. Mauss M., 1923-1924.

10. Le nouveau schéma de « gestion » du projet Alizés-Électricité conçu par IED dans le prolongement (et en rivalité) avec celui du GRET est un modèle du genre. Voir « Guide d'opération pour le volet kits solaires », version finale, juillet 2001.

quelques « alliances » privilégiées, plus souvent du côté des élus, qui ne représentent qu'un parti, ou parfois des chefs traditionnels), les forces sociales se réorganisent. La compétition entre les bailleurs d'une part, et la non-efficacité avérée de la quasi-totalité des opérations d'autre part, créent une brèche dans laquelle les pouvoirs publics des pays « bénéficiaires » tentent de se glisser pour se renforcer. Le cas mauritanien est un bon exemple de ce mouvement de résistance qui prend de multiples formes dans le pays, dont la plus immédiatement perceptible, aux yeux des étrangers, est la recomposition des institutions. L'État, par l'intermédiaire d'une succession de réformes, montre qu'il n'entend pas se laisser dessaisir de sa mission de service public ni de son rôle de « régulateur » de la « société civile » et du marché. Pour ce faire, il retourne contre les « projets » toutes les armes dont ils usent : la création de nouvelles instances, des remaniements structurels, une terminologie, des procédures, et l'instauration de règles auxquels doivent à leur tour se plier les « opérateurs du développement » dont les mouvements sont de plus en plus bridés à défaut de pouvoir être coordonnés. Si les mots sont repris de part et d'autre et que chacun jure par ses grands dieux que son but est bien d'aboutir à une « décentralisation » fondée sur le « développement durable » de « services marchands », tout le monde sait que la véritable question est escamotée puisqu'aucune infrastructure ne peut être mise en place sans une importante subvention extérieure, que la plupart des équipements et des savoirs techniques sont importés, et qu'un pourcentage substantiel de l'argent « décaissé » par les pays « développés » repart... dans ces mêmes pays « développés »¹¹.

Le GRET est, en Mauritanie, parmi les premières ONG à avoir tenté d'appliquer, dans ses interventions concrètes, le principe de l'approche technico-gestionnaire : au début des années 1990, une équipe basée à Nouakchott s'évertue à faire passer dans les faits les schémas techniques et de gestion d'un « projet Alizés-pompage » dans la zone rurale la plus proche de la capitale, le Trarza. « Alizés-Électrique » sera le prolongement de ce premier « projet ». Dans les deux cas, il s'agit d'implanter des éoliennes dans les villages. Les premières sont destinées à produire une énergie de pompage de l'eau potable, tandis que les secondes seront couplées à un système de charge de batteries, elles-mêmes devant alimenter le soir, pendant quelques heures, des « kits d'éclairage » fixés dans les habitations (une ou deux ampoules et prises). Il s'agit donc d'importer une « technologie appropriée » – des machines – qui va permettre l'exploitation d'une énergie « renouvelable » – le vent –, d'abord pour puiser l'eau, puis, ultérieurement, pour recharger des batteries.

Les documents du GRET font état d'un challenge technique, couplé à un challenge gestionnaire. La question de la pérennité de la première opération, « Alizés-pompage », y est résolue par l'élaboration d'un modèle de « gestion » économique et sociale qui sera repris, dans ses grandes lignes, au moment de la conception du

11. L'idée que « l'Aide » est prédatrice est largement admise en Mauritanie. De l'avis d'un « expert » mauritanien et de plusieurs membres de l'administration interrogés à ce propos, le taux d'argent qui « repart » ainsi peut atteindre jusqu'à 80 %. En fait, personne ne peut fournir la réalité des chiffres, mais cette « croyance » – fondée ou non –, est inscrite dans le rapport de développement et participe à façonner les comportements.

« projet Alizés-Électrique ». La machine oblige à « réguler » les relations entre les usagers ? Le « projet » va créer des « coopératives de bénéficiaires » et/ou « comités d'usagers » avec un président et un vice-président. Le fonctionnement du système nécessite de l'argent et des compétences techniques ? Le comité d'usagers désignera un trésorier et un gérant, que le « projet » va « former ». Il faut prévoir des pièces de rechange et entretenir régulièrement la machine ? Le « projet » va former des Mauritaniens qui vont créer une « entreprise privée » capable de fabriquer les composants les plus simples, et d'assurer la maintenance des éoliennes. Les villageois vont devoir faire appel à l'entreprise privée à chaque panne ? Le « projet » va créer une « coopérative régionale » formée de représentants des comités qui va centraliser l'argent des usagers, promouvoir le principe des contrats de maintenance annuels, et veiller à ce que l'entreprise respecte les termes du contrat. La législation n'autorise pas les associations de droit privé ? Le « projet » va négocier avec le gouvernement pour que l'existence de la coopérative soit légalisée. Les fonds de renouvellement de la machine doivent être épargnés ? Le « projet » va chercher une banque locale qui pourra s'en charger etc. La « bonne gouvernance » est manifeste au niveau du schéma : l'État n'intervient pas directement dans le processus et le « service public » est là, « décentralisé », « privatisé », « géré » par des « partenaires » de la « société civile » qui s'arrangent entre eux et dans la « transparence ».

Sur le terrain, l'installation d'éoliennes sur les forages et le travail de mobilisation des populations effectué par l'équipe du GRET donne, au début, des résultats positifs. Les machines sont neuves, la saison est favorable, l'eau monte, les villageois, émerveillés, sont faciles à « gérer ». Le responsable du projet « croit » de plus en plus que l'énergie éolienne est LA solution. Très rapidement, une recherche parallèle de financement du volet électricité est lancée. Le moment est propice : on parle de plus en plus, dans les conférences internationales, de l'épuisement prévisible des nappes de pétrole, des dangers de l'énergie nucléaire, des méfaits de la pollution sur l'environnement, des trous dans la couche d'ozone, etc. Proposer d'installer à titre expérimental une « électrification rurale non polluante » dans une vingtaine de villages sahariens, c'est apporter de l'eau au moulin des promoteurs de « biens publics » en même temps qu'une bonne opportunité de « décaissement ». Voilà un argent bien placé, qui servira à quelque chose, nul n'en doute. « Électrification rurale » est peut-être un grand mot pour désigner ce qui, dans les faits, ne pourra alimenter que quelques ampoules et prises pendant quelques heures chaque jour, mais qu'importe, « l'objectif de développement », qui apparaît sur les documents contractuels et qui est repris comme un leitmotiv en tête de tous les rapports du GRET, est formel : il s'agit de « *Promouvoir le développement durable, par l'amélioration de la qualité de la vie et de la situation socio-économique des populations rurales, à travers la mise en place et la diffusion à l'échelle locale et nationale de petits équipements décentralisés de production d'énergie éolienne pour participer aux efforts visant à l'atténuation du réchauffement de la planète.* » Rapportée au degré de pollution émis par des villes comme Rome, Paris, Bangkok ou New York, cette mobilisation des villageois du désert dans la lutte

contre le « réchauffement de la planète », laisse quelque peu rêveur... Mais l'argument était sans doute nécessaire pour justifier l'origine des fonds, 2,2 millions de dollars (10,6 millions de francs de l'époque) finalement alloués par le GEF, le Fonds Mondial pour l'Environnement créé en 1991, soutenu par la Banque Mondiale à l'issue du Sommet Planète Terre de Rio en 1992, et gérés par le PNUD.

Au plan financier, des calculs prévisionnels présentés dans les documents mettent en avant les prix de vente de l'énergie. Depuis quelque temps, les « experts » s'accordent en effet à penser que lorsqu'on « donne », les heureux bénéficiaires du don ne peuvent pas acquérir la conscience de la valeur du matériel qui leur est ainsi gracieusement offert, et négligent de l'entretenir, voire le détériorent rapidement. Pour qu'ils modifient leurs comportements, « il faut » qu'ils payent. Des « études » sur les dépenses en éclairage des villageois – donc sur leur pouvoir d'achat –, concluent que l'énergie utilisée dans les villages est une énergie « chère » (piles, bougies, pétrole), et que le système de recharge de batteries à une éolienne que le vent fait tourner va produire un éclairage non seulement meilleur, mais « moins cher ». Les montants relatifs aux équipements sont détaillés, le pourcentage qui reviendra au gérant – présenté comme l'homme clé du système – également, mais le coût de la mise en place de l'ensemble de ce « service », c'est-à-dire l'argent dépensé par « le projet » pendant le temps de son intervention, est dissocié de la démonstration. Pourtant, il est loin d'être négligeable. Au jour de son départ, l'ONG laisse sur le terrain un matériel évalué à 377 359 dollars (2 millions de francs de l'époque) soit 25,7 % de sa part de budget, et 18,8 % du total des fonds alloués par le GEF. C'est dire que le « projet », dans toutes ses composantes (l'agence locale du PNUD, le GRET, maître d'œuvre délégué, et le maître d'ouvrage, le ministère de l'Hydraulique et de l'Énergie) aura coûté en fonctionnement, équipement, salaires, études, expertises, réunions etc. un peu plus de 1,6 million de dollars¹² ! Ces chiffres, littéralement confondants, interrogent cette fois non plus sur les enjeux politiques cachés de « l'Aide », mais sur ses enjeux économiques. Qui donne combien à qui et pourquoi ? Qui aide qui ?

Quand on sait, en outre, que le GRET, à l'issue de la phase « pilote », a échoué à remporter l'appel d'offre de l'assistance technique de la phase suivante, devant IED, un bureau d'étude dont les coûts se sont révélés nettement inférieurs au moment du dépouillement, on est conduit à s'interroger sur la valeur, en termes d'économie, du positionnement idéologique « non-lucratif » qui définit les ONG¹³.*

Ces pratiques, apparemment banales au sein du rapport de développement, n'empêchent pas qu'une formidable énergie ait été dépensée par les personnes,

12. 292 000 dollars pour l'agence locale du PNUD, 206 000 dollars pour la direction de l'énergie et un peu plus de 7,7 millions de dollars pour le GRET (chiffres fournis par Philippe Lavigne Delville, du GRET).

13. Le statut, en réalité, est fiscal, mais il est justifié par une intention militante de générosité, qui suppose une part de « don gratuit », contrairement au statut de « bureau d'études », qui pour sa part légitime la facturation de toutes les interventions (ce qui se traduit souvent par une demande « d'avenants » à répétition au fur et à mesure de l'avancée des « projets », qui met alors les bailleurs dans la quasi obligation d'augmenter au coup par coup le montant du financement initialement négocié).

* Note de la rédaction : ce propos, qui n'engage que la responsabilité de son auteur, est contestée par le GRET qui pourra, le cas échéant, s'exprimer sur ce sujet.

souvent avec enthousiasme et conviction. En l'occurrence, « l'Aide » apportée par le « projet Alizés-Électrique » pendant quatre ans s'est traduite, en plus du « don » des premiers équipements, par une somme importante de travail fournie par l'équipe du GRET et son personnel mauritanien pour choisir le matériel, l'acheter, le faire acheminer, implanter, négocier avec les fournisseurs, impulser la création d'une entreprise privée par l'apport d'une formation technique, passer régulièrement dans les villages expliquer le fonctionnement prévu, recueillir les demandes, susciter l'organisation des comités, former les gérants à la petite maintenance, l'entretien des batteries et la tenue des registres, contrôler les installations, vérifier le matériel en service, réparer les pannes, recueillir les sommes prévues pour négocier avec les banques l'établissement du fond de roulement, débattre pendant plusieurs années avec les élites villageoises et leurs correspondants citoyens pour faire aboutir le projet de coopérative régionale, etc. Ce qui s'énonce au niveau des schémas comme un ensemble de tâches à accomplir est assurément une gageure d'autant qu'à tout cela il convient d'ajouter la rédaction des rapports, les réunions d'équipe, la réflexion sur le processus en cours, les comptes rendus à faire à la direction du GRET, les positionnements sociaux à consolider vis-à-vis de la société mauritanienne et dans le cercle des « expatriés », etc. Donc beaucoup d'argent, beaucoup de temps et beaucoup d'énergie ont été dépensés.

Au niveau politique, et en accord avec la philosophie générale du GRET, l'équipe en place s'est efforcée d'imposer sa propre conception de la démocratie. Cet ethnocentrisme de la pensée semble une tendance forte de la posture du GRET, qu'on retrouve connotée dans le double implicite de l'expression « développement équitable »¹⁴ par laquelle sa direction redéfinit en 2002 la position politique de l'ONG et ses axes stratégiques¹⁵. Dans les « coulisses », le discours de la direction est très clair¹⁶ : sur le terrain mauritanien, la connaissance des mécanismes culturels et sociaux acquise par le personnel permanent de l'ONG doit orienter les choix de manière à éviter que des fonctions de responsabilité liées au « projet » soient attribuées aux organisations préexistantes là où elles seraient susceptibles d'apporter un surcroît de bénéfice et de prestige à une autorité considérée comme « non démocratique ». Il convient également d'identifier puis de se méfier de telle personnalité locale dont on saurait « pertinemment » qu'elle est « tribaliste », suspectée de fonctionnement « clientéliste », ou pire de pratiques de « détournements ». Éviter que les pouvoirs locaux s'approprient par trop le « projet » en s'arrogeant la fonction de défenseur des « usagers » est une des méthodes préconisées par le

14. L'adjectif « équitable » comme celui de « décentralisé », contient une ambiguïté. On ne sait pas s'il s'agit d'établir une « équité » dans la société « bénéficiaire » ou entre l'ensemble des sociétés du monde. De même, « décentralisé » est parfois utilisé dans le sens d'une technique, alors que l'usage dominant du terme se réfère à une organisation politique.

15. Cf. Allou S., 2002.

16. Conviée le 12 janvier 2001 à présenter à grands traits la société et la culture mauritanienne dans un séminaire sur la « technique de montage des projets » organisé par le GRET, à l'Institut Français d'Urbanisme de Champs-sur-Marne, à l'intention d'étudiants en DEA d'Urbanisme en partance pour la Mauritanie (Projet d'étude du plan urbain de Nouakchott), il m'a été donné, à l'issue de la séance, d'entendre Serge Allou, directeur du GRET, défendre avec conviction cet aspect volontariste – ou militant ? – et prétendument « politiquement correct » des stratégies d'intervention du GRET au niveau du « terrain » mauritanien.

GRET pour favoriser le « désengagement de l'État » que « recommandent » les « experts » des grandes Agences. En quelque sorte, l'ONG se propose ni plus ni moins de « démocratiser » à la place de l'État en maintenant certains de ses représentants à l'écart de ses affaires villageoises... Quel que soit le bien-fondé des discours que les « expatriés » produisent sur la société locale, sont-ils si bien placés, dans le rapport de développement qu'ils participent à produire, pour juger de ce qui est « démocratique » ou non, « équitable » ou non ? Quelle légitimité ont-ils pour s'arroger le droit d'exercer, à travers leurs « projets », un tel pouvoir d'intervention sociale et politique ? De plus, comme les informations relatives aux rapports de forces locaux leur sont données par les Mauritaniens des réseaux dans lesquels ils sont insérés – on ne peut pas « agir » dans un pays étranger sans avoir noué des relations sociales –, leurs appréciations sont doublement partisanses. Un tel parti pris ne pouvait que renforcer des clivages latents.

Les propos qui m'ont été tenus par les villageois lors de mes enquêtes montrent que cette « démocratisation » introduite avec les « comités d'usagers » a créé des désordres, et par endroits des conflits difficilement réparables. Alors que, finalement, seul le « gérant » était chargé de tâches réelles, les titres ronflants de « président », « vice-président » et « trésorier » ont apporté dans les esprits des confusions, engendrant des obligations inextricables des uns par rapport aux autres. Les « comités de gestion », plus encore que les « coopératives villageoises », doublent les organisations sociales et surtout politiques existantes sans tenir compte des clivages qui les traversent, et créent un second lieu décisionnel, qui ne recoupe pas toujours exactement le premier qui est généralement plus étroit, et de surcroît hiérarchisé. Considérer qu'il suffise que le « président » soit dans la *jemaa* – l'assemblée des hommes –, pour régler la question de l'adhésion des villageois au « projet » ne résout rien puisque tous les chefs de famille y siègent, et que les *jemaa* sont des lieux de conflits perpétuels qui s'estompent face à l'étranger et reprennent dès qu'il a tourné le dos. Donner à quelqu'un un titre – sans véritable fonction ni *a fortiori* de « moyens » – met immédiatement en action la dynamique sociale, dont l'orientation est largement prédéfinie par les logiques structurelles inscrites dans le système de parenté et d'alliance qui contraint les comportements. Tel gérant a préféré quitter le village plutôt que de porter le poids de l'humiliation d'une situation dans laquelle sa fonction l'a mise (devoir réclamer de l'argent à ses beaux-parents, devoir sanctionner la femme du président du comité qui de son côté n'a pas compris que l'éolienne n'appartenait pas à son époux etc.), et comme il avait été « formé » par le GRET, il est parti travailler en ville ; tel autre a dû payer pour toute sa parenté pour éviter que la honte ne rejaillisse sur lui, et a dû vendre « tout son troupeau » (en réalité trois chamelles, pour payer les notes d'électricité des femmes dont il était l'oncle maternel, donc qu'il ne pouvait contrarier sans déchoir, et qui avaient inconsidérément multiplié les ampoules dans leurs installations). Un gérant, qu'on avait placé là sans qu'il ait de liens avec le terroir a pris la fuite avec la caisse (il était issu d'un village voisin, « tout le monde le connaît », mais « personne ne peut rien lui dire », et *a fortiori* rien récupérer, d'autant que rien n'a été signé, il n'y a pas de « preuves »). Telle instance locale, écartée des prises de

décision, a entrepris d'autres actions pour rétablir son influence ou réparer la blessure de l'honneur. Telle autre personnalité qui aurait pu intervenir pour aider les villageois en panne après le départ du GRET s'est désintéressée du problème parce qu'elle n'avait pas été conviée à y prendre une place à la hauteur de son rang. Des jalousies ont été suscitées, des froissements ont été ressentis, susceptibles de provoquer des oppositions sourdes et d'affecter les relations villageoises en général. Des discussions à n'en plus finir ont opposé les familles, des femmes se sont heurtées, des enfants se sont bagarrés. Certains se sont plaints de ne pas avoir le contrôle des fonds qu'on leur demandait de verser en prévision du renouvellement du matériel, considérant que ce qu'ils avaient épargné pendant les premières années était une somme largement suffisante pour payer de nouvelles batteries, or le stock qu'on leur a finalement apporté s'est révélé défectueux, ils auraient préféré s'occuper eux-mêmes de leurs affaires, etc.

En février 2002, au moment de mon premier passage, le rapport de confiance long-temps maintenu entre le « projet » et les villageois s'était effondré, et la plupart des gens qui s'étaient investis dans l'affaire (présidents, trésoriers et surtout gérants) voulaient jeter l'éponge. L'une des premières tâches de l'agence chargée de poursuivre le programme d'électrification (l'ADER) a consisté à « réhabiliter »... la relation, c'est-à-dire à vaincre les résistances construites au moment de l'échec du « projet » précédent et inscrites de manière « durable » dans les positionnements (rejet de la technologie, rejet du système de gestion). Personne ne contestait le principe de l'échange marchand, mais chacun suspectait tout le monde, et les différences de prix établies par le GRET entre les villages avaient laissé le souvenir d'une injustice flagrante (le prix individuel avait été fixé dans chaque village en proportion du nombre d'usagers). Au niveau technique, 80 % des éoliennes étaient en panne et tous les lots de batteries à remplacer. Les villageois, ayant goûté quelque temps aux bienfaits de l'éclairage électrique étaient amers, et ne croyaient plus du tout en l'efficacité des « comités » et autres « coopératives » imposés par le « projet ». Il m'a été expliqué que la notion de « coopérative » pouvait être utile aux femmes qui n'ont pas, traditionnellement, d'instance de regroupement, mais pas aux hommes qui ont des assemblées et leurs propres modes d'organisation politique et économique (et qui ne vont certainement pas se laisser organiser de l'extérieur comme des femmes). En réalité, la coopérative régionale créée par « Alizés-pompage » n'a jamais étendu son activité aux installations électriques, d'autant que l'entreprise mauritanienne originellement initiée par l'équipe du GRET avait entre-temps fait faillite et que le consortium d'entreprises créé pour « Alizés-Électrique » n'a jamais fonctionné, les entreprises se querellant sur la responsabilité des pannes et refusant d'intervenir sur le terrain. L'équipe du GRET, jusqu'à son départ, a dû effectuer la totalité de la maintenance de l'ensemble du système, assister les « gérants » et autres « animateurs » dans leurs tâches, et même se substituer à la banque en assurant le relais du financement des investissements. Quelle « durabilité » de son « projet » l'ONG pouvait-elle espérer dans ces conditions ?

Deux autres obstacles à la pérennité du système ont été évoqués par les villageois. Le premier est qu'on ne saurait mettre sur le même plan les besoins en électricité et en eau potable. En pays maure, seule l'eau peut générer une dynamique

véritablement « collective ». Dans le désert, l'eau potable est une ressource rare qui induit traditionnellement une communauté de droits. Personne ne saurait en être privé, car l'eau, c'est la vie, partant la survie du groupe, alors que l'électricité apparaît comme un luxe individuel dont la nécessité n'est pas partout appréciée de la même manière : « *Allah a créé le jour et la nuit. Le jour pour les activités, et la nuit pour dormir. Peut-on faire le jour la nuit ? Serons-nous plus heureux ? Nous avons beaucoup débattu la question. Le soir, le ciel est beau, il y a les étoiles, on est en paix. N'est-il pas risqué de rompre la paix ?* »¹⁷ Le second obstacle est la technique du point de charge et le transport des batteries. Dans les villages du Trarza à l'habitat souvent très dispersé, la distance à parcourir à pied, dans du sable meuble, en portant une batterie solaire est apparue très contraignante. Aux « corvées » d'eau, s'est ajoutée la « corvée » des batteries. Parfois portées à dos d'âne, parfois traînées dans des paniers, ou laissées à la charge des enfants, les batteries ont été malmenées. Contrairement à ce qui est affirmé dans la plupart des rapports, les difficultés de « recouvrement » ne semblent pas devoir être mises au compte d'une « mauvaise volonté » des « bénéficiaires » mais de leur juste appréciation de la « qualité du service ». Dans la plupart des villages « pilotes », les paiements se sont arrêtés quand les lampes se sont éteintes.

Dans ses derniers rapports, puis plus tard dans son retour sur l'expérience, le personnel du GRET produit une tout autre analyse. Quatre arguments sont avancés pour expliquer l'échec de l'entreprise. Le premier est technique : le choix des éoliennes a été fait sans qu'aient été suffisamment mesurés les aléas du climat, c'est-à-dire la qualité du « gisement éolien » : dans l'intérieur des terres, le vent n'est pas régulier, et surtout chargé de sable. Le matériel s'use très vite, les pannes sont nombreuses et, en certaines périodes, plusieurs semaines peuvent s'écouler sans un souffle de vent, alors que brutalement une tempête de sable peut s'abattre avec violence. Le second est pratique : le système de charge de batteries était lourd pour les villageois, les batteries ont été épuisées bien avant la date prévue. Le troisième est gestionnaire : les gérants compétents ont été difficiles à trouver, le recouvrement était difficile. Le quatrième, qui est le plus développé dans les discours, est politique : dès que les éoliennes ont été installées, alors que les batteries étaient neuves et que l'équipe du GRET, occupée à mettre en place les instances de « gestion » du « projet », était très présente dans les villages, assurant une « maintenance de proximité » des équipements quasi-permanente, le gouvernement mauritanien a entrepris une « recomposition institutionnelle » des services de l'eau et de l'électricité qui est venue compliquer l'intervention, obligeant l'ONG à effectuer en conséquence une importante négociation de repositionnement.

De fait, la réaction du gouvernement mauritanien devant ce qui apparaît de prime abord comme une « réussite », se traduit par une nouvelle demande « d'Aide » qui interpelle l'ancien colonisateur (*i.e.* l'AFD et les intérêts français) pour financer une phase d'extension de l'expérience. L'AFD accepte, mais pour dégager sa responsabilité en cas d'échec (et/ou limiter l'autonomie d'action du

17. El-Haj el-Mechri, jeune cheikh de la Zaouia de Ma'ta moulana, Trarza, Mauritanie.

GRET ?), elle conditionne son « aide » à l'inscription du « projet » dans le ministère de l'Hydraulique et de l'Énergie, ce qui impose la création d'une nouvelle structure « d'électrification » à l'intérieur de l'appareil d'État. À l'issue de la négociation, le Président de la République promet à la population de mettre en œuvre un programme d'électrification rurale de grande ampleur. L'argument n'est pas seulement électoral, comme le prétendent la plupart des documents, il est la manifestation patente des rapports de force qui structurent le rapport de développement et que la quasi-totalité des analyses occultent. L'État mauritanien reprend au GRET le rôle de maître d'œuvre, et délègue la maîtrise d'ouvrage d'un programme d'électrification de 3 500 villages à une nouvelle cellule implantée à la direction de l'énergie : la CELED (Cellule d'Électrification *Décentralisée* – remarquer le paradoxe...). Puis il dégage des fonds propres pour participer de manière substantielle au financement de ce programme : le FERD (Fonds d'Électrification Rurale Décentralisé). Tout cela prend évidemment du temps, or le contrat du GRET est arrivé à expiration début 1998. Mais l'AFD soutient le « projet » (puisque'elle souhaite le récupérer), donc soutient le GRET. Après quelques mois de situation de rupture de financement, l'ONG, qui a maintenu son équipe en place sur ses fonds propres, obtient de l'AFD un contrat de « gré à gré » pour « aider » le gouvernement à initier la nouvelle structure. La CELED, qui dépend de la direction de l'Énergie (dont le directeur est depuis des années favorable au GRET) est dirigée au départ par l'un des deux salariés mauritaniens... du GRET qui est donc chargé de mettre en œuvre, avec l'aide de ses anciens employeurs, une nouvelle phase d'électrification rurale baptisée « projet Alizés-Électricité », et conçue comme la diffusion du « projet » précédent à une échelle plus vaste. Mais le pouvoir du directeur de l'Énergie n'est pas discrétionnaire... Il ne peut empêcher qu'un nouveau directeur soit nommé par les plus hautes instances de l'État, et que l'ancien salarié du GRET recule au poste de « directeur-adjoint » et perde tout pouvoir décisionnaire. Devant ce retournement magistral de la « gouvernance », le GRET réoriente sa posture et affiche un nouvel objectif : « construire des services durables accessibles à tous »¹⁸, tout en faisant pression¹⁹ sur l'AFD pour qu'elle impose au gouvernement mauritanien de transférer la maîtrise d'ouvrage de l'électrification rurale à une agence indépendante, donc à une ONG « locale », à créer. Il s'agit de faire appliquer les principes de la « décentralisation » et de la « privatisation » des « services publics », et d'étendre à l'électricité rurale le modèle adopté pour l'eau potable (qui depuis quelque temps dépend d'une agence autonome au statut d'ONG). L'objectif de cette manœuvre, à laquelle se joint finalement l'AFD, est désormais de « sortir » la

18. Cf. Allou S., 1998.

19. Là encore il s'agit d'une reconstruction de l'histoire, mais cette fois du personnel de l'AFD en poste à Nouakchott à l'époque qui a rapporté aux enquêteurs le fait que le responsable du GRET « venait pleurer tous les matins dans son bureau » pour que l'AFD contraigne le gouvernement mauritanien à créer une agence indépendante, ce qui lui aurait permis, si elle conservait le contrat d'assistance technique, de continuer à mener le processus qu'elle avait engagé. Le personnel du GRET qui récuse aujourd'hui cette interprétation fait de son côté apparaître dans son « travail de capitalisation » le regret que l'AFD n'ait pas fait « pression » sur le gouvernement mauritanien au moment de la nomination du (second) directeur de la CELED, ce qui montre finalement que d'un côté comme de l'autre on considère que « faire pression » – donc s'ingérer – est une pratique légitime, si ce n'est une évidence.

CELED du ministère de l'Hydraulique et de l'Énergie, et, ce faisant, de libérer l'assistance technique française de la subordination à la hiérarchie mauritanienne dont les modes de fonctionnement paraissent par trop « aléatoires »²⁰... Les « procédures » de « l'Aide » accordée par les bailleurs étant fondées sur le principe des « conditions suspensives » réactivées à chaque étape du « décaissement », il n'est pas trop difficile à l'AFD d'imposer la création de cette nouvelle agence dont les documents contractuels sont préparés par la CELED en collaboration avec son assistance technique, à savoir... le GRET.

L'ADER (Agence de Développement de l'Électrification Rurale) est donc officiellement créée le 11 mai 2000, et se voit attribuer par le gouvernement la gestion du FERD qui centralise les dotations mauritaniennes et étrangères, d'un immeuble de bureaux, des équipements de la CELED, et de son personnel. Le directeur général est nommé par le Président de la République, alors que statutairement il devrait l'être par le conseil d'administration, ce qui montre la nature toute relative de cette « autonomie » de la nouvelle agence et de son caractère « d'ONG locale », partant de la « décentralisation » effectuée. Le précédent directeur de la CELED reste dans la place, il est « mis à disposition » et devient « directeur financier », tandis que son adjoint, l'ancien salarié du GRET devenu fonctionnaire depuis son passage à la direction de l'Énergie, est également « mis à disposition » et remonte au poste de « directeur technique ». Or quelles sont les relations de cet ensemble de personnes, triple direction d'un côté et salariés de l'autre, avec le gouvernement et en particulier avec les dirigeants des différentes instances concernées par l'opération ? Quelle est la place du nouveau directeur général dans l'ensemble des forces politiques locales, qui, que représente-t-il ? L'affaire est ici mauritano-mauritanienne. Dans ce pays où les formes de cloisonnement des forces sociales ne correspondent pas à la répartition des fonctions politiques ou économiques, comme elles ont tendance à l'être dans les sociétés occidentales, la logique des interdépendances inter-individuelles et inter-communautaires est indéchiffrable aux yeux des étrangers. De son côté l'AFD se désolidarise du GRET, du moins dans les apparences, et affiche une neutralité ostensible qui se traduit dans les faits par la proposition de recourir à un appel d'offre pour que soit désigné, dans l'esprit d'un « partenariat bilatéral et transparent », l'opérateur qui sera chargé d'assurer l'assistance technique de l'ADER. En toute logique, c'est encore le GRET qui prépare le document, mais contre toute attente, il se présente un bureau d'études dont la candidature est finalement retenue, pour la raison que ses coûts sont moins élevés que celui de l'ONG, et que l'équipe qu'il propose est composée, en plus d'ingénieurs français, d'un socio-économiste mauritanien. Le GRET doit donc abandonner la partie et renoncer à poursuivre ses expériences d'électrification rurale en Mauritanie.

20. Cf. Le titre de chapitre « Aléas institutionnels et procédures du système d'aide : deux dimensions trop souvent sous-estimées des projets de développement », in Matthieusent S., Carlier R., Lavigne Delville P., « Alizés électrique (1995-2000). Histoire et enjeux d'une tentative avortée de construction d'un service durable d'électrification rurale en Mauritanie », p. 63.

Derrière le miroir des mots

Les ONG n'ont pas de fonds propres. Pour pouvoir subsister d'abord, puis penser et finalement agir, elles doivent obtenir des financements, et pour ce faire, s'inscrire dans des politiques. Avant d'être économique, le rapport construit par une ONG avec un « bailleur de fonds », quel qu'il soit, est donc politique. Chacun a besoin de l'autre, mais pour que l'échange ait lieu – et que les fonds soient alloués – le demandeur n'a pas d'autre issue que d'entrer dans les vues du pourvoyeur et de lui proposer de réaliser des objectifs dont l'énoncé soit recevable, si ce n'est convaincant. Du fait des constats d'échec récurrents, ainsi que du rapport de concurrence que les bailleurs entretiennent entre les opérateurs, chacun s'évertue à produire un discours décalé, destiné à persuader qu'il va réussir là où les autres vont échouer – ou ont échoué. Ce décalage permanent – même s'il est très léger – provoque une évolution des modèles de pensée et d'action dont l'histoire est scandée de temps forts, aisément repérables dans la transformation des énoncés. Le plus souvent, c'est au sein des institutions pourvoyeuses, financées par les États des pays dominants, que certains individus, nommés « experts » et jugés talentueux, imposent un nouveau concept ou plutôt un nouveau mot. Mais il arrive également que d'autres professionnels du « développement », voire des chercheurs, séduisent les organisations internationales en mal de « solutions » par l'élaboration d'une terminologie novatrice issue de l'analyse de l'échec des modèles précédents. D'autres instances de l'action politique, comme les mouvements écologistes, par exemple, ou les défenseurs des « droits de l'homme », peuvent parallèlement agir sur les représentations et favoriser la construction d'une vision alternative des objectifs ou des méthodes du « développement » qui influe sur les politiques, et dont la posture critique est également marquée par un vocabulaire. Mais, dans l'ensemble, tous ceux qui parviennent à obtenir des fonds pour engager des actions concrètes sont largement soumis à ce qu'il est « de bon ton » de croire ou de prétendre au lieu et temps de la transaction.

Du côté de ceux qui reçoivent la manne, qu'ils soient États « sous-développés » – donc des institutions (groupes d'individus) – ou simples particuliers (« partenaires » privés ou publics, « bénéficiaires », etc.), la soumission est plus absolue encore et rares sont les situations permettant à un autre langage de prendre le dessus. L'adhésion à ces discours, c'est-à-dire aux grilles de lecture des phénomènes qui les sous-tendent, est l'indispensable prémisses à l'entrée dans la configuration, qu'il s'agisse d'octroyer des fonds, d'en recevoir, de les distribuer ou de les dépenser. Chacun participe de ce fait à enfermer la pensée dans des schémas d'interprétation, ou même de jugement, dont l'usage généralisé d'Internet accentue considérablement le caractère inflationniste en même temps qu'il en généralise la diffusion. Le rapport de développement est soutenu par la production d'un discours idéologique tout-puissant, car il est reproduit à tous les moments des négociations par des individus rattachés à des institutions dont les positionnements dans la structure générale sont étroitement interdépendants, tout en étant fondamentalement inégaux.

Dans ces conditions, on comprend que personne ne puisse construire un point de vue distancié, ni remettre véritablement en question les représentations consensuelles, et *a fortiori* les pratiques. Pourtant, dans ce concert à une voix, le personnel

du GRET tente chaque fois de se démarquer, se présentant comme un précurseur, innovateur, et penseur du « développement ». Parallèlement à ses interventions sur le terrain, le personnel de cette ONG consacre une part non négligeable de son temps à la recherche, et en particulier à l'approche auto-réflexive de ses propres interventions, dite « travail de capitalisation ». Cette orientation est largement affichée par une prise de parole des responsables du GRET aux principaux moments et lieux de la production du discours sur le « développement » (rencontres de bailleurs ou d'opérateurs, associations d'ONG, forum d'alter mondialistes, séminaires de recherche de l'université etc.), par l'édition d'ouvrages, la publication d'articles, et par la diffusion sur Internet de documents à l'intention du public le plus large. Néanmoins, la dépendance est toujours là, et la diversité recherchée dans les positionnements ou les types de partenariat n'y change rien, puisqu'elle est structurelle. Ainsi les productions discursives de la direction « scientifique » du GRET restent-elles très largement inscrites dans la mouvance dominante.

Le premier diktat de cette mouvance dominante est une logique de « projet ». Il s'agit d'aller dans un pays « sous-développé » – ou d'y être à demeure comme c'est le cas du personnel dit « expatrié » des agences des bailleurs de fonds, des organismes de coopération et des grandes ONG internationales –, et « d'identifier des projets ». Cette phase initiale toujours recommencée du processus est intéressante à analyser. On y voit tout d'abord l'énonciation explicite ou implicite d'une volonté politique : celle d'une forme d'ingérence d'un État dans les affaires intérieures d'un autre État, généralement nommée « Aide ». Cette volonté d'ingérence est officiellement légitimée par une appréciation de différence de « développement » entre les pays, les uns étant « développés » et les autres « sous-développés », les « références » en matière de « développement » étant pensées et comptabilisées selon les vues des « développés », cela va sans dire. « Identifier un projet » consiste à parcourir le champ social pour y repérer « quelque chose » qui pourrait donner lieu, dans le court terme, à un « don », c'est-à-dire une dépense d'argent. Outre l'argent dépensé en salaires ou honoraires pour mobiliser un personnel important, la préoccupation première des services chargés par les États de concrétiser sur le terrain le rapport politique nommé « Aide » se présente donc souvent sous la forme d'un impératif de « décaissement ».

En revanche, et comme l'affirme leur posture « d'organisations non-gouvernementales à but non lucratif », le point de vue des ONG ne repose pas sur une volonté politique d'ingérence mais ressort d'une « vocation » dont les motifs profonds sont notablement différents, même s'il s'agit aussi de s'immiscer dans les affaires d'autrui. C'est ici la relation à « l'Autre » dont il est principalement question. L'Autre anciennement colonisé dont on se sent responsable, l'Autre « pauvre », affamé, ignorant que l'on se doit de secourir et instruire, l'Autre injustement dominé et exploité dont on se montre solidaire, l'Autre civilisation dont les images fascinent, l'Autre différent par ses coutumes ou par la couleur de sa peau, que l'on souhaite rencontrer, connaître, pour qui l'on voudrait pouvoir faire « quelque chose » ou avec lequel, et donc ensemble, on voudrait pouvoir bâtir un monde meilleur. La volonté laisse la place au désir – un désir lui aussi forcément ambigu –, légitimé par des

« compétences » scientifiques, techniques, etc. et bien sûr des « moyens », dont l'Autre est cruellement démuné, et qu'on va trouver à sa place grâce à un savoir-faire, un positionnement, et une maîtrise avérée des « procédures ».

Cette posture du désir dont les médias se font largement l'écho, et qui seule permet aux instances politiques de légitimer leur volonté d'ingérence aux yeux de l'opinion publique, alimente une importante production de discours auxquels la plupart des gens adhèrent. Le désir « d'aider » s'affirme à travers un langage propice à la création de lieux communs, donc d'un mi-lieu où les individus situés à l'intérieur du rapport de développement peuvent se retrouver. La communication entre les personnes travaillant à « aider », quel que soit leur organisme de rattachement, s'établit alors à partir d'une connivence effective ou supposée qui transcende les positionnements et entremêle désir et volonté, don et gain, morale et politique.

Pour que l'intervention puisse avoir lieu, les ONG ou tout autre « opérateur » se mettent en rapport, sur ce terrain de la connivence, avec les bailleurs, et de leur côté les bailleurs se mettent en relation avec des opérateurs qui vont concrétiser pour eux le rapport d'ingérence, à la condition que le modèle de « développement » proposé s'accorde avec les représentations dominantes. Le « projet Alizés-Électrique », à l'instar de la plupart des « projets », s'inscrit dans ce mécanisme. Il est né de la rencontre entre un désir sans argent et une volonté politique d'ingérence indirecte et pour cela pourvoyeuse d'argent. Cette rencontre n'est pas le fruit du hasard, elle s'est construite à partir de l'existence pour les premiers de l'objet du désir (la société mauritanienne), et pour les seconds d'une force politique à « réguler » (l'État mauritanien), comportant un « foyer à risque » (les « pauvres »), dans un contexte d'engouement pour les « énergies renouvelables ».

D'autres éléments seraient à prendre en compte dans une analyse plus approfondie des interdépendances économiques et politiques qui ont favorisé cette rencontre. On pourrait évoquer, d'un côté, l'enjeu de l'implantation du GRET en Mauritanie par l'étude des stratégies de positionnements institutionnel et géographique de cette ONG, des liens développés dans ce pays anciennement colonisé par la France par des Français particuliers (l'équipe en place à l'époque) avec des Mauritaniens particuliers (comme le directeur de l'Énergie), dont certains ont pu jouer un rôle de « courtier »²¹ en saisissant l'opportunité de ce désir, de l'ancrage social acquis lors d'un « projet » précédent, des expériences techniques ; ou encore des oppositions structurelles ou personnelles, de la personnalité de tel ou tel, de l'existence d'un conflit adjacent, sans oublier les perspectives financières etc. De l'autre, on ne pourrait éviter la question des rapports entre les États et leur évolution, ni faire abstraction du fait que le rapport de développement est inscrit dans une histoire dont le rapport colonial est un moment prégnant. Le processus d'expansion coloniale s'était construit dans la logique d'une rivalité interne des États européens, or aujourd'hui les forces rivales sont toujours là, recomposées depuis la fin de la guerre froide autour du pôle américain dont la volonté d'intervention dans les

21. Au sens où le définissent Thomas Bierschenk, Jean-Pierre Chauveau et Jean-Pierre Olivier de Sardan, voir bibliographie ci-dessous.

anciennes colonies européennes est une nouvelle « donne » de la configuration politique mondiale. Si la violence est relativement socialisée dans les rapports entre les pays « développés », cette compétition latente est omniprésente dans les relations entre les hommes. Elle l'est directement, entre les Européens « expatriés » ; elle l'est indirectement dans les relations établies par ces différents personnels avec les « nationaux » qui observent en permanence l'évolution interne du rapport de forces international qui se manifeste ainsi sur leur territoire, dans l'objectif, sinon d'en tirer profit, du moins de ne pas en être les dupes. On voit, à travers cette évocation non exhaustive des facteurs d'interdépendance, combien le nouage du rapport de développement, lors de cette première phase qu'est « l'identification des projets », est porteur de contradictions.

Chacun voyant midi à sa porte, ceux qui s'en vont ainsi en ordre dispersé « identifier des projets » transfèrent sur la société d'accueil leurs propres modes de vie et de faire, et n'ont pas grand mal à repérer rapidement des différences qu'ils interprètent comme des « manques » et qu'ils vont nommer « besoins », privilégiant dans leurs discours celui qui leur paraît présenter un caractère d'urgence au plan des « droits de l'homme », ou dont la mise en exergue ressort de « l'évidence » en regard des modèles dominants (du « progrès », de la « démocratie », de la « modernité », etc.). Ils choisissent ensuite parmi ces « besoins » celui qu'ils imaginent pouvoir aisément combler et, s'il s'agit d'une ONG, celui pour lequel elle pense pouvoir trouver une « opportunité de financement », puisque « l'Aide » a engendré un marché sur lequel les partenaires potentiels se cherchent en permanence. Puis sont élaborés les premiers schémas techniques d'une intervention qui viendra combler ces manques ou satisfaire ces besoins, envisage les grandes lignes d'un programme d'action et, bien sûr, un budget prévisionnel.

Dans le même temps, les responsables du « projet » en gestation travaillent à faire prendre conscience aux intéressés – ou à leurs seuls représentants – l'insupportable de ce manque, et se présentent comme ceux qui pourront leur apporter, par solidarité, ce dont ils ont assurément besoin. Cette phase de « sensibilisation » est indispensable, car pour que l'ingérence n'en soit pas une, il faut avoir suscité une volonté complémentaire, obtenir des gens concernés ou de leurs porte-parole qu'ils énoncent clairement ce qui doit s'exprimer sous la forme d'une « demande d'intervention », ou « d'Aide », dans tel ou tel domaine que l'on aura ainsi « identifié », seul ou de concert. « On » est en effet le pronom personnel qui convient, car le système d'interdépendances à l'œuvre dans le rapport de développement fait que tout le monde est légitime en matière de proposition comme de demande « d'Aide » : « l'identification des projets », majoritairement faite par les étrangers, peut être suggérée par des locaux, institutions ou simples particuliers²². Depuis quelques années, et par un phénomène en retour, les bailleurs de fonds disent « crouler » sous les demandes, qu'elles émanent directement de la société du lieu et des instances de l'État ou qu'elles soient relayées par des ONG nationales ou inter-

22. J'ai croisé l'exemple d'un particulier qui avait obtenu des fonds de la Coopération Française pour construire une auberge de luxe sur la route de Rosso sous prétexte « d'aide au développement » du tourisme...

nationales. Par ailleurs, l'enquête a montré que souvent ces « demandes d'Aide » – du moins celles auxquelles les bailleurs se proposent de répondre favorablement – sont pour finir rédigées par le personnel « expatrié » des agences ou des ONG, dans un autre implicite signifiant que c'est bien le premier acte de cette « Aide » que de se substituer à ceux « qui ne savent pas » pour formuler la demande à leur place...

Du côté du personnel des grandes Agences comme de celui des opérateurs, on conçoit ainsi des « projets » à partir d'un travail d'émergence de « demandes » fondé sur un imaginaire de l'Autre et de ses manques, puis sur la recherche de « solutions » techniques, puisque le « développement » est associé à la « modernité », et la modernité au « progrès technique ». On peut émettre l'hypothèse que l'ambiguïté sémantique du mot « projet » est induite par l'ambiguïté inhérente à la notion « d'Aide » et au rapport qui la sous-tend. Pour qu'elle puisse être proposée par les uns et acceptée par les autres alors que la mémoire du rapport colonial hante tous les esprits, l'ingérence s'énonce sous la forme d'une intervention ponctuelle, gage de son intention généreuse. L'aspect temporaire et localisé des « projets » découle aussi de la nature du rapport établi parallèlement entre les bailleurs et les opérateurs, car il permet au pourvoyeur de garder le contrôle de l'ingérence, tout en déléguant à l'opérateur, avec l'autonomie d'action, la responsabilité des « résultats ».

La question du temps mériterait également d'être approfondie par l'étude comparative des différents rythmes sociaux coexistant dans la configuration d'ensemble. En Mauritanie, le fait est particulièrement sensible. Tout d'abord est installé en permanence dans le pays un personnel « expatrié » chargé de maintenir le contact direct avec la société du lieu et ses représentants. Mais cette proximité physique est compensée par une prise de distance sociale et surtout psychologique. Chaque communauté étrangère vit selon ses propres rythmes, voire dans ses propres quartiers. La présence est permanente mais les personnes ne restent jamais. Chacun vient occuper un « poste » pour quelques années, et puis s'en va. Cette présence est également allégée, au plan politique, par le fait que les « postes » occupés sont ingrats car très peu investis de pouvoir décisionnaire. Les décisions se prennent ailleurs, « au siège », c'est-à-dire au centre des institutions de l'État du pays pourvoyeur. Point de contact avec « l'Autre », ce personnel doit assumer à la fois un rôle de façade et de tampon entre les forces politiques dont le principe de fonctionnement semble l'évitement. Parallèlement, des rencontres entre les véritables ordonnateurs sont organisées. Encore plus protocolaires, elles s'accompagnent d'une autorépression importante des individus essentiellement préoccupés d'interpréter les signes qui accompagnent les entretiens et inquiets de commettre un « impair », ce qui ne facilite pas la liberté des échanges. Les « experts », dont l'avis pèse de plus en plus lourd dans les décisions, effectuent eux aussi des missions-éclair qui obligent leurs interlocuteurs à se plier à leurs rythmes – autre manifestation du rapport de force –, et ne laisse aucune part au hasard – ni à la chance. Ce faisant, le caractère d'ingérence inhérent à « l'Aide » reste discret : les « missionnaires » internationaux croisent les hommes d'affaire dans les halls des grands hôtels, ils vont et viennent rapidement, voyageant d'un bout à l'autre du monde dans des conditions confortables

et coûteuses ou tout est soigneusement organisé à l'identique pour adoucir la sensation de dépaysement. Le rapport de développement est ainsi marqué par le paradoxe de la présence physique continue de personnes relativement peu « dangereuses » car structurellement bridées par leurs institutions de rattachement, qui vivent pour beaucoup en famille et entre eux, reproduisant leur rapport à l'espace et au temps dans le pays dont ils sont les hôtes ; et d'une absence physique des individus dotés des responsabilités propres à l'exercice du pouvoir, vivant dans un autre espace/temps porteur d'une abstraction encore plus radicale. À cela s'ajoute la complexité des « procédures » que l'on peut assouplir ou au contraire renforcer en fonction des besoins, en se réservant l'avantage de la non-responsabilité, de la neutralité ou même de l'anonymat.

Un « vice de forme » dans l'usage du mot « projet » est révélateur du vide sémantique qui d'un côté neutralise les significations, mais se révèle de l'autre propice à toutes les projections²³ : « Le Projet » est une entité en soi, un interlocuteur abstrait, quelque chose et quelqu'un en même temps. En Mauritanie, les villageois racontant les péripéties passées et à venir de l'électrification rurale disaient : « Le Projet est venu, Il a dit ceci, Il a fait cela, Il a réparé l'éolienne, Il a promis qu'Il reviendrait changer les batteries, mais Il n'est pas revenu, on va attendre qu'Il repasse, on attend Le Projet... » Que soient ainsi évoqués telle personne du GRET, telle autre de la structure qui l'a remplacé, un Français ou un Mauritanien, des anciens ou des nouveaux, des techniciens qui se sont déplacés, un expert qui est venu s'enquérir pour « évaluer », c'était toujours « Le Projet ». « Le Projet » serait-il ce héros qui, comme Ulysse, a crevé l'œil du cyclope et s'en est allé, moqueur, en disant qu'il s'appelait : « Personne » ?

Un autre glissement sémantique manifeste l'évolution croissante de cette tendance au déni du rapport social : « L'Aide » est remplacée dans les discours par « la lutte contre la pauvreté ». Plus personne n'aide personne, voilà au contraire les hommes indistinctement réunis dans la lutte contre un fléau qui s'est abattu sur eux comme s'il leur était extérieur : la pauvreté. Et dans le même temps, « décentralisation » devient le maître mot de la terminologie, l'impératif catégorique de l'organisation de cette grande lutte collective. La « décentralisation », qui n'en est pas une lorsqu'il n'y a rien de préexistant à « décentraliser », est un autre registre de l'ingérence. Elle consiste à introduire un hiatus fonctionnel entre l'État et les citoyens par des financements d'équipements conditionnés par l'instauration parallèle d'un cadre autonome de « gestion ».

Parodiant le style discursif de l'abondante littérature des auteurs du « développement », on pourrait appeler « kit technico-gestionnaire » l'outil que les uns et les autres prônent (produisent, vendent et achètent) comme la clé du « développement durable ». Depuis la fin des années 1980, il est en effet généralement admis que si les tentatives de « développement » ont jusque-là échoué, c'est parce que l'Autre n'a pas su « s'approprier » les technologies, entretenir le matériel, assurer son « fonctionnement », sa « maintenance » et les coûts de son « renouvellement ». L'expérience aurait montré que le « sous-développement » ne serait donc pas seulement une affaire de progrès

23. On retrouve cet usage sous la plume de F. Billaud et A. Piveteau du CNRS-IRD cités ci-dessus dans l'introduction.

technique ou de redistribution des richesses, mais d'organisation sociale (partant d'organisation politique). Dans la perspective de la « bonne gouvernance », l'Autre « sous-développé » est représenté comme manquant, en plus de savoir-faire technique, de compétences organisationnelles. « Il faut » – expression consacrée dans les rapports d'expertise –, non seulement qu'il « apprenne » à se servir des machines, ou plutôt qu'on lui apprenne – et là on se reproche d'avoir commis l'erreur de ne pas l'avoir suffisamment « formé » –, mais également qu'il se plie comme tout le monde – « globalisation » oblige – à des règles de « gestion ». « Alizés-Électrique » s'inscrit ainsi dans une évolution des politiques de « développement » qui privilégie le financement dans les pays « à risques » de « services marchands » non-centralisés qui désorientent les forces sociales et que légitime un discours sur la mal-organisation des « pauvres ». Mais les « pauvres » résistent.

Malgré la générosité des intentions qu'elles affichent, les ONG participent à reproduire le rapport d'ingérence politique qui conditionne leurs moyens d'existence. Si le personnel « expatrié » n'est pas toujours conscient de la portée de ses interventions, c'est parce qu'il refoule l'information. Elle est pourtant bien là : quand on revisite l'expérience de l'équipe du GRET en Mauritanie, force est de constater qu'elle recèle l'intention de concrétiser un modèle d'organisation sociale porteur d'un fantasme d'ingérence on ne peut plus explicite. Or aucun des documents produits ultérieurement par le GRET pour analyser ce qui est ressenti comme un double échec (l'électrification par éolienne et la perte de l'appel d'offre) ne pointe le fait : il ne vient à l'idée de personne de remettre en question le principe de l'ingérence, ni surtout d'analyser ses formes et ses effets. Bien au contraire, le désir d'imposer « l'équité » est partout réaffirmé, tandis que l'effort d'autocritique reste cantonné dans la recherche d'erreurs dans les prévisions ou les estimations. Certes, les auteurs font état de résistances (du bailleur de fonds, des autorités nationales ou locales, plus rarement des « bénéficiaires »), mais la plupart les interprètent en termes « d'obstacles » – voire « d'aléas » – sans les associer à l'existence sous-jacente d'un rapport de force général ni à ses effets sur les rapports de forces particuliers. Du fait de l'impensé de sa position, en tant qu'ONG, dans le rapport de développement, le personnel du GRET reste trop impliqué – non pas tant dans l'action que dans les rapports – pour pouvoir prendre un point de vue distancié. À quelques exceptions près²⁴, l'approche réflexive reste donc largement ego-centrée. Si l'image du GRET apparaît régulièrement corrigée, ou si le discours change, l'objectif, lui n'évolue guère. Il s'agit toujours d'introduire une technique et d'imposer un schéma de « gestion » des personnes, c'est-à-dire d'agir intentionnellement sur les rapports sociaux, et même d'influer sur les politiques locales²⁵.

24. Voir le remarquable travail de R. Carlier [1999].

25. « Oui, l'action du GRET est politique dans la mesure où le développement se pose comme une question de régulation et de redistribution. En ce qui concerne le rapport aux sociétés locales, il est vrai que nous avons du pouvoir, puisque notre travail en faveur du développement touche à une redistribution entre acteurs sociaux et à la modification des partages de pouvoir (à travers notamment la promotion de politiques publiques) ». Serge Allou, in « L'aide humanitaire : un autre colonialisme ? », compte rendu de la conférence du 10 mars 2003, doc. Internet.

L'échec d'un grand nombre de « projets » relatifs aux services de base, tant sur le plan technique que sur le plan de la « gestion », ne devrait-il pas conduire ceux qui disposent directement ou indirectement du pouvoir de l'argent à remettre en cause le principe de la conception unilatérale de leurs modes d'intervention et de leurs « schémas », et à œuvrer au « développement » de la qualité des rapports – économiques, sociaux, et politiques – par lesquels s'expriment les interdépendances, plutôt que céder au mythe de l'Occident civilisateur ?

BIBLIOGRAPHIE

Documents internes

- ARNAUD L. [avril 1997], « Rapport d'activité de la phase pilote du programme Alizés Électrique. Proposition pour une phase de diffusion », GRET.
- ARNAUD L. [janvier 1998], « Rapport final de la phase pilote du programme Alizés Électrique », GRET.
- CARATINI S. [décembre 2001], « Projet ALER Volet "Kits solaires", Note de synthèse », Paris, AFD.
- CARATINI S. [mars 2002], « Projet ALER, Volet "kits solaires", Mauritanie, Rapport de synthèse », Paris, AFD, document interne.
- « Convention entre le Ministère de l'Hydraulique et de l'Énergie et l'ADER » [mai 2000], Nouakchott.
- « Guide d'opération pour le volet "kits solaires" [juillet 2001], version finale », ADER-IED.
- GUNNING J.W. [novembre 2004], « Why Give Aid ? », Paper for the 2nd AFD-EUDN *Conference Development Aid : Why and How ?*, Paris.
- « Manuel de Procédures » de l'ADER [septembre 1999], Nouakchott.
- MATHIEUSSENT S., CARLIER R., « Alizés électrique (1995-2000). Histoire et enjeux d'une tentative avortée de construction d'un service durable d'électrification rurale en Mauritanie », GRET, rapport interne.
- PIVETEAU A., BILLAUD F. [octobre 1999], Évaluation d'opérations d'électrification rurale décentralisée menées par des ONG, analyse conduite sur la base de la documentation interne fournie par les ONGs, UMR Regards CNRS-IRD, Bordeaux.
- « Projet ALER (CMR1102) Volet Kits solaires. Compte rendu « *verbatim* » de la réunion du 08/11/01 », Paris, AFD, GOG/T1/ASK, 15 novembre 2001.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., ELHADJI DAGOBI A. [mai 2000], « La gestion des points d'eau dans le secteur de l'hydraulique villageoise au Niger », Rapport provisoire.

Documents en ligne

- ADLER-NISSEN R., MAKAREMI C. [2003], « L'aide humanitaire : un autre colonialisme ? Compte rendu de la conférence du 10 mars 2003 », <http://www.anthropo.umontreal.ca/varia/acrobat/colonialisme.doc>.
- « Alizés Électrique en Mauritanie (1994-1997) », www.alizes-eole.com/mauritanie/electric_rim.htm.

- ALLOU S. [2002], « Un projet pour le GRET. Enjeux politiques et axes stratégiques », GRET, mars 2002, www.gret.org/presentation/ped/proj_stat.pdf.
- ALLOU S. [1998], « La nouvelle donne des services publics marchands. Débat à partir des projets Gret en Mauritanie, Séminaire Développement institutionnel », *Coopérer aujourd'hui*, n° 2, 14 mai 1998, www.gret.org/ressource/doc_scienc1/pdf/doc2.pdf.
- BONFILS S., « Séminaire international d'accès à l'énergie et lutte contre la pauvreté », IDPF, www.iepf.org/docs_prog04/pol_energ04/charge_appel_ouagadougou.pdf.
- BROUTIN C. [2000], *Coopérer aujourd'hui* n° 14. « Concurrence demande d'appui et désir d'indépendance. Le partenariat Gret/Tenmiya (Mauritanie) », avril 2000, www.gret.org/ressource/doc_scienc1/pdf/doc14.pdf
- CANET R. [2004], « Qu'est-ce que la gouvernance ? » Conférence de la chaire MCD, mars 2004, www.chairemcd.ca/publications/conférences/carnet-mars-204.pdf.
- COHEN S. [2003], « Les ONG sont-elles altermondialistes ? », déc. 2003, www.ceri-sciences-po.com/archive/march04/artsc.pdf.
- COHEN S. [2003], « ONG, Alter mondialistes et société civile internationale », Colloque « Les mobilisations altermondialistes », 3-5 décembre 2003, www.afsp.msh-paris.fr/activite/groupe/germm/colloquemm03txt/germm03cohen.pdf.
- Colloque international « ONG : nouveaux débats, nouveaux chantiers », 23 et 24 septembre 2004, www.coordinationssud.org/IMG/doc/dossier_colloque.
- « Des éoliennes porteuses d'électricité dans les villages. Décentralisation de l'énergie éolienne », PNUD, www.undp.mr/projets/eolienne-tiguint.html.
- « Greater involvement in decision-making processes leads to greater potential for effective, sustainable and equitable development », UNDP, www.undp.org/governance/decentralization.html.
- JACQUET P. [2002], « Biens publics mondiaux et aide publique au développement », 10 avril 2002, www.hcci.gouv.fr/travail/audition/audjacquet.html.
- ISLA A., BARON C., « Développement durable et gouvernance ; quelles valeurs communes pour un modèle d'accessibilité à l'eau potable dans les villes d'Afrique Subsaharienne ? », IEPF, www.francophonie-durable.org/documents/colloque-ouaga-a5.Isla.pdf.
- « La coopération française au développement, une refondation. Mémoire de la France au CAD », 08/10/2004, www.France.diplomatie.gouv.fr/cooperation/developpe/memorandum.
- « La gouvernance en microfinance », www.agridoc.com/fichestechniques_gret/services/gouvernance.pdf.
- « L'avenir de la coopération ACP-UE face au dysfonctionnement des États : une perspective africaine », ISEM, Texte intégral du Document de réflexion ECDPM, n° 1, février 1999, www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/content.
- « Le Gret, un organisme de développement », www.gret.org/presentation/index.html.
- « Mediaterrre International : Appel de Ouagadougou et Charte de l'accès à l'énergie pour le développement », www.mediaterrre.org/international/gen.php3/2004/07/31/918.html.
- MORIN E., « De Monterrey à Johannesburg : quel développement ? », www.planetecologie.org/JOBOURG/Français/transversales/morin.html.
- PERRAULT S., JACQUES G. [2004], « Mouvements sociaux et groupes d'intérêts économiques : la mondialisation politique selon les acteurs de la société civile mondiale », Conférences de la chaire MCD, avril 2004, www.chaire-mdc.ca/publications/conferences/perrault_et_jacques_14_avril_2004.pdf.
- PERRIN E.-R., Note de lecture : « Pour les politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités ». Mené sous l'égide du GRET et de l'IRD avec le soutien du ministère des Affaires Étrangères, www.hcci.gouv.fr/lecture/note/n1057.html.
- « Profils des compétences dans les métiers du développement », Projet collectif, cycle du diplôme IEP de Paris 2002-2003, www.sciences-po.fr/avenir/evenements_forum/2003/metiers_dev.pdf.

Traverses, revue en ligne du GRET, www.gret.org/ressource/tout_traverses.asp.

Articles

- ARON H. [1989], « Une dysfonction majeure : l'enseignement en coopération », in Carmel Camilleri-Margalit COHEN-EMERIQUE M. (dir.) [1989], *Choc de cultures : concepts et enjeux pratiques de l'interculturel*, Paris, L'Harmattan.
- CARLIER R. [avril 2001], « Nassim rêvée, Nasim réelle. Confrontation de représentations autour d'une mutuelle de maintenance d'éoliennes en Mauritanie », *Traverses*, n° 9, (diffusée également en ligne, et daté mai 1999).
- COING H. [1996], « Monopole de service public ? Questions à partir de l'Amérique Latine », in « Analyse critique de la "décentralisation" », *Flux*, n° 25, juillet-sept., p. 15-27.
- EMY P. [1972], « Lettre à un coopérant », *Projet*, n° 68, p. 906-920.
- LEROY D. [1997], « Gouvernance et décentralisation ou le dilemme de la légitimité dans la réforme de l'État africain de la fin du XX^e siècle », in GEMDEV (dir.), *Les avatars de l'État en Afrique*, Paris, Karthala, p. 153-160.
- MARAIS DU B. [1999], « Les attraits d'un modèle indéfendable ? », *Réalités Industrielles, Annales des Mines*, août, p. 6-11.
- MAUSS M. [1923-1924], « Essai sur le don – Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques », *Année Sociologique*, seconde série, t. I.
- WARNIER J.-P. [1994], « Développement : entre le doute et la prévision », *Annales des Mines*, décembre, p. 57-68.

Ouvrages

- Afrique Contemporaine* [2003], dossier « États-Unis, Grande-Bretagne et Afrique », n° 207, AFD.
- ALIOUNE SALL THABO MBEKI [2004], *Afrique 2025. Quels futurs possibles pour l'Afrique au sud du Sahara ?*, Paris, Khartala.
- BARTOLI H. [1999], *Repenser le développement*, Paris, Économica/UNESCO.
- BERDOULAY V., SOUBEYRAN O. [2000], *Milieu, colonisation et développement durable. Perspectives géographiques sur l'aménagement*, Paris, L'Harmattan.
- BIERSCHENK Th., CHAUVEAU J.-P., OLIVIER DE SARDAN J.-P. [2000], *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris/Mayence, Khartala/APAD.
- CARATINI S. [2004], *Les non-dits de l'anthropologie*, Paris, PUF.
- D'IRIBARNE P., HENRY A., SEGAL J.-P., CHEVRIER S., GLOBOKAR T. [1998], *Culture et mondialisation. Gérer par-delà les frontières*, Paris, Le Seuil.
- DUVIGNAUD J. [2001], *Le prix des choses sans prix*, Paris, Actes Sud.
- ELIAS N. [1969], *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Levy.
- ELIAS N. [1983], *Engagement et distanciation*, Paris, Fayard.
- GODELIER M. [2002], *L'Énigme du don*, Paris, Flammarion-champs.
- HENRY A., TCHENTE G.H., GUILLERME-DIEUMEGARD P. [1991], *Tontines et banques au Cameroun. Les principes de la Société des amis*, Paris, Khartala.
- HENRY C. [1998], *Concurrence et services publics dans l'Union européenne*, Paris, PUF.
- Odeyé-Finzi M., Berot-Inard T. [1996], *Des machines pour les autres. Vingt ans de technologies appropriées : expériences, malentendus, rencontres*, Paris, Librairie FPH.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P. [1995], *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, APAD-Khartala.

Sigles

AFD : Agence Française pour le Développement.

ADER : Agence du Développement de l'Électrification Rurale.

APAUS : Agence de Promotion de l'Accès Universel aux Services de base.

CELED : Cellule d'Électrification Décentralisée.

FEM : Fond pour l'Environnement Mondial (GEF en anglais).

GEF : *Global Environment Facility* (FEM en français).

GRET : Groupe de Recherche et d'Échanges Technologiques.

IED : Innovation Énergie Développement.

ONG : Organisation Non Gouvernementale.

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement.

Le partage des responsabilités : les ONG, l'État et l'OMS face à la lèpre en Inde

*Fabienne Martin**

Introduction

Le rôle et la place que tiennent les ONG ou plus largement la « société civile » ont fait l'objet de nombreuses réflexions et d'études qui, bien souvent, les présentent comme une sorte de contre-pouvoir attaché à défendre les intérêts des populations face à l'autorité et aux tentatives de contrôle des États. Partant, différents points de vue se sont développés, notamment en réponse au projet onusien de mise en place d'une « bonne gouvernance » mondiale reposant sur la participation des ONG. Si certaines analyses y voient le nouvel horizon qu'il convient d'adopter pour se faire entendre et influencer sur les décisions, d'autres au contraire dénoncent ce qui est perçu comme un détournement du travail et de la légitimité des ONG ou des mouvements sociaux. Nous aimerions revenir sur ce postulat qui oppose les ONG (en ce qu'elles émaneraient de la « société civile ») aux États et qui, nous semble-t-il, tend à simplifier des réalités pour le moins complexes quant aux modes de fonctionnement et aux possibilités même d'existence de ces organisations. Il ne s'agit bien sûr pas de nier les luttes et les positionnements de certaines associations, mais de considérer, dans le champ particulier de l'aide aux populations, les relations entre des organismes privés et indépendants et les politiques administratives nationales et mondiales.

Il est vrai que le champ de l'action humanitaire tel que l'ont construit les ONG se situe davantage du côté du social que du politique, laissant cette dimension à d'autres catégories d'acteurs. Néanmoins, si les ONG s'extraient du politique en tant qu'idéologie relative à l'art de gouverner, si, de leur point de vue, ce politique ne relève pas de leur préoccupation ni de leur compétence, force est de constater qu'elles s'y trouvent bien souvent confrontées voire impliquées par le biais d'acteurs, de mesures ou de dispositifs qui en émanent. Ce sont ces relations entre action sociale et inscription politique, entre stratégies locales et logiques globales,

* Laboratoire d'ethnologie et de sociologie comparative. UMR 7535, Université Paris X, fabmartin.92@hotmail.com.

que nous proposons d'examiner dans cet article. Pour ce faire, nous prendrons comme objet de notre réflexion une ONG indienne active dans le domaine de la lèpre en Inde. Il s'agit donc de partir du local en considérant l'action de cette ONG, les possibilités et les contextes dans lesquels elle s'inscrit ainsi que les relations qu'elle nécessite, engendre ou suscite¹.

Dans un premier temps nous examinerons ce qui constitue l'un des principaux volets de son action, à savoir la gestion de centres de lépreux, et plus précisément les conditions et les modalités de cette gestion : le réseau de partenaires qui l'encadre, les différentes formes de leur intervention, et leur agencement. Nous nous intéresserons ensuite aux campagnes de dépistage et d'éradication que l'ONG conduit dans le cadre d'un programme spécifique émanant du Gouvernement indien et de l'OMS : le *National Leprosy Eradication Programme* (NLEP). Nous analyserons les raisons et les enjeux de cette inscription ainsi que ses effets. Comme nous le verrons, l'élaboration d'une telle politique de santé publique n'est pas sans interférer sur le travail et l'existence de l'ONG de manière générale. Puis, dans une troisième partie, nous croiserons les différents modes d'intervention afin de dégager ce qu'ils produisent ou reproduisent, notamment un vaste processus participatif marqué par la responsabilité et l'efficacité dans leur entendement libéral, et qui semble caractériser le principe de gouvernance actuel.

Au fil des agencements et des dispositifs : la « réhabilitation » des centres de lépreux

L'organisation humanitaire que nous proposons de suivre dans ses activités et ses modes de fonctionnement est née en 1984 des initiatives d'un médecin indien de Jaipur (Rajasthan). Depuis quelques années déjà, le Dr. Mehra s'intéressait aux lépreux de sa ville qu'il visitait dans leurs campements de fortune aménagés au sein de quartiers particulièrement pauvres ou sur les bords des routes. Un jeune homme d'une vingtaine d'années, Suresh Kaul, l'accompagnait régulièrement dans ses déplacements. Jusqu'au jour où un riche commerçant de Jaipur décida de faire don au docteur d'un ancien caravansérail situé en périphérie de la ville, sur la colline de Galta, afin qu'il puisse y regrouper les lépreux et pourvoir ainsi plus aisément à leurs besoins. Près d'une centaine de patients furent regroupés dans ce nouvel espace, donnant ainsi naissance à une « communauté de lépreux » (*kushthashram*) et, de manière conjointe, à l'association humanitaire. L'association fut donc créée en référence à cette communauté, par et pour cette communauté, et fut d'ailleurs baptisée du même nom : *Sarthak Manav Kushthashram* (SMK) – littéralement « communauté de lépreux à but humanitaire ».

1. Les données présentées ici ont été rassemblées lors d'enquêtes réalisées entre 1998 et 2004 dans le cadre d'une thèse d'ethnologie. L'objet d'étude, une communauté de lépreux basée à Jodhpur, nécessitait de s'intéresser aux différents acteurs impliqués dans le devenir de ses résidents, à commencer par les deux ONG – française et indienne – investies au sein de cet espace. C'est dans cette perspective que nous sommes entrés en contact avec l'ONG indienne qui nous a permis, au cours de ces années, d'accéder librement à l'ensemble de ses actions sur le terrain, de ses archives et de ses relations, ce dont nous lui savons gré.

Dans les premiers temps l'association s'attache à dispenser des soins médicaux et distribuer de la nourriture aux résidents, au moyen de donations sollicitées localement dans l'entourage et les relations de chacun. Assez rapidement, l'activité est amenée à se déployer. La colline de Galta qui abrite l'un des plus fameux temples dédiés à Hanuman fait partie de ces lieux de visite répertoriés dans les guides de voyage. C'est ainsi qu'en 1986 des touristes français qui s'étaient rendus au Rajasthan par le biais d'un organisme de voyage découvrent la communauté et, avec elle, l'association indienne. Touchés par la situation des lépreux, les organisateurs du périple décident, de retour en France, de rebaptiser leur organisme et de lui ajouter comme nouvel objet « l'aide humanitaire » et plus particulièrement « l'aide aux lépreux en Inde ». Ce premier partenaire étranger conduit SMK à se faire enregistrer officiellement auprès de l'État du Rajasthan comme « organisation de volontaires au service des patients lépreux victimes d'exclusion et de handicaps », un enregistrement officiel qui lui permet désormais de recevoir et d'utiliser des fonds étrangers. Construction d'un puits, d'un dispensaire, de douches, installation d'un laboratoire d'analyse, la communauté de Galta se transforme progressivement au gré des initiatives des deux partenaires.

Le partenariat conduit ainsi à des extensions internes aux associations, touchant à leur statut et à la nature de leur action (diversification des objets et des espaces d'intervention), ainsi qu'à des extensions externes marquées par de nouvelles relations et la recherche d'autres partenaires. Chaque année l'organisme français organise des chantiers de bénévoles pour peindre, construire et planter au sein de la communauté. Quatre ans plus tard, il fait venir les membres d'une autre association auxquels SMK propose de prendre en charge une *colony* de lépreux installée sur une ancienne base militaire de la ville, dans le quartier de Jothwara. Les deux organisations françaises achètent en commun un véhicule et une machine à fabriquer des parpaings pour construire des logements sur les deux sites. En 1991, une troisième ONG française entre en scène. Elle vient d'achever la restauration d'une maternité à Pushkar (au Rajasthan toujours) et cherche un nouveau projet. En tant qu'ONG active dans la région, elle connaît SMK et, à l'occasion, lui fait part de sa recherche. Or, l'association indienne vient de recevoir une lettre des résidents d'un *ashram* de lépreux situé cette fois-ci à Jodhpur (deuxième ville de l'État) dans laquelle ils attirent l'attention sur leurs conditions de vie et demandent à être aidés. Ce courrier fait suite à un article paru dans la presse rajasthanie sur l'association indienne et ses actions en faveur des lépreux de Jaipur. SMK communique cette demande à l'ONG française et organise une rencontre avec les représentants de la communauté. Sur le modèle des actions conduites par SMK et ses partenaires à Jaipur, la « réhabilitation » de la communauté de Jodhpur devient alors le nouveau projet de cette ONG française.

C'est donc dans l'action et par l'action que SMK se constitue un réseau de partenaires. L'élaboration de ce réseau est tout autant le fruit de rencontres fortuites que de relations déjà constituées entre associations qui, de par la nature de leurs activités, sont amenées à se côtoyer, en Europe ou en Inde, et à faire se rencontrer. La relation conduit ainsi à une mise en relation guidée par les opportunités, les

désirs d'agir et la convergence de sensibilités et d'intérêts. Dans cet agencement entre associations qui se constitue autour de thématiques mais aussi de conceptions et d'idéologies partagées, SMK apparaît chaque fois comme le médiateur qui met en relation ou par lequel passe la relation. Davantage, l'association indienne circonscrit des espaces et des catégories de population bénéficiaires, suggère les axes d'intervention et, comme nous allons le voir, rend possible leur réalisation au sein d'une inscription réticulaire qui en donne la cohérence, l'effectivité et le ton.

Pour commencer, l'association indienne représente pour chacune des ONG l'unique partenaire local permanent en dehors des présences qu'elles assurent ponctuellement lors de séjours ou de l'envoi de missions. Ensuite, la totalité des fonds que ces ONG recueillent pour la médicalisation, la scolarisation, l'emploi ou la construction de logements, transite par l'association indienne. Les sources de ses financements sont multiples et, dans leurs pays respectifs, chacune des organisations opère à sa manière, selon ses réseaux de relation, son histoire et sa « philosophie » : vide-greniers et organisation de brocantes, vente de l'artisanat fabriqué par les lépreux, demande de subventions auprès d'institutions publiques (Mairie de Paris, Ministère des Affaires étrangères) ou privées (Fondation de France, Raoul Follereau, Rotary Clubs), appels aux dons des particuliers. SMK assure la gestion et la comptabilité de cet argent après avoir convenu, avec ses différents partenaires, de leur utilisation. Quels que soient les projets des ONG européennes (au nombre de cinq depuis que deux ONG allemandes ont rejoint l'association au milieu des années 1990), ils font toujours l'objet de discussions et d'échanges avec leur partenaire local, et plus particulièrement avec le président de l'association. C'est là un troisième élément clé. Suresh Kaul, aujourd'hui âgé d'une cinquantaine d'années, occupe désormais ce poste à la suite du docteur. Si l'ONG compte une vingtaine d'employés permanents (chauffeur, comptable, médecins et assistants paramédicaux, techniciens de laboratoire et secrétaire au siège ; médecins, instituteur et secrétaires pour les différents centres de lépreux), c'est essentiellement sur la personnalité charismatique et le dynamisme de son président que repose la vie de l'association. Celui-ci s'investit dans tous les domaines d'activité dont il supervise et règle le déroulement dans les moindres détails. Les ONG européennes travaillant avec SMK ne s'y trompent pas. Qu'il s'agisse d'élaborer un nouveau projet, d'en définir les contours ou simplement d'obtenir des renseignements ou des conseils, Suresh Kaul représente toujours l'interlocuteur incontournable. Gestionnaire, conseiller et décisionnaire, Suresh Kaul est un homme qui connaît bien sa société, sa manière de fonctionner et qui surtout dispose des relations indispensables à la réalisation des différents projets. En effet, Suresh Kaul n'est pas seulement le président de SMK. Il est aussi un ancien haut fonctionnaire du Ministère des transports du Rajasthan. Il bénéficie à ce titre d'un large réseau de relations composé de personnalités influentes, de politiciens, d'hommes d'affaires et d'industriels qu'il ne manque pas de mobiliser au service de son action sociale en faveur des lépreux. Le support de ce réseau relationnel est essentiel dans la mesure où l'obtention de terrains, de permis de construire, l'accès à l'eau ou à l'électricité, autrement dit des éléments indispensables aux différentes réalisations, nécessite en Inde des appuis constants.

Aussi la possibilité même de l'action se situe au point de rencontre de réseaux multiples qui puisent dans le monde de l'humanitaire, de la politique et de l'économie (ces deux derniers étant d'ailleurs étroitement liés). Plus précisément, la possibilité d'agir naît de la rencontre de certains des éléments – hommes, argent, idées, valeurs – que véhiculent ces réseaux fondés sur des liens de proximité professionnelle ou amicale, et qui, à un moment donné, sous l'effet notamment de certaines personnalités, convergent et se télescopent. L'action rendue ainsi possible se décline ensuite en une diversité d'initiatives qui diffèrent dans leur nature et leur forme selon les acteurs et leurs aspirations particulières. Mais ces divergences que l'on peut constater (au-delà des similitudes qui ont permis la rencontre et l'entente) ne sont que très rarement la source de conflits. On remarquera à ce propos que l'inscription d'acteurs au sein d'un même réseau d'action configure les relations de partenariat, un partenariat qui d'emblée exclut si ce ne sont les désaccords ponctuels du moins les oppositions : non qu'elles ne peuvent surgir mais leur apparition produit de fait une exclusion du réseau. Aussi, loin d'être problématique, l'hétérogénéité des acteurs et de leurs initiatives se résout dans le compromis et le consensus qui président à la collaboration. Donnons-en quelques exemples.

La médicalisation, la sensibilisation à l'hygiène, la scolarisation et l'incitation au travail constituent des axes communs aux différentes ONG. Toutefois les projets mis en œuvre répondent parfois à des priorités et des modes d'intervention différents. Concernant l'hygiène par exemple, SMK organise des représentations théâtrales et placarde des affiches à visée pédagogique au sein des communautés tandis que les ONG européennes construisent des douches, des toilettes et des incinérateurs. Si toutes les ONG jugent la scolarisation des enfants de lépreux nécessaire, certaines se contentent de construire une école au sein de la communauté tandis que d'autres cherchent à envoyer les enfants dans des écoles publiques, voire des écoles privées anglophones réputées plus sérieuses, considérant l'éducation comme le seul moyen de changer l'avenir de ces enfants et de leur permettre une véritable « insertion » sociale. Il en va de même pour l'incitation au travail qui, selon les perspectives, passe par l'achat d'outils et de machines à destination individuelle, la création et l'équipement d'ateliers collectifs, ou encore l'octroi de micro-crédits.

Les modes de présence diffèrent également. Si SMK garde toujours une certaine distance vis-à-vis des populations bénéficiaires, pour nombre d'ONG européennes il s'agit avant tout de vivre une expérience personnelle et enrichissante en partageant le quotidien des populations et en s'établissant au sein des communautés le temps de leur séjour. Dans cette perspective certaines développent les échanges entre l'Europe et l'Inde en organisant des chantiers de jeunes bénévoles. SMK, quant à elle, privilégie le relationnel aux personnalités locales (Gouverneur du Rajasthan, Ministres, Maharaja de Jaipur, Collecteur du district, représentants du parti du Congrès, président de la Bourse de Jaipur ou du Rotary local) qu'elle invite à se rendre au sein d'une communauté le temps d'une cérémonie, pour la pose de la première pierre ou l'inauguration de logements, la mise en activité d'un atelier, lors de célébrations nationales comme le 30 janvier date anniversaire de la mort de Gandhi, ou encore à l'occasion d'un important versement de l'une des ONG. Chaque fois SMK prend

soin de convoquer les journalistes sachant bien que la médiatisation n'est pas tant le fait de l'événement que de la qualité des personnes présentes mais sachant également que les retombées lui profitent tout autant qu'à ces personnes. Autrement dit, la condition du déroulement des actions sociales réside aussi dans cette capacité à fournir des scènes d'expression et de visibilité, ce dont témoigne, au-delà de la médiatisation, les nombreuses plaques que l'on trouve un peu partout apposées aux divers bâtiments pour signaler les noms et qualités des bienfaiteurs ainsi que les sommes versées. Les ONG européennes elles-mêmes invitent parfois certains de leurs bailleurs à visiter ce dans quoi ils investissent. Dans tous les cas, il s'agit de retirer de ces espaces d'intervention que sont les communautés de lépreux la possibilité de créer ou de maintenir des liens.

En guise de conclusion préliminaire on retiendra que la gestion dont font l'objet les différentes communautés de lépreux est le fruit d'acteurs multiples qui opèrent selon des principes, des référents culturels, des modes de présence, des intérêts et des relations aux sphères institutionnelles ou politiques qui leur sont propres. Mais la diversité des formes et des motifs d'intervention ne constitue pas pour autant un frein à l'action. Si cette diversité ne semble pas poser problème, c'est parce que sont présentes en amont des adhésions et des valeurs qui, elles, sont communes et partagées, qui permettent la confiance et qui substantialisent les réseaux. En ce sens, on peut dire que la réticularité possède des vertus unificatrices et adaptatrices. Le maintien d'une certaine hétérogénéité n'est que le signe que chacun des acteurs est pris dans d'autres formations réticulaires et constitue, dans une ramification globale, un nœud de connexion ou d'articulation permettant la liaison d'actions parallèles distinctes. En tant qu'espaces d'autonomie et marges de manœuvre, ces résidus d'hétérogénéité apportent la souplesse nécessaire et suffisante au fonctionnement de l'ensemble et, dans tous les cas, viennent toujours compléter et rendre effective l'action. L'important étant de conserver la possibilité de l'action, une action qui en définitive vaut pour elle-même et en elle-même, au-delà de sa finalité morale.

Comme nous l'avons dit en introduction, l'ONG indienne n'intervient pas uniquement au sein de ces trois centres de lépreux. Depuis le milieu des années 1990, elle conduit également des campagnes de dépistage et de sensibilisation avec le soutien financier de deux des ONG investies à Galta. Ces campagnes reprennent et appliquent les principes des *Survey, Education and Treatment* (SET) instaurées par le Gouvernement indien dans le cadre du *National Leprosy Eradication Programme* (NLEP). Autrement dit, SMK qui est une association non gouvernementale, participe de sa propre initiative au déploiement d'une politique de santé publique. C'est cette inscription d'une part de son action sociale dans le contexte de stratégies nationales et par-delà mondiales que nous aimerions à présent considérer.

Une ONG relais d'une politique de santé publique

Le *National Leprosy Eradication Programme* (NLEP) est né en 1983 sous l'impulsion du Premier ministre indien Indira Gandhi, avec pour objectif la dispa-

rition complète de la maladie avant la fin du siècle. Un premier programme avait été initié en 1955 : le *National Leprosy Control Programme* (NLCP). Centré principalement sur le traitement des patients, ce programme résidait dans l'administration d'une monothérapie à base de sulfones (la dapsons), seules molécules alors disponibles pour tenter de stopper la progression de la maladie de Hansen chez les personnes atteintes. Le postulat était le suivant : « en dépistant tous les cas et en assurant de manière continue le traitement d'au moins 90 % d'entre eux au moyen des sulfones, il est possible de diminuer de 80 % la charge d'infection, autrement dit de rendre effectif le contrôle de la maladie »². À la fin des années 1970, la mise au point de nouveaux médicaments plus performants – une combinaison de trois antibiotiques (dapsons, rifampicine et clofazimine) désignée sous le vocable MDT (*Multi-Drug Treatment*) et recommandée par l'OMS à partir de 1981 – offre la possibilité d'envisager de nouvelles perspectives en ne se limitant plus à un simple « contrôle » de la maladie mais en s'attachant à son élimination totale et définitive. Pour cela, le Ministère de la santé constitue un groupe de travail composé de scientifiques, de spécialistes de la lèpre et de sociologues invités à définir une stratégie adaptée. Celle-ci peut se résumer en quelques points : l'administration systématique de la multithérapie à tous les patients, la production de ces nouveaux traitements sur le territoire national dans un but d'autosuffisance, la sensibilisation des acteurs de santé au problème de la lèpre par le biais d'une diffusion de l'information et si nécessaire un complément de formation, la réalisation de campagnes de dépistage et d'éducation de masse au sein de la population et de manière systématique dans les écoles, la réhabilitation des patients handicapés.

Ainsi que le suggère sa forme programmatique, le NLEP énonce des actions futures, décrit des opérations à effectuer en vue de résultats et s'incarne dans des dispositifs administratifs déjà existants ou spécifiquement créés à cette fin³. Encore faut-il, pour réaliser les différents objectifs ainsi définis et encadrés, mobiliser des ressources techniques, matérielles et humaines en convoquant la participation d'une multiplicité d'acteurs non seulement à l'échelle du territoire (administrateurs, experts scientifiques, professionnels de santé, travailleurs sociaux) mais également au-delà. La mise en place du NLEP est en effet marquée par l'intervention d'agences onusiennes comme l'OMS et l'UNICEF qui, avec le soutien financier d'agences internationales de développement, introduisent la trithérapie (MDT) dans quelques districts de forte endémie. Puis c'est la Banque mondiale qui, en 1993, fait son entrée en accordant au programme un crédit s'élevant à trois milliards

2. *National Leprosy Eradication Programme*, National Institute of Health and Family Welfare, New Delhi, 1988, p. 15.

3. On trouve d'abord une commission nationale dépendante du Ministère de la santé et chargée de définir la politique et les grandes orientations du programme (la *National Leprosy Eradication Commission*). De cette commission dépend un comité responsable de la coordination de l'ensemble des activités (le *National Leprosy Eradication Board*). Viennent ensuite les conseils de santé propres à chacun des États ou des territoires d'Union (*Directorates of Health Services*). Chacun de ces conseils est doté d'un service consacré à la lèpre (*Leprosy Bureau*) qui se décline en bureaux au niveau du district (*Leprosy Office*). De là dépendent les infrastructures comme les unités de contrôle de la lèpre, les centres de dépistage, d'éducation et de traitement (*SET centres*), les centres urbains anti-lèpre et les hôpitaux. La structure du programme reprend ainsi le découpage administratif indien dont on retrouve les trois niveaux : centre, états, districts.

de roupies⁴. En contrepartie, le Ministère de la santé s'engage à utiliser cet argent pour étendre l'accessibilité à la multithérapie dans les régions encore non pourvues, renforcer les services déjà existants et la formation du personnel, développer les activités d'éducation sanitaires et pallier aux handicaps des patients, par le biais notamment de la chirurgie réparatrice. Quelques années plus tard, en 1999, est créée la *Global Alliance for Elimination of Leprosy* (GAEL) dans le but de : « réaliser un effort concerté et coordonné afin d'éliminer la lèpre dans tous les pays avant 2005 ». La GAEL devient le nouveau cadre de formulation du NLEP. Cette Alliance comprend des représentants (Ministres de la santé et/ou Directeurs des services de santé) des douze principaux pays à endémicité lépreuse, de la Fondation japonaise pour la santé, de la Fondation Novartis pour le développement durable, de la Fédération internationale des associations de lutte contre la lèpre (ILEP), de l'Agence danoise pour le développement international (DANIDA), de la Banque mondiale, des membres du Groupe consultatif technique de l'OMS, et des représentants du Siège et des régions de l'OMS. C'est au gouvernement indien qu'en revient la première présidence en 2000.

Programmer, c'est ici configurer, opérer des assemblages, coordonner, planifier et, curieusement au premier abord, être en mouvement ou plutôt suivre le mouvement : celui des avancées médicales mais surtout celui des crédits octroyés et des consignes d'agences internationales qui, en amont, déterminent les procédures à suivre, les critères d'urgence ou de priorité sanitaires et les échéances à tenir. Car, en définitif, ce sont bien les alliances avec la Banque mondiale, l'OMS ou les grandes agences internationales de développement qui permettent le déploiement des nouvelles possibilités offertes par les avancées médicales. Le programme est ainsi sujet à de perpétuelles redéfinitions et réorientations. C'est là une de ses caractéristiques majeures. Si les ajustements visent une meilleure gestion et une efficacité toujours plus grande, ils témoignent également de certains échecs. L'ambition première – *éradiquer la lèpre avant l'an 2000* – est devenue, suite à une résolution en 1991 de l'Assemblée mondiale de la santé (organe décisionnel de l'OMS) : « éliminer la lèpre en tant que problème de santé publique », autrement dit atteindre un taux de prévalence inférieur à un cas pour dix mille habitants, puis : « éliminer la lèpre en tant que problème de santé publique avant 2005 ».

Au-delà de ces redéfinitions quant aux objectifs et aux stratégies à adopter, la dimension temporelle (que révèle l'importance des échéances et la notion même de « programme ») constitue une part importante de cette politique. Le temps imparti se décline à tous les niveaux : du traitement à l'utilisation des fonds et à la production de résultats. Le rythme du programme repose ainsi sur une idéologie libérale de l'action, sur les notions de coût et de rendement en fonction d'objectifs à atteindre, et ce, dans un temps fixé et toujours calculé au plus juste. Lorsque les projets ne sont pas tenus ou, le cas échéant, ne produisent pas les résultats escomptés, cette déficience est interprétée comme le signe de rechutes mais égale-

4. Ce financement accordé pour la période 1995-2000 correspond à la première phase du soutien de la Banque mondiale qui fut ensuite reconduit pour une période de cinq ans.

ment d'une mauvaise gestion des moyens mis à disposition. Le constat peut dès lors se traduire par la suppression des financements alloués (c'est une menace que la Banque mondiale fait actuellement peser sur les États du Bihar et du Jharkhand).

Une des conséquences est que, dans cette perspective, le Gouvernement indien doit faire des choix quant aux rapports coûts/moyens/résultats et s'appuyer sur les différentes structures possibles, des établissements publics aux associations privées comme les ONG. Dans cet agencement, les divisions privé/public, social/politique, individuel/collectif se trouvent donc transcendées par l'existence de priorités et de consignes (ou de pressions) auxquelles il convient de répondre. En d'autres termes, des espaces d'inscription s'ouvrent à des catégories d'acteurs travaillant jusque-là indépendamment de ces politiques.

Sur l'ensemble du territoire, près de trois cents « organisations de volontaires » indiennes et étrangères « participent » au NLEP⁵. Ces organisations sont considérées comme des partenaires dès lors que leurs actions, du moins pour une part, rejoignent les objectifs définis par le programme. Toutes ces organisations n'agissent pas sur le même plan et la nature de leur intervention dépend pour beaucoup de leur envergure. Bien souvent les organismes les plus conséquents, en termes de taille et de rayonnement, s'emploient à diffuser des informations et du matériel pédagogique élaborés par leurs soins et/ou accordent des financements à d'autres structures plus modestes, davantage localisées et qui se chargent, quant à elles, de conduire certaines des opérations décrites par le programme.

SMK fait partie de ces dernières : les campagnes de dépistage et de sensibilisation que mènent les équipes de l'association reprennent les principes des *Survey, Education and Treatment* (SET) instaurées par le Gouvernement pour couvrir les poches d'endémie et assister les infrastructures sanitaires publiques. Les *Survey* sont des campagnes visant à détecter des cas de lèpre encore non répertoriés. La seconde phase (*Treatment*) consiste à délivrer gratuitement aux individus dépistés les médicaments que des fondations privées comme la fondation japonaise Sasaki et depuis 2001 la fondation Novartis donnent à l'OMS qui se charge ensuite de les redistribuer aux différents pays. Le troisième volet (*Education*) vise à diffuser un savoir médical sur la lèpre et à inculquer « des comportements adaptés » non seulement aux patients et à leur entourage, mais également aux communautés de manière plus générale. Selon les auteurs du programme, si la lèpre représente un problème majeur de santé publique, elle constitue tout autant un problème social de par les représentations qui lui sont associées et dont les conséquences touchent non seulement les individus atteints (victimes de réactions de

5. Sous le vocable « organisation de volontaires » sont regroupées des organisations missionnaires, des organisations hindoues, des ONG locales et des ONG internationales. Parmi les organisations indiennes les plus connues on peut mentionner la *Hind Kusht Nivaran Sangh* (New Delhi), la *Gandhi Memorial Leprosy Foundation* (Wardha), la *Hindu Mission* (Madras) ou encore la *Kashi Kusht Seva Sangh* (Varnasi). Parmi les organisations internationales citons *The Leprosy Mission*, *German Leprosy Relief Association*, *Emmaus Suisse*, *La Fondation Damien*, *Raoul Follereau*, *Italian Leprosy Association*. C'était déjà sur l'intervention de certains de ces organismes que reposait pour beaucoup le NLCP.

rejet) mais compliquent également le travail d'éradication (le manque de connaissances étant considéré comme un frein à l'auto-dépistage et au recours médical).

Dans cette perspective, les équipes de l'association circonscrivent des secteurs d'intervention (parties d'un village ou quartiers urbains) puis se rendent sur place et procèdent à un examen clinique systématique, maison par maison, de chacun des membres du foyer. Il s'agit d'inspecter les corps à la recherche de tâches caractéristiques (dépigmentées et insensibles). Lorsque la présence de la lèpre a été confirmée par des examens physiologiques (prélèvements d'un fragment de peau, analyses d'urine, formulations sanguines), une partie de l'équipe retourne auprès des individus pour leur fournir des médicaments. L'opération se répète selon une périodicité fixe : chaque mois des assistants paramédicaux se rendent chez les patients s'assurer que le traitement est bien suivi et distribuer la quantité de médicaments nécessaire au mois suivant. L'association tient ainsi des registres spécifiant les secteurs passés au crible, le nombre de personnes contrôlées, de cas recensés, de patients en cours de traitement ou déchargés. C'est sur la base de ces renseignements consignés de manière minutieuse que sont élaborés les rapports d'activité de l'association concernant son travail d'éradication. Ces rapports se présentent sous la forme de tableaux reprenant toutes les indications mentionnées plus haut et présentées de manière chiffrée (en nombres absolus et en pourcentages) permettant de déterminer le fameux taux de prévalence. L'association s'emploie également au volet *Education*. Pour ce faire, elle dispose de matériel pédagogique (affiches, dépliants, bandes dessinées, diapositives ou films) qu'elle présente dans les villages, les quartiers urbains ou les écoles, mais également au sein des communautés de lépreux. Les représentations théâtrales constituent une forme de communication très répandue. Des scénarii sont élaborés par des membres de l'association selon les lieux, les publics et les thématiques abordées, avec toujours pour arrière-fond la lèpre et une sensibilisation à l'hygiène.

Ces activités répondent parfaitement aux consignes du NLEP : réalisation de campagnes de masse (avec une attention particulière aux populations vivant sous le seuil de pauvreté), dépistages systématiques dans les écoles, administration de la trithérapie et suivi médical, respect des classifications nosologiques établies par l'OMS, production et visibilité des résultats. La prise en charge de ces activités par une organisation non étatique souligne la capacité de l'État à déléguer, pour partie, ce qui caractérise son domaine d'action : le gouvernement des populations. Or c'est là que se joue de manière plus générale la tension entre les administrations étatiques et les ONG, dans la concordance ou non des biopolitiques menées par chacun. Dans notre cas, cette tension est de fait exclue par la position de relais qu'occupe SMK, une position qui est le fait de sa propre volonté.

Vu que l'ONG ne reçoit aucun financement des acteurs de ces politiques, tenue dès lors de trouver des bailleurs dans la sphère du privé, on peut se poser la question des motifs qui la guident. Avant de se lancer dans les SET, SMK concentrait son activité sur les trois regroupements de lépreux (*ashram* ou *colony*) qu'elle administrait en matière de soins, de logements, de scolarisation et d'emploi. Dans le même temps, l'élaboration de politiques au niveau national et peut-être plus encore à

l'échelle mondiale a déterminé des priorités, mettant l'accent sur la possibilité de traiter facilement la lèpre au moyen de médicaments spécifiques, adaptés et disponibles gratuitement, et sur la nécessité qui en découle d'aller à la rencontre des populations, non seulement pour dépister les individus aux stades les plus précoces mais également pour les informer sur la nature de ce mal et les comportements qu'il convient d'adopter lorsqu'il survient. Un déplacement a donc eu lieu concernant les orientations et les catégories d'individus visés : de la prise en charge des individus lépreux ce sont le dépistage et la prévention des populations de manière générale qui sont devenus les objectifs prioritaires. Ce mouvement n'est d'ailleurs pas spécifique aux mesures concernant la lèpre et caractérise de manière plus générale l'évolution des politiques de la santé ou, pour reprendre les termes de A. Golse, de la maladie à la santé [Golse, 2001]. En se lançant dans les SET, l'ONG a suivi ce mouvement. Pour autant, elle ne s'est pas désinvestie des communautés de lépreux. Elle a juste ajouté à sa panoplie une forme d'intervention qui, si elle renvoie à des perspectives et à des catégories d'individus différentes, reste néanmoins en rapport avec la lèpre. C'est donc assez naturellement, et dans la continuité de ses actions antérieures, que l'association s'est tournée non plus vers les individus victimes de cette maladie mais vers ceux pouvant potentiellement l'être ou dont les représentations sont à l'origine de la situation des premiers. Son expérience au sein des communautés et le réseau de partenaires qui l'encadre réunissaient les conditions favorables à l'élargissement de ses activités. Mais ce qui semble intéressant ici est cette relation qu'entretient l'ONG à son objet, à un domaine particulier d'intervention qu'elle constitue progressivement en champ d'expertise : la lèpre.

Comme toute ONG qui souhaite se maintenir, qui souhaite assurer sa reconnaissance et sa légitimité, SMK ne doit pas seulement réaliser les objectifs qu'elle se fixe et parvenir aux résultats escomptés (traiter les patients, éviter la survenue de handicaps ou le cas échéant pallier aux difficultés sociales et économiques qui en résultent). Elle doit également conserver la relation à son objet et à son champ d'intervention. D'où l'importance d'agir sur différents plans (dépistage, traitement, formation, éducation, emploi), de manière parallèle ou combinée ; de suivre « l'air du temps » que déterminent entre autres, par leurs préférences et leurs consignes, les politiques de santé ; voire de paraître innovante en devançant les perspectives et les priorités d'action comme l'illustre parfaitement son projet d'un centre de formation réservé aux anciens patients lépreux. Élaboré au début des années 1990 par SMK et son premier partenaire français, ce projet vise à rendre aux corps leur capacité à travailler, entendue comme la condition de leur autonomie. Il incarne ce que SMK définit aujourd'hui comme sa « mission ultime » : « la réintégration au sein de la société des patients lépreux en tant que personnes indépendantes par le biais de projets communautaires dynamiques, respectueux, novateurs et durables ». Ce centre inauguré en 1997 correspond aux orientations les plus récentes en matière d'activité anti-lèpre. En effet, depuis peu la tendance de l'OMS et en conséquence du Gouvernement indien est à l'intégration des différentes mesures du programme (et donc des SET) dans le cadre des structures médicales publiques. Cette intégration conduit à une redéfinition du rôle des ONG, et ce sont les problèmes touchant à la « réinsertion » qui, de plus en plus, sont au

cœur des discussions, des forums et des projets, dessinant ainsi les contours de nouveaux champs d'action.

En participant au déploiement du NLEP et à la réalisation de certains de ses objectifs mais aussi de ses nouvelles orientations, SMK élargit et complète son champ d'action tout en consolidant la relation à son objet et à son espace d'intervention, élaborant ainsi un réel champ d'expertise. Cette inscription d'une part de ses activités dans le cadre de politiques globales s'accompagne de certains avantages d'ordre technique ou relationnel. Ainsi, en tant que partenaire du programme, l'association reçoit des médicaments, du matériel pédagogique, dispose de ressources documentaires et parfois de personnel (des médecins et des agents paramédicaux du secteur public ont récemment été affectés à l'association pour les campagnes de dépistage, à raison de la population couverte). Elle est invitée à participer à de grands rassemblements lui permettant de côtoyer des scientifiques, des administrateurs et des personnalités politiques, des représentants des grandes agences de développement ou d'autres travailleurs sociaux (comme la *All India Leprosy Conference* organisée chaque année par le Gouvernement). Elle reçoit toutes sortes de lettres, journaux ou bulletins d'information dans lesquels un article lui est parfois consacré. Cette inscription lui permet d'étendre son réseau de partenaires (à des organismes internationaux comme la *German Leprosy Relief Association* et *Raoul Follereau* par exemple) ou de le conserver en le mobilisant à d'autres fins. Et c'est bien là ce qu'indique le Gouvernement indien lorsqu'il souligne l'importance des organisations privées dans le domaine de la lèpre et exprime son soutien à leurs activités. Ces déclarations ne signifient pas l'octroi de subventions mais signalent la possibilité, pour ces organisations, d'accéder à des ressources techniques, d'être intégrées à des réseaux et d'estampiller leur action du label de l'OMS, du Ministère de la santé ou d'agences internationales qui, bien souvent, font figure d'autorité et constituent un gage de sérieux auprès des différents partenaires et bailleurs.

Constitution d'un champ d'expertise, élargissement ou consolidation de réseaux relationnels, visibilité et reconnaissance sur une scène locale ou internationale sont autant d'éléments qui participent de la possibilité d'existence de l'ONG et de sa pérennité. En retour, nous voyons que le principe de délégation évoqué plus haut permet à l'État de s'approprier des actions privées comme formes effectives de son implication. Cette délégation renvoie à un partage de ce qui était jusque là la prérogative de l'État, un partage avec les ONG mais également à un autre niveau avec les institutions internationales, et qui conduit à une redéfinition de cette prérogative : la gestion comptable et la coordination de projets, reléguant la souveraineté disciplinaire à l'administration de contrôle [Foucault, 1997]⁶.

Dans ce mouvement de participation, l'association n'est pas seule. Elle entraîne dans son sillage des acteurs multiples, des petites ONG européennes investies au sein des communautés aux individus qui interviennent de manière ponctuelle en

6. Ce décalage rompt littéralement avec les politiques d'indépendance qui façonnaient jusqu'à la fin de la dynastie des Nehru la souveraineté de l'État en Inde.

passant par les personnalités locales, industriels ou politiciens. C'est cet effet d'entraînement et le vaste rassemblement qui en résulte qu'il convient à présent de considérer, sous l'angle de la distribution des rôles et des tâches comme vecteur du partage des responsabilités.

Participation, efficacité et responsabilité : les principes de la « bonne » gouvernance

Des institutions onusiennes comme l'OMS sont souvent désignées sous le vocable d'« agences multilatérales », supposant ainsi qu'elles sont des dispositifs représentant plusieurs États et au service de ces États. Si cette terminologie renvoie bien au contexte et aux perspectives qui ont présidé à leur création, toutefois leur évolution en a fait des organes autonomes ou du moins qui ne peuvent plus être pensés comme de simples extensions des États dans la mesure où ces institutions agissent selon des modalités, des principes et des alliances qui leur sont propres.

Le premier élément sur lequel semble s'appuyer cette gouvernance est un certain processus participatif. Considérées de manière distincte, l'administration de centres de lépreux et la gestion de la lèpre en tant que problème de santé publique font chacune appel au concours d'une pluralité d'acteurs dont la mise en relation outrepassent les frontières privé/public ou social/politique. Cette coordination, pour reprendre les termes de M. Lazzarato, « n'est pas un collectif, mais une cartographie de singularités, composée d'une multiplicité de commissions, d'initiatives, de lieux de discussion et d'élaboration, (...) d'une multiplicité de métiers et de professions, de réseaux d'amitiés, d'affinités (...) qui se font et se défont avec des vitesses et des finalités différentes » [2004, p. 108]. Il s'agit donc de processus en mouvement, caractérisés par l'hétérogénéité et la contingence des initiatives. Ces processus en mouvement que sont la gestion de centres de lépreux et celle de la lèpre dans le cadre de politiques nationales et mondiales renvoient à des espaces et des temporalités qui leur sont propres et peuvent, en l'occurrence, être considérés comme des niveaux de réalité distincts. Néanmoins, ils se trouvent parfois connectés et inclus l'un dans l'autre. Une ONG comme SMK constitue en quelque sorte un connecteur par lequel des initiatives partielles, sectorisées et localisées se trouvent réinscrites dans des perspectives plus larges et plus globales, sans pour autant qu'il soit nécessaire que les acteurs concernés en manifestent la volonté ou même en soient conscients. Ainsi, des initiatives diverses et hétéroclites, portant sur des fragments (de territoire, de catégories d'individus, de thématiques), participent d'un ensemble plus large, au-delà des intentions premières ou des inscriptions initiales. C'est, semble-t-il, une des caractéristiques de la participation que d'inclure à la fois la réunion et le dépassement : lorsqu'un individu ou une association participe, il/elle accomplit un acte qui est à la fois le sien (un acte personnel) mais qui, dans le même temps, le dépasse et le transcende (un acte global). L'administration des populations, tant à l'échelle des ONG que des États et des institutions internationales, se nourrit de cette possibilité de dépassement et de réinscription. Concernant l'OMS, on peut dire que cette réinscription des initia-

tives est au cœur même de son fonctionnement, des initiatives que non seulement elle récupère mais réoriente par la production de directives, non sans incidences idéologiques fortes.

L'OMS se donne pour tâche « d'amener tous les peuples au niveau de santé le plus élevé possible »⁷. Elle s'appuie ainsi sur un espace moral – le bien-être et la santé des populations – afin de gérer les hommes dans leurs rapports au corps, à la maladie et à tout ce qui en découle (la médicalisation, l'hygiène, l'éducation, etc.). Cette gestion porte sur une totalité – l'ensemble de ces problèmes à l'échelle de la planète – et passe par la construction de savoirs et l'établissement de directives. Dans cette perspective, la position et le travail des ONG (ou des Organisations de la société civile [OSC] pour reprendre la terminologie de l'OMS) se révèle être un élément clé. Pour commencer, c'est sur la base de données chiffrées produites localement par des acteurs comme SMK que l'OMS établit des états des lieux de la santé dans le monde, des chiffres précieux sur lesquels elle s'appuie pour susciter la mobilisation et définir (ou redéfinir) des priorités. Au-delà de ce travail de production et de restitution des résultats que réalisent certaines associations, on peut dire que dans son intégralité le monde des ONG/OSC offre, par la multiplicité de ses pratiques, un espace sans cesse renouvelé d'explorations et d'expérimentations. On a ainsi une grande diversité de formes non institutionnalisées d'intervention, obéissant à des idéologies aux contours bien souvent flous (raison sociale et morale de l'humanitaire, notion hindoue du « service » [*seva*] ou chrétienne de la charité pour les exemples évoqués ici) et qui se construisent dans l'action, à travers les échanges et les confrontations de point de vue, mais aussi les conditions et la faisabilité sur le terrain. Les ONG sont, par définition, les acteurs de la proximité. Une proximité que l'OMS identifie à la connaissance et l'adaptabilité propres à sa définition de l'efficacité.

Multitude et proximité constituent ainsi deux caractéristiques au cœur de la gouvernance : c'est dans cet espace aux pratiques multiples que puise l'OMS pour élaborer les modalités mais aussi les normes et les valeurs devant présider à l'action. Un espace qu'elle prend pour objet de réflexion et dont elle analyse les pratiques et les discours, dans le but constant de parfaire les modalités d'action et de viser une efficacité toujours plus grande, plus rapide, plus ciblée. Le mouvement est donc double : il s'agit d'une part d'évaluer et de discriminer cet ensemble hétérogène afin d'élaborer des modèles, et d'autre part de faire de ces modèles une norme pour de nouvelles pratiques. En d'autres termes, si les ONG sont dans l'action et l'idéologie de l'action, les institutions internationales, quant à elles, en récupèrent le contenu pour en faire des consignes et des standards, autrement dit le cadre pour d'autres types d'action. Ce processus de normalisation nous renvoie à un autre élément caractéristique de la gouvernance : la diffusion et la circulation des idées, des mots, des hommes et des produits, et à la hiérarchie de leur agencement.

7. Ainsi qu'il est stipulé sur la page de présentation de son site www.who.int/about/fr.

Tous les acteurs impliqués d'une manière ou d'une autre dans la gestion de la lèpre ou des lépreux reprennent un point de vue médico-social pour définir la lèpre : une maladie causée par un bacille, associée à l'insalubrité des corps et des lieux, relativement peu contagieuse mais génératrice de séquelles à la fois physiques (les « incapacités » selon les termes de l'OMS) et sociales (ostracisme, exclusion). Considérée comme une maladie de la pauvreté, perçue comme un fléau d'un autre temps, la présence aujourd'hui encore de la lèpre s'accorde mal avec les représentations de la modernité et du progrès socio-économique que défendent aussi bien les agences internationales que les États et les travailleurs sociaux, chacun à leur niveau et parfois chacun à leur manière. La « réhabilitation » et la « réinsertion » par exemple sont des concepts relevant de cette modernité, comme les valeurs et les idéologies qui les sous-tendent : la santé, l'intégrité et la dignité des corps, l'éducation et la force de production. Ces points de vue et ces perceptions se diffusent. La circulation passe par des rencontres, des forums, des publications ainsi que par la définition d'instructions et d'impératifs. Il s'agit donc d'une circulation qui est orientée, depuis les membres des instances décisionnelles qui établissent les mesures à suivre aux différents acteurs locaux. Elle génère et consolide un partage à la fois de conceptions, de valeurs et d'objectifs, déterminant un espace moral et donc légitime d'action, qui est également un espace d'évaluation avec pour standards l'expertise et la rationalité scientifique, autrement dit un espace de vérité pour l'action.

S'il y a parfois des divergences d'opinion, l'expression d'influences et d'autorités ou l'exercice de pressions, la gouvernance des institutions internationales repose avant tout sur des ententes techniques et des conventions qui orchestrent les actions et repartissent les différents acteurs selon une parfaite complémentarité. Cette complémentarité des acteurs n'efface cependant pas les dépendances hiérarchiques qui font souvent des ONG, pour reprendre l'expression de M. Agier, « la main gauche de l'Empire », c'est-à-dire des collaborateurs essentiels à une société globale de contrôle [Agier, 2003, p. 68]. Loin de créer des oppositions, la distribution des rôles entre les différents partenaires du NLEP s'inscrit dans une éthique (libérale) de la responsabilité et de l'aptitude, allant des patients jusqu'aux acteurs des programmes qui se doivent de montrer à tous les niveaux leur capacité effective. Cette éthique se double de valeurs humanitaires, d'exigence morale et rationnelle à vertu justificatrice. Il ne faut pas les chercher exclusivement du côté des acteurs de la société civile (ou de l'humanitaire) : c'est l'ensemble des acteurs qui y puisent le sens de leurs actes. Comme le note P. Rabinow, l'éthique, les droits ou la vérité ne sont pas des forces extérieures au capitalisme ou à la domination, à l'exploitation ou à l'assujettissement [2005, p. 48-50]. Au contraire, ces forces se trouvent déployées en leur sein par l'intermédiaire des différents acteurs et institutions collaborant.

De manière concrète et pratique, les différents partenaires partagent les moyens de contrôle et d'information ainsi que les conceptions et les valeurs sous-jacentes. Si les différents acteurs définissent dans leurs relations aux autres leur fonction spécifique, leur autonomie et leur dépendance, la cohésion de leur rassemblement

n'est pas le fait d'une chaîne hiérarchique de décisions mais, au-delà des tensions fonctionnelles, d'un séquençage (et non d'une division) des responsabilités par l'obligation pour chacun de produire un résultat. En d'autres termes, chacun devient responsable au degré de son action. Il semble ainsi que la « bonne gouvernance » introduise non pas tant une opposition entre les acteurs qu'une délimitation fonctionnelle des tâches. Ce qu'introduit la « bonne gouvernance » au-delà d'une participation, chacun à son niveau, à la diffusion des valeurs qui lui sont sous-jacentes (la responsabilité et l'efficacité dans leur entendement libéral), c'est la fin du paradigme administratif reposant sur l'évanescence, ou si l'on préfère, la fin de la dilution de la responsabilité. En cela l'« égalité » de l'ensemble des acteurs au détriment d'une prédominance de l'État fait de la « bonne gouvernance » un principe non pas tant de réduction du pouvoir de l'État que de réorientation de ses fonctions d'administration. À l'échelle d'un programme comme celui que nous venons de voir, la délégation du pouvoir ne signifie pas pour l'État la perte de son autorité économique, politique ou administrative. Seulement l'autorité n'est plus disciplinaire mais de contrôle. Et c'est dans la reproduction de la délégation sur une multitude de projets les plus divers et non sur un seul que se perd la souveraineté de l'État, ou plus exactement sa capacité à refuser l'orientation donnée au contrôle.

Conclusion

On peut ici parler d'un véritable « assemblage » autour du NLEP, selon le sens que A. Ong et S.J. Collier donnent à ce terme : « an assemblage is the product of multiple determinations that are not reducible to a single logic », voire d'un assemblage *global* dans la mesure où : « global implies broadly encompassing, seamless, and mobile ; assemblage implies heterogeneous, contingent, unstable, partial, and situated » [2005, p. 12]. Avec néanmoins des hiérarchies qui prévalent au rassemblement des acteurs. Ces hiérarchies ne sont pas le fait d'une imposition mais au contraire d'une inscription tacite de l'ensemble des acteurs qui distribuent l'aide et prodiguent assistance dans une idéologie de la responsabilité comme exigence de soi et attente de l'Autre, et selon une complémentarité dont l'efficacité serait l'objet. Dans cette perspective, les oppositions ou les résistances aux politiques ne peuvent s'exprimer puisque les dispensateurs privés de l'aide ne représentent nullement la société civile. Leur inscription du côté des politiques de santé leur ôte le statut de représentants des bénéficiaires qui, eux seuls, se voient appliquer de manière disciplinaire les devoirs de la responsabilité, dans leur corps et le rapport qu'ils y entretiennent. Peut-être est-ce à partir de là qu'il faut comprendre la distinction faite en Inde entre ONG et activistes. Si les premières sont considérées comme des auxiliaires de l'État par les seconds, cette distinction relève aussi de la nature de la relation aux bénéficiaires et du type de hiérarchie qui en découle : une relation d'extériorité concernant les ONG qui, à travers l'aide et l'assistance prodiguées, sont en situation de domination, à la différence des groupes d'activistes réunis par une inscription politique commune où la hiérarchie est de fonctionnement interne.

BIBLIOGRAPHIE

- AGIER M. [2003], « La main gauche de l'Empire : ordre et désordres de l'humanitaire », *Multitudes*, n° 11, p. 67-77.
- AMSELLE J.-L. [2001], *Branchements. Anthropologie de l'universalité des cultures*, Paris, Flammarion, 265 p.
- FASSIN D. [1996], *L'espace politique de la santé. Essai de généalogie*, Paris, PUF, 324 p.
- FASSIN D., MEMMI D. (éd.) [2004], *Le gouvernement des corps*, Paris, EHESS, 269 p.
- FOUCAULT M. [1997], « Il faut défendre la société ». *Cours au Collège de France. 1976*, Paris, Gallimard, 283 p.
- GOLSE A. [2001], « De la médecine de la maladie à la médecine de la santé », in P. Artières, E. Da Silva (éd.), *Michel Foucault et la médecine. Lectures et usages*, Paris, Kimé, 333 p.
- LAZZARATO M. [2004], « La forme politique de la coordination », *Multitudes*, n° 17, p. 105-114.
- National Leprosy Eradication Programme* [1988], National Institute of Health and Family Welfare, New Delhi, 39 p.
- National Leprosy Eradication Programme* [2004], Ministry of Health and Family Welfare, Department of Health, New Delhi, 6 p. (disponible sur <http://mohfw.nic.in>)
- ONG A., COLLIER J. (éd.) [2005], *Global assemblages. Technology, Politics and Ethics as Anthropological Problems*, Oxford, Blackwell Publishing, 494 p.
- PARROCHIA D. (éd.) [2001], *Penser les réseaux*, Seyssel, Champ Vallon, 267 p.
- RABINOW P. [2005], « Midst Anthropology's Problem », in A. Ong, S.J. Collier (éd.), *Global assemblages. Technology, Politics and Ethics as Anthropological Problems*, Oxford, Blackwell Publishing, p. 40-53.
- World Health Organization [1998], *Good Governance for Health* (WHO document WHO/CHS/HSS/98.2), Genève, 25 p.
- World Health Organization [2001], *Alliances stratégiques : le rôle de la société civile dans le domaine de la santé* (WHO document WHO/CSI/2001/DP1), Genève, 13 p.
- World Health Organization [2002], *OMS, société civile et organisations non gouvernementales : examen des interactions* (WHO document WHO/CSI/2002/WP6), Genève, 26 p.

Les ONG au service de la gouvernance globale : le cas de l'Ouzbékistan¹

*Bernard Hours**

Les ONG sont aujourd'hui l'un des acteurs essentiels de la globalisation, après avoir été les acteurs du développement, dont on peut se demander s'il ne s'agit pas d'un référent obsolète remplacé par la gouvernance comme projet global. En effet, on doit considérer que la lutte contre la pauvreté n'est plus le développement économique et social tel qu'il était envisagé dans les années 70. On observe aussi que la gouvernance est un concept hautement normatif qui se réfère à des critères de démocratie, de transparence, de pluralisme, de société civile, c'est-à-dire à un mode de gouvernement clairement occidental. L'une des hypothèses développées dans cet article consiste à montrer qu'en Ouzbékistan, et dans une certaine mesure ailleurs, les ONG sont des acteurs agissant au nom d'une gouvernance globale dont elles sont l'un des outils.

Le cas de l'Ouzbékistan est particulièrement intéressant dans la mesure où nous sommes en présence d'un pays de l'ex URSS, d'un nouvel État national, soumis à une forte influence occidentale mais aussi entretenant des liens historiques avec la Russie. Il s'agit enfin d'un pays d'Asie centrale géopolitiquement très sensible aux niveaux militaire, énergétique, de la lutte contre l'islamisme radical. Comme au temps de la splendeur de l'Asie centrale, nous sommes bien à une frontière de l'Occident avec l'Orient, y compris en termes idéologiques et de gouvernance. Cette situation est aussi celle d'une frontière entre démocratie et dictature, entre monde post-soviétique et Occident, entre héritage de la guerre froide et néo libéralisme, entre gouvernement autoritaire et gouvernance, entre nationalisme et globalisation.

À chacune de ces frontières s'observent des contradictions spécifiques. Les ONG, de par leur situation d'interface et de médiation, sont au centre de ces contradictions et elles sont très exposées du côté de l'État comme de celui des bailleurs de fonds. La crise qui vient de secouer les ONG en Ouzbékistan, avec la fermeture de

* Socio-anthropologue, Directeur de recherche à l'Institut de recherche pour le développement, bernard.hours@bondy.ird.fr.

1. Cette recherche a été réalisée dans le cadre de la convention entre l'IRD et l'IFEAC (Institut Français d'Études sur l'Asie Centrale), Tachkent.

plusieurs organisations, en particulier celles soutenues par la fondation Soros, en apporte la preuve. Cet article porte sur les ONG et la gouvernance. L'Ouzbékistan est un exemple, un cas dans le champ d'une problématique générale. Cet article s'appuie sur des matériaux recueillis durant quatre mois d'enquête de terrain en Ouzbékistan, principalement à Tachkent, la capitale, en 2004.

Dans une première partie on abordera les ONG en Ouzbékistan comme fenêtre sur l'Occident, à double sens, interne et externe. Quels sont les flux qui transitent par ces fenêtres ? Une seconde partie sera consacrée à analyser la fiction de société civile qui fonde la légitimité de l'action des ONG ou l'impossible société civile attendue. Plusieurs exemples d'ONG permettront de voir les stratégies développées en direction d'une société civile plus présumée que présente, ou encore mise en scène. On conclura enfin, en montrant que, en l'absence de société civile constituée et structurée, les ONG mettent en scène les modèles sectoriels de la bonne gouvernance dans une société qui fonctionne sur l'autorité, le nationalisme, la corruption et la violence.

Pour ces ONG, la bonne gouvernance est à la fois un projet, des financements, une fiction, un leurre, mais aussi une revendication enkystée dans les contraintes subies.

Les ONG fenêtre à double sens, ou double vitrage, sur l'Occident

Il était une fois la fin de l'URSS. Toutes les ONG de la région pourraient commencer ainsi leur histoire. Cette rupture initialement conçue comme fondatrice d'un monde nouveau n'en finit plus de durer, comme une transition sans fin, vers on ne sait plus quoi dès lors que le temps passe... et les illusions avec. Les transitions sans fin ne sont plus des transitions.

La chute de l'Union soviétique a mis, face à face, des sociétés post soviétiques imprégnées durant un demi-siècle par le modèle soviétique et un Occident présentant la démocratie et l'économie de marché comme des critères uniques et exclusifs de civilisation.

L'Ouzbékistan, à l'inverse de la Georgie ou de l'Ukraine n'a pas connu de révolution, ni médiatique, ni pacifique. Pourtant depuis le début des années 90, le nouvel État indépendant a dû s'adapter au contexte du monde unipolaire. Dans un premier temps, les critiques à l'égard de la domination de l'URSS allèrent de pair avec une vive attente à l'égard de l'Occident, représenté par les bailleurs de fonds multilatéraux et les grosses ONG occidentales.

La notion de fenêtre signale donc bien une ouverture, relativement brutale, et un processus de découverte réciproque, dans les deux sens. Il ne s'agissait rien moins que d'apprendre le capitalisme et l'économie de marché, et d'apprendre la démocratie, supposée livrée avec.

Pourtant quatorze ans après, une responsable d'ONG affirme, triste : « Les jeunes, aujourd'hui, ils regardent dehors, pas dedans. Ils voient leur avenir dehors ».

Un autre responsable d'ONG souligne pour sa part que « les sujets sont décidés et donnés par l'international ». Ces commentaires soulignent combien les rapports qui se sont opérés à travers la fenêtre des ONG sont problématiques. C'est pourquoi il convient d'observer la nature des échanges, des flux, des pressions, qui circulent ainsi, à la fenêtre d'une frontière.

Une première remarque doit être faite concernant l'attitude occidentale à l'égard des populations « libérées du joug totalitaire » selon une expression de l'époque. Si l'aide humanitaire s'est toujours réclamée des « droits des victimes bafouées » c'est une posture thérapeutique de soins qui prévaut à la fin de la guerre froide. D'où l'idée que l'aide est d'abord apprentissage de procédures nouvelles, différentes des anciennes et que l'on a à faire à des sociétés malades de leur histoire. Le marché, la démocratie deviennent non seulement des modèles mais des médications qui guériront les sociétés concernées du malheur, du mal subis. D'où d'énormes attentes, à la mesure d'une déception manifeste désormais.

Les notions qui ont transité à partir de l'Occident sont les suivantes. Il s'agit de concepts fondamentaux structurant le rapport et c'est à ce titre qu'ils sont présentés. Du temps de l'URSS, il n'y avait pas de « problèmes » sociaux mais seulement des solutions collectives, des plans. L'Occident apprend aux Ouzbeks au début des années 90 que l'environnement est un problème, de même que le statut des femmes, le chômage, l'absence de pluralisme. Toute une série de pratiques antérieures font problème. Ce sont « des problèmes ». Il faut changer les usages et les ONG sont à la pointe des solutions à ces problèmes qui signalent une inadéquation aux normes occidentales ou de « mauvaises pratiques ».

En second lieu émerge le sujet individuel, existentiel, psychique, affectif, qui est au centre de l'évolution des mœurs, familiales, générationnelles. D'où une floraison d'ONG d'assistance psychologique, de soutien et d'apprentissage de conduites plus conformes aux normes occidentales. La violence contre les femmes est contestée par plusieurs dizaines d'ONG financées par des bailleurs étrangers. Autre émergence, celle du marché, qui suppose un apprentissage de la concurrence et de l'initiative commerciale. Les ONG de « *business women* » prolifèrent. Elles jouent sur les deux tableaux et voient apparaître des « femmes leaders », dont une partie non négligeable a appris l'exercice de l'autorité dans les structures du parti communiste.

L'émergence la plus radicale, c'est celle du concept de société civile, dans un contexte où, au préalable, la société civile c'était le parti. La notion américaine et les techniques d'*empowerment* (acquérir du pouvoir) font florès dans les ONG, en Ouzbékistan, comme ailleurs. « Il s'agit bien de techniques, de mise au point d'artifices et de procédés. Ont ainsi été créés et expérimentés pragmatiquement des contraintes et surtout des rôles » [Pignarre, Stengers 2005, p. 176].

Une autre nouveauté conceptuelle, c'est celle d'opinion publique, pour laquelle le gouvernement crée une ONG « étatique » (Gongo ou ONG gouvernementale selon le vocable international admis par les ONG), le centre de l'opinion publique, où passeront plusieurs responsables d'ONG d'aujourd'hui. Le sujet politique a des

points de vue ou avis qu'il faut étudier par enquêtes, moins pour les suivre que pour les contrôler. Il s'agit d'études de marché portant sur des valeurs politiques ou de société, qui nécessitent beaucoup d'enquêteurs, des statistiques, au nom d'une logique technocratique qui se substitue à la logique idéologique socialiste mais finalement fait assez bon ménage avec. Il faut ici rappeler que la plupart des chefs d'État sont d'anciens chefs du parti, en Ouzbékistan en particulier. Eux aussi apprennent les nouvelles modalités de l'exercice du pouvoir et la nouvelle méthode de fabrication du consensus, du moins sa rhétorique et ses accessoires.

Ces flux conceptuels et idéologiques venus de l'extérieur sont mis en œuvre avec des outils et des méthodes appropriées dont les ONG font grand usage. Citons quelques instruments utilisés dans les formations de l'*Open Society Institute* de la fondation Soros, ou de *Counterpart* une ONG américaine très active en Ouzbékistan, spécialisée dans la formation des cadres d'ONG et le financement de petits projets. *Civic advocacy* signifie témoignage civil à propos d'un problème. Cela inclut la dénonciation du problème aussi bien que sa solution. Les *Crisis Centers* (centre de crise) et les *shelters* (asiles) recueillent les femmes victimes de violence, ou gèrent la visibilité d'autres problèmes sociaux. Très répandus par la fondation Soros de multiples *ressources center* (centre de ressources) sont nés pour apporter justement des ressources financières, méthodologiques, techniques, à des groupes émergents dans la société, dite société civile. On y apprend les jeux de rôles, les simulations, les arbitrages, la négociation, la constitution de « coalitions ». C'est toute l'approche américaine du pouvoir et de la gestion des conflits dans la société qui est enseignée et exportée dans la région.

Internet, que d'aucuns appellent aujourd'hui en Ouzbékistan, la « frontière des illusions », est un outil capital pour cette ouverture conceptuelle et idéologique. C'est un projecteur sur le monde extérieur, sur le pluralisme dans tous les domaines, une expérience de la liberté et de l'altérité, malheureusement virtuelle, d'autant qu'elle a lieu dans un contexte d'enflure identitaire et nationaliste.

Plusieurs ONG offrent au public des sessions de navigation sur internet. Les entretiens réalisés avec ces internautes montrent que la toile fonctionne comme un dispositif onirique, support de projections idéalistes ou mystiques, mais aussi comme base d'information et de connaissance, malheureusement souvent perçue hors de tout contexte interprétatif pertinent, permettant une confrontation avec un réel accablant. Tous ces instruments et outils sont dans une large mesure au service d'un modèle occidental : économique, social, politique, culturel même, tant l'islam et le statut des femmes sont ciblés dans la plupart des enquêtes ou pseudo enquêtes réalisées par des ONG locales pour des bailleurs étrangers. Car il y a des commanditaires et des exécutants dans le monde des ONG. Hors de ces normes univoques et unilatérales produites par les bailleurs de fonds (PNUD, Banque mondiale, USAID, Commission européenne) mises en œuvre par des ONG étrangères et locales, souvent associées, il y a peu de flux réciproques, excepté sous forme de demandes de financements de programmes, de formation, d'assistance.

Inexpérimentés, soumis à des contraintes locales dures, politiques, techniques, fiscales, administratives, les acteurs locaux des ONG étaient à l'origine dans un état de complète dépendance et de grande candeur, sauf ceux qui avaient été formés dans le cadre du parti et qui se sont emparés avec brio du modèle ONG à leur profit. Le rapport est toujours dissymétrique aujourd'hui, mais le cynisme désabusé a remplacé l'angélisme initial. Au-delà du rapport déséquilibré mentionné, les normes occidentales, dont les ONG sont supposées réaliser la mise en œuvre pédagogique, ce paquet de normes occidentales définit, en fait, la gouvernance, telle qu'elle est entendue par les institutions multilatérales, à savoir une reproduction sans trop de problèmes de l'économie de marché, de la paix civile, à travers une gestion un peu transparente du pluralisme, et la fabrication d'un consensus pas trop fictif, ni brutal, à travers des arbitrages plausibles entre des intérêts divergents.

La bonne gouvernance c'est, in fine, ce qui paraît bon à ceux qui exercent le pouvoir global. Le flux d'imposition de modèles de l'Occident vers les sociétés locales signale une relative domination [Hours, 2002]. Quelles sont alors les capacités des ONG locales, leurs marges de manœuvre, leurs objectifs, dans le paysage brossé ?

Les ONG en Ouzbékistan : à la recherche de la société civile

Comme toujours, lorsqu'on aborde les ONG, il convient de distinguer les ONG étrangères ou internationales et les ONG locales. Elles s'inscrivent dans une scène unique mais dans des positions très différentes. Les ONG étrangères en Ouzbékistan sont les mêmes que celles qui interviennent dans le reste du monde. Ce sont celles qui sont les vecteurs des modèles occidentaux, économiques, sociaux, moraux et humanitaires. On peut y ajouter culturels aussi puisque le modèle occidental est un produit de l'histoire telle qu'elle est perçue et interprétée par cet Occident. Ainsi rencontre-t-on des organisations très connues comme : *Médecins sans frontières*, *Save the Children fund*, *Open Society Institute*, dont les objectifs sont divers mais s'inscrivent dans une approche clairement occidentale des questions humanitaires, de développement, de démocratie.

Les ONG étrangères ont introduit et identifié la nature des « problèmes » dans les secteurs majeurs de leurs activités. Les principaux domaines où interviennent les ONG étrangères et où, consécutivement, se sont développées des ONG locales parce que des programmes et des ressources étaient disponibles sont aujourd'hui peu différents de ceux des années 90, la principale évolution portant désormais sur le recul des organisations destinées à faire émerger la société civile en Ouzbékistan.

L'une des principales entrées des ONG fut dans la région l'environnement. La mer d'Aral partiellement asséchée est l'emblème des problèmes écologiques apparus à la lumière de la fin de l'URSS. Plusieurs Gongos (ONG d'État, c'est-à-dire si l'on veut « fausses ONG ») sont apparues et toujours actives dans ce domaine, car la gestion de la nature, fut-elle verbale, est supposée éloigner de la politique (telle *Ecosan* par exemple, une organisation contrôlée par l'État très présente dans les réunions internationales). Dans le domaine de l'éducation, de la

santé, de nombreuses ONG locales sont nées des programmes internationaux pilotés par des ONG étrangères spécialisées. Ces dernières agissent désormais à distance ou se sont retirées, faute de résultats jugés suffisants ou suivant le principe du transfert des responsabilités à des nationaux. Ce principe bien partagé n'est pas toujours facile à mettre en œuvre en Ouzbékistan. Un champ toujours extrêmement actif d'intervention des ONG est celui des droits des femmes et de la violence conjugale selon le vocable le plus entendu localement ; on dénombre plus de cent ONG enregistrées ou non. Autour de ce domaine, se sont développées plusieurs associations de *business women* dans la plupart des villes du pays, parfois en concurrence, à partir de la notion américaine de *women leader*, qui offrit à des femmes du parti, et à d'autres, des perspectives de recyclage positif dont beaucoup se sont habilement saisies. Ces groupes ont reçu des ONG financées par l'USAID des appuis importants, avant de devenir des groupes de pressions locaux, de plus en plus séparés des mobiles initiaux, pour une part, mais néanmoins toujours considérés comme ONG (ex. *Tadbirkor Ayol*, association des femmes d'affaires, dans plusieurs villes d'Ouzbekistan).

Les organisations consacrées aux droits de l'homme à l'exception de *Freedom house*, proche de la CIA, connaissent aujourd'hui des jours difficiles car l'État a placé des organisations alibis ou rideaux, en la matière, qui visent à montrer la fiction d'un État attentif à cette question. Au début des années 90, dans le contexte anti soviétique local et anti totalitaire international, ces ONG ont été actives, à une époque où les expectatives démocratiques semblaient réalistes. Les financements reçus des États Unis sont plus discrets, bien qu'ils demeurent. Plusieurs de ces ONG développent leur combat dans le domaine du pluralisme des médias (ex. Internyus, inquiétée en 2005), en avançant derrière la formation technique et les nouveaux outils de communication. L'opinion publique, concept né après l'URSS, est le prétexte et l'enjeu de cette gestion des médias et de leur contrôle. On y trouve surtout des ONG (souvent Gongos gouvernementales) très contrôlées (tel le centre d'étude de l'opinion publique *Ijtimory Fikr*) qui a servi au développement d'une sociologie quantitative et statistique, instrumentalisée par le pouvoir. De multiples ONG d'inspiration caritative en direction des jeunes, des handicapés, des prisonniers, existent aussi sous la forme de petites organisations fragiles, en quête de financements épisodiques en provenance de bailleurs étrangers ou du gouvernement. Les plus stables sont appuyées par le gouvernement.

Face aux modèles occidentaux importés au début des années 90, portés par les ONG étrangères une première génération d'ONG locales s'est développée avec l'objectif explicite de faire émaner des capacités et des volontés susceptibles de promouvoir une société civile réduite à l'état de chantier.

La notion très problématique de société civile mérite de longs développements qui n'ont pas leur place ici. Elle est entendue dans notre cadre comme une entité en forme de totalité, plurielle, apte à produire le consensus entre citoyens qui fonde la démocratie. L'absence, dans une large mesure, de démocratie et de citoyens (qui ne sont ni les masses, ni le peuple) en URSS explique largement l'absence de société civile en 1990 en Ouzbékistan et l'ambition occidentale d'installer, à la fois

l'économie de marché et la démocratie politique. L'organisation la plus symptomatique d'un tel projet est certainement l'*Open Society Institute* financé par la fondation Soros, inspirée par la pensée libérale de Karl Popper. À partir de son siège à Budapest l'OSI a essaimé dans de nombreux pays d'Europe de l'Est et d'Asie centrale, c'est-à-dire dans le monde post soviétique. Le projet vise à favoriser l'émergence de sociétés démocratiques à travers la formation d'une société civile apte à produire des arbitrages transparents, pluralistes, en vue de produire d'authentiques consensus dans des sociétés habituées à des pouvoirs autoritaires, verticaux et à une rhétorique politique creuse, peu respectueuse de la diversité sociale réelle. Il s'agit d'une thérapie politique doublée d'une initiation démocratique, c'est-à-dire d'une approche idéologique libérale et d'une éthique démocratique globale, post guerre froide (Atlani-Duault, 2003). L'outil privilégié de l'OSI ce sont les *ressources centers*, ces organisations de formation, d'information et de débats ouverts jusqu'en 2004 dans de nombreuses villes importantes d'Ouzbékistan jusqu'en 2004. Sous ce vocable, il s'agissait d'animer l'apprentissage d'une information libre, d'une prise de parole sans contraintes, de connaissances sur le monde extérieur et local en termes de droit, de société, de rapports sociaux. Les sciences sociales sont utilisées dans cette pédagogie qui en Ouzbékistan cible particulièrement, à plusieurs époques, le statut des femmes, les manuels scolaires et programmes parfois anachroniques. Ces travaux menés en petits groupes, encadrés par des animateurs formés, visent à faire prendre connaissance et conscience du monde, des valeurs, des problèmes sociaux, avec une emphase particulière sur le débat (jeux de rôle, coalitions) son organisation et sa maîtrise. Il s'agit donc bien d'une technique de formation du consensus et de production de la société civile. Les *ressources center* sont un cadre pédagogique dynamique et ouvert, où se structure une prise de parole de sujets politiques « en construction », à qui on propose des méthodes, mais aussi des modèles de gouvernance occidentaux à vocation universelle. L'ex président de Georgie destitué affirmait en 2003 que c'est la fondation Soros qui l'avait fait chuter du pouvoir. Cette assertion en dit long sur les enjeux politiques majeurs qui entourent les activités des ONG sur la société civile. Comme celle-ci n'existait pas en URSS, la pédagogie est nécessairement étrangère et suspecte à ce titre, sauf à mettre en avant des organisations présentées comme traditionnelles ou communautaires, les *mahallas* (quartiers), lieux de pouvoir et de contrôles, plus que du pluralisme. Quant aux effets de cette pédagogie d'apprentissage de la démocratie, s'ils n'ont pas changés la nature autoritaire du régime ouzbek, ils l'ont néanmoins amené à retirer son autorisation et son enregistrement à l'OSI, mais aussi à toutes les ONG nombreuses financées par lui, touchant probablement près de 50 % des ONG opérationnelles du pays, à hauteur d'environ 30 % des financements. Une telle estimation vise simplement à signaler l'impact, prouvé par l'interdiction, des activités de l'OSI en Ouzbékistan. Outre la fondation Soros, le principal bailleur est l'USAID et ses satellites, désormais presque seuls en scène.

Après avoir présenté les ONG engagées dans l'édification de la société civile il faut préciser l'évolution de ce domaine en Ouzbékistan. Après l'indépendance, l'expectative démocratique, tant externe qu'interne, fut forte. Elle s'est développée jusqu'en 1995 environ, date à laquelle les ONG étrangères ont procédé à un

premier bilan négatif. L'absence de réformes économiques et politiques a amené les bailleurs à financer des projets de moins en moins politiques et de plus en plus techniques depuis cette date. L'expectative démocratique était aussi frustrée chez les nationaux qui ont vu le régime se structurer sur le clientélisme, la corruption, le parti unique, fut-il déguisé derrière une fiction de pluralisme et une phraséologie nationaliste exacerbée.

Par la suite on a vu les ONG locales se restructurer devant ce déficit démocratique solidement installé qui transformait la société civile en expectative mythique. Tous les militants d'ONG disposant d'une compétence vendable – ou la plupart d'entre eux – se sont convertis dans les créneaux financés par les bailleurs étrangers, abandonnant l'animation démocratique pour la production des données statistiques sur les « problèmes » sociaux, les exclusions. La principale exception est celle de la fondation Soros, qui a maintenu son cap, jusqu'à son interdiction en 2004. C'est ainsi que se sont développées des « ONG bureaux d'études » qui sont financées pour faire des enquêtes socio économiques par le PNUD, la Banque mondiale, des programmes européens. Certaines de ces organisations choisissent même parfois le statut d'entreprise à but lucratif plutôt que celui d'association sans but lucratif des ONG classiques. Ces bureaux, animés par des sociologues ayant quitté l'université, se développent en épousant les évolutions des thèmes des bailleurs de fonds. Parmi les plus connus, il faut citer l'organisation *Expert Fikri* (*Center for social and marketing research*), *Tahlil* (*Center for social research*) ou encore *Shark*, un bureau d'étude analogue construisant et analysant les problèmes sociaux (femmes, délinquances, santé, jeunes,...) avec des outils plus ou moins simplifiés de sciences sociales appréciés par les bailleurs.

À côté de ces bureaux d'études dont le nombre est en rapport avec une demande limitée, de nombreuses ONG de la première heure ou plus récentes tentent de survivre avec difficulté dans le secteur de l'action sociale et/ou caritative en direction de tous les groupes à risques d'une société sinistrée par la violence, le chômage, la corruption, l'arbitraire. Notre enquête a porté en particulier sur l'organisation « Femmes et développement » financée par une fondation allemande émanant du parti CDU. Elle s'occupe de femmes prisonnières et de programmes éducatifs avec, semble-t-il, plus de visibilité institutionnelle que d'activités à impact durable. Les dirigeants sont pour partie membre d'une même famille, d'anciens dignitaires de l'URSS.

Barkamolik est une ONG, longtemps soutenue par la fondation Soros, qui gère les questions des femmes battues, des divorces, et plus généralement du sujet psychique autonome. La fermeture de l'OSI de Soros met cette organisation en danger, à court terme.

Sabo est une ONG du même type, animée par une ancienne responsable dans l'appareil d'État. Les vieux retraités, les jeunes des quartiers périphériques sont sa cible. Longtemps financée par des bailleurs internationaux, allemands aussi, Soros un moment, la crise des ONG en Ouzbékistan fragilise cette organisation. En effet, après un relatif abandon de la société civile, les bailleurs s'écartent progressivement de la gestion des problèmes sociaux des exclus, dont les résultats sont diffi-

ciles à capitaliser, pour s'orienter vers des projets communautaires, type développement communautaire en Afrique, à base de micro crédits très à la mode aujourd'hui dans la « lutte contre la pauvreté ».

Au-delà de ce tableau des ONG en Ouzbékistan, en quoi celles-ci apparaissent-elles durablement au service de la gouvernance globale, malgré les déconvenues accumulées, de part et d'autre, depuis plus de dix ans ?

Les ONG au service de la gouvernance globale

Cette affirmation peut être appuyée sur deux observations résultant de l'analyse des documents technocratiques multilatéraux et des logiques financières en place. Autrement dit, il s'agit de logiques idéologiques d'une part, financières d'autre part. L'enquête menée en 2004 a permis d'aborder en profondeur quatre organisations et de saisir l'ensemble du paysage des ONG actuelles en rencontrant des responsables d'une trentaine d'organisations actives dans divers domaines. Les ONG étudiées plus en détail sont *Femmes et développement*, *OSI*, *Barkamolik*, *Shark et Fact*. Les entretiens réalisés avec des cadres mais aussi, lorsque cela était possible, avec des populations dites « bénéficiaires » (lorsqu'elles existaient), permettent de formuler des analyses appuyées sur des matériaux précis et, dans une large mesure, convergents. Ce sont ces matériaux qui justifient l'hypothèse générale développée ici, selon laquelle, dans le cas observé de l'Ouzbékistan, les organisations locales développent un modèle occidental de gouvernance globale dont elles sont l'outil pédagogique et technique.

Les bailleurs de fonds multilatéraux, tel le PNUD, la Banque mondiale, l'Union européenne exportent en Ouzbékistan des normes économiques relatives au marché et à sa privatisation, des normes politiques de démocratie suivant le modèle occidental, des normes morales et sociétales concernant le statut des femmes, les droits des enfants, des prisonniers, des minorités ethniques. Si la bonne gouvernance se décline comme un ensemble de normes de gestion pluri sectorielles, elle met en œuvre des normes dans les domaines économiques, politiques, moraux.

Pour des raisons géographiques, militaires et pétrolières, la pression occidentale s'est allégée dans le champ politique, mais demeure forte sur les réformes économiques et les normes et droits humanitaires. Les ONG sont des instruments essentiels de la pression des bailleurs pour modifier les normes locales vers plus de privatisation, de démocratie, de droits. Ces bailleurs multilatéraux financent des programmes ciblés, inscrits dans ces trois champs. Outre ces bailleurs interviennent principalement en Ouzbékistan deux fondations allemandes et surtout l'USAID, le principal bailleur non multilatéral, hors Soros.

Le département d'État à travers l'USAID soutient plusieurs organisations dont la vocation est de financer et de former les ONG locales. Il s'agit du principal guichet de financement, outre les guichets multilatéraux pour les organisations ouzbeks en quête de ressources. En effet, il n'y a pratiquement pas de donateurs bénévoles privés et les ONG ont pour unique recours financier l'USAID à travers

ses filiales, les organisations multilatérales, la fondation Soros avant sa clôture, enfin le gouvernement qui finance « ses » propres ONG (Gongos) alibi social, politique et médiatique le plus souvent.

L'USAID distribue ses fonds à travers des organisations américaines qui sont des intermédiaires destinés à fournir des formations et des ressources pour des ONG locales répondant à des appels d'offres. La concurrence est donc vive désormais entre ONG locales et les choix stratégiques et thématiques sont ceux de l'USAID. Une longue enquête a été menée dans une « ONG pour ONG » *Fact* qui assure des formations pour créer des ONG, monter un projet et un budget, offre l'accès à Internet et développe quelques « recherches sociales ». Cette ONG est financée par deux bailleurs dépendants de l'USAID qui sont Irex (International Research and Exchanges board) et *Counterpart international*, un consortium américain financé par l'USAID, très actif dans les républiques d'Asie centrale. Counterpart organise des spectacles, des films vidéos, des tables rondes sur des thèmes caritatifs et sociaux abordés suivant des normes américaines peu révisées. Il faut citer aussi *l'Eurasia fondation*, émanation de l'USAID, qui finance des séminaires et ateliers sur l'éducation et le droit. Avant son exclusion, la fondation Soros était la principale organisation réellement privée dans ce paysage contrôlé par le département d'État des USA.

La dépendance des ONG locales est totale face à ces bailleurs. Coincées entre le gouvernement de l'État autoritaire qui les observe et les bailleurs étrangers les organisations locales n'ont que peu de marge de manœuvre car elles n'ont pas de base sociale ou de « société civile » mobilisée ou mobilisable susceptible d'être interpellée, engagée. Cette situation engendre de multiples plaintes. Les ONG locales déplorent l'absence de buts communs et de coordination entre donneurs. Elles regrettent qu'il n'y ait pas une vue d'ensemble partagée, parmi ce qu'il nous faut bien appeler maintenant « les occidentaux ». Les multiples forums n'ont pas de suites, comme les ateliers, les formations... On assiste à une évolution qui abandonne la pédagogie de la société civile et les stratégies dans cette direction pour se contenter d'objectifs techniques ou caritatifs du type assistanciel ou développementaliste. Les petits financements obtenus par de nombreuses ONG pour de petits projets provoquent une grande concurrence pour des résultats sans visibilité, ni capitalisation, tant ils sont à petite échelle.

Ainsi, la dépendance idéologique en termes de modèle de gouvernance des ONG en Ouzbékistan se présente comme une post face de la guerre froide révolue. Quant à la dépendance économique à l'égard de l'étranger elle est totale puisque la société (civile ou non) n'a ni les moyens, ni la volonté de s'engager, absorbée par la gestion de la survie au quotidien ou l'enrichissement personnel. Cette situation, qu'on peut qualifier de dramatique sans excès, est celle des ONG observées en Ouzbékistan. Elles apparaissent bien asservies au projet occidental de gouvernance globale car elles ne peuvent mobiliser aucune société civile mobilisable pour revendiquer une légitimité qui apparaît fragile dans ce contexte. Pour beaucoup d'organisations de petite taille et de courte durée, la formation d'une ONG, avec l'aval du gouvernement désormais, est aussi, et parfois d'abord, l'obtention d'un emploi,

rémunéré si des crédits sont obtenus des bailleurs, avec recrutement de volontaires dans la famille, comme une sorte de « business social ». On y trouve beaucoup d'universitaires et chercheurs.

Désertée par les bailleurs parce qu'elle tarde à se manifester, la société civile en Ouzbékistan est certes un leurre mais les problèmes des gens sont bien réels. En l'absence de cette société civile, les normes occidentales globales appelées « gouvernance » demeurent pourtant fermement déclamées par la plupart des acteurs étrangers et les ONG locales. En Ouzbékistan, l'heure n'est pas à la bonne gouvernance en l'absence de société civile et sous un régime nationaliste dur. Mais par la fenêtre entrebâillée par les ONG on peut voir, dehors, les « bienfaits » des normes occidentales et le « bonheur » de la bonne gouvernance chez les autres. Parce que les modèles de gouvernance sont plaqués et parce que les ONG locales ont très peu de capacité d'initiative, on peut se demander jusqu'à quand pourra durer une telle fiction de modèles étalés sans effets locaux.

Les événements récents survenus au Kirghistan et en Ouzbékistan méritent d'être évoqués dans la perspective de cet article. Les « révolutions démocratiques » observées en Georgie et en Ukraine ont montré l'efficacité des pédagogies démocratiques et des techniques d'expression et de protestations mises en œuvre par les ONG sous influence américaine, après des élections contestées. Les milieux qui sont à l'origine de ces mouvements semblent être des élites politiques formées, aptes à exercer le pouvoir et à déclencher un soutien populaire urbain mis en scène dans la capitale.

Le scénario kirghize est lui aussi post électoral et les ONG porteuses de la « démocratie américaine » y ont certainement joué un rôle, sans néanmoins parvenir à maîtriser la totalité des événements puisque nous sommes en présence d'une rupture politique moindre qu'en Georgie et en Ukraine. C'est un politicien inscrit dans le paysage antérieur qui prend le pouvoir, avec un assez rapide assentiment de Moscou. Il faut noter aussi que la contestation est partie de la ville de Osh, en province, et que la révolte sociale contre la misère et la corruption y tient une place peut être plus importante qu'une lutte idéologique pour la démocratie.

En Ouzbékistan, la répression sanglante qui s'est abattue sur les manifestants d'Andijan nous met en face d'une révolte contre la corruption, la misère et la dictature, qui a pris de court les idéologues de la démocratie américaine en anticipant la volonté des USA qui n'ont pas apporté le soutien escompté, laissant aux islamistes des capacités futures pour exploiter la déception engendrée.

Les ONG appuient discrètement un tel mouvement sans être en mesure d'en être le détonateur ou la mèche, tant elles sont réprimées depuis deux ans en Ouzbékistan. L'embarras des Occidentaux tranche avec leur enthousiasme en Georgie et en Ukraine, intoxiqués qu'ils semblent face au chantage du président : moi ou le chaos islamiste !

Ainsi, ces événements récents relativisent le caractère automatique et répétitif des mouvements démocratiques dans la région. Si le modèle de gouvernance occidental est bien diffusé par les ONG, celles-ci sont plus ou moins tenues à distance

et plus ou moins en prise directe avec la société. Cette dernière, civile ou non, proteste lorsqu'elle a faim, la démocratie étant une prime supplémentaire, un paquet cadeau made in USA, qui ne peut se développer que lorsqu'il existe une base sociale politisée, sous influence idéologique suffisante.

Comme son nom l'indique une révolte est d'abord une protestation contre une situation d'abus devenus insupportables. Une révolution s'inscrit, elle, dans un processus maîtrisé par une société civile non plus interdite mais portée au pouvoir par elle-même, selon l'idéologie démocratique occidentale et les normes de gouvernance qui lui sont associées. Suivant les situations politiques nationales les ONG occupent donc une position plus ou moins déterminante pour ouvrir la voix à une démocratisation fondée sur des pratiques et des normes de bonne gouvernance selon les promoteurs de cette démocratie occidentale.

BIBLIOGRAPHIE

- ATLANI-DUAULT L. [2003], « La bonne gouvernance, nouvelle éthique du développement ? Quelques propositions pour une réflexion critique », *Autrepart*, n° 28, p. 165-179.
- GARNETT S., RAHR A., WATANABE K. [2000], *The new central Asia. Trilateral commission report*, n° 54, New-York.
- GIROUX A. [1994], « Les États d'Asie centrale face à l'indépendance », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 388, p. 3-43.
- HANN C. [2002], *Postsocialism, idéologies, idéals, and practices in Eurasia*, Berlin, 2002.
- HOURS B. [2002], *Domination, dépendances, globalisation, Tracés d'anthropologie politique*, Paris, L'Harmattan.
- LARUELLE M. [septembre 2004], Éthnologie, question nationale et État dans l'Ouzbékistan contemporain, *Journal des anthropologues*.
- MANDELBAUM M. [1994], *Central Asia and the world*, New-York.
- PIGNARRE P., STENGERS I. [2005], *La sorcellerie capitaliste*, Paris, La Découverte.
- POMFRET R., ANDERSON K. [2003], *Conséquences of creating a market economy : evidence from household surveys in central Asia*, Chetelknam, UK.
- POUJOL C. [2004], « Les nouveaux États d'Asie centrale face au processus de mondialisation », in *Vers des civilisations mondialisées, de l'éthologie à la prospective*, Paris, L'Aube, p. 143-169.
- RADVANYI J. [1997], *De l'URSS à la CEI, 12 États en quête d'identité*, Paris, Ellipses, 1997.
- ROY O. [1997], *La nouvelle Asie centrale ou la fabrication des nations*, Paris, Le Seuil.
- RUFFIN H., WAUGH D. [1999], *Civil society in central Asia*, Seattle, University of Washington Press.

Mauvaise gouvernance et ONG : l'exception nigériane

*Marc-Antoine Pérouse de Montclos**

Un schéma classique veut que les ONGI (Organisations non-gouvernementales internationales) travaillant dans le tiers-monde soient chargées d'exécuter les programmes financés par des bailleurs de fonds étatiques. Malgré leur volonté de rester indépendantes par rapport aux agences d'aide gouvernementales ou multilatérales, celles-ci font ainsi figure de courroies de transmission des préceptes occidentaux de la « bonne gouvernance », particulièrement en matière de défense des droits de l'homme et de promotion (*empowerment*) des pauvres. Du Kenya au Salvador en passant par le Cambodge ou le Burkina Faso, elles sont même devenues des acteurs incontournables des politiques de coopération avec les pays en développement. Aussi peut-on se demander ce qu'il advient des prescriptions de la « bonne gouvernance » lorsque lesdites ONGI font défaut et que les partenariats étatiques sont corrompus par des régimes autoritaires.

En pareil cas, il arrive souvent que les bailleurs de fonds du Nord se rabattent sur les ONG du Sud en cherchant à consolider leur assise institutionnelle et financière. Mais le procédé se heurte à la très grande fragilité du milieu associatif dans les pays en développement [Bratton, 1990 ; Baldwin, 1990 ; Sandberg, 1994 ; Bebbington, Thiele 1993]. En effet, les ONG au sens moderne et formel du terme y sont assez récentes et pas toujours très fiables. À la différence des associations d'originaires et des congrégations religieuses, beaucoup plus anciennes, elles sont parfois créées *ex nihilo* afin de mettre en œuvre un programme *ad hoc*. Elles s'apparentent alors à de simples coquilles vides ou à des « sous-marins » susceptibles de relayer dans le tiers-monde les intérêts diplomatiques des organisations intergouvernementales et des pays développés.

Sur un continent qui fut terre de mission par excellence et où les ONG prolifèrent à présent, le Nigeria paraît assez exceptionnel de ce point de vue. Il incarne d'abord l'exemple type de la « mauvaise gouvernance ». Champion toutes catégories de la corruption et des détournements de fonds publics, qui se chiffrent en milliards de dollars, il connaît une violence endémique et vit sous un régime démocratique frau-

* Chercheur en sciences politiques, IRD, Institut de recherche pour le développement, Centre de recherche d'Ile-de-France, 32, avenue Henri Varagnert, 93143 Bondy cedex (Marc-Antoine.Perouse@bondy.ird.fr).

doux, quand ce n'est pas une dictature militaire. De surcroît, il compte peu d'organisations de solidarité internationale relativement à la richesse de sa vie associative et à la taille de sa population, la plus importante d'Afrique. Enfin, la plupart des ONG nigérianes se financent par elles-mêmes, sans apports en provenance de l'étranger¹. Il y a donc lieu de s'interroger sur leur capacité à relayer le concept de bonne gouvernance tel que l'entendent les organisations multilatérales d'aide au développement.

Le propos est là d'analyser des dynamiques endogènes et non d'apprécier la performance des ONGI à l'aune de la gabegie du premier producteur de pétrole en Afrique. Autant l'absence d'intervenants extérieurs n'explique pas la « mauvaise gouvernance » du Nigeria, autant leur omniprésence n'a nullement garanti la démocratie et la stabilité de pays comme le Rwanda, la Somalie ou le Libéria [Uvin, 1999]. Il convient d'évacuer cette question de l'évaluation pour mieux recentrer le débat sur le rôle politique des associations de développement et de plaider au Nigeria. Évidemment, l'importance des ONG locales oblige d'abord à expliquer pourquoi le géant de l'Afrique dépend si peu de l'aide internationale par rapport aux autres États du continent. Une telle caractéristique doit en l'occurrence beaucoup à la manne pétrolière, qui, n'en déplaise aux théoriciens de la dépendance économique, assure de facto la souveraineté politique du Nigeria. Mais elle tient aussi à la profonde méfiance des autorités – civiles comme militaires – à l'égard des interférences de la communauté internationale : une crainte d'ailleurs partagée par les ONGI elles-mêmes, qui ne cachent pas leur réticence vis-à-vis d'un pays réputé pour son extrême violence.

Les raisons d'une désaffection

A priori, tout prédestinait le Nigeria à devenir un des principaux bénéficiaires de l'aide au développement en Afrique, ne serait-ce qu'à cause de sa taille. À l'Indépendance, des signes annonciateurs indiquaient déjà qu'une partie de l'élite au pouvoir était prête à monnayer les grandes orientations diplomatiques du pays en échange d'une assistance de la communauté internationale, chantage auquel allaient exceller nombre de dirigeants africains du temps de la guerre froide. Dès 1963, par exemple, le leader de l'opposition dans la région Ouest, Obafemi Awolowo, réclamait un rééquilibrage de la balance commerciale avec le Japon, sous peine de boycotter ses produits : et le gouvernement Tafawa Balewa, qui mettait la menace à exécution en 1966, obligeait Tokyo à démarrer son premier programme d'aide et de prêts en Afrique subsaharienne [Owoeye, 1986].

Mais à partir de 1970, l'exploitation des ressources pétrolières à une grande échelle a bouleversé la donne. Le Nigeria est alors devenu un bailleur de fonds, finançant d'autres pays du tiers-monde comme l'île de Grenade ou l'Angola. Avec le deuxième choc pétrolier de 1979 et la crise économique des années 1980, il a ensuite préféré emprunter de l'argent sur les marchés financiers plutôt que de négocier une aide qui, aujourd'hui encore, représente seulement 0,6 % de son produit national

1. D'après un sondage, par exemple, moins de 12 % des organisations nigérianes de développement communautaire dépendaient de financements de la communauté internationale à la fin des années 1980. Voir Fisher [1993].

brut. Cette réticence, il faut le noter, n'est pas nouvelle. En effet, après avoir rompu ses relations diplomatiques avec la France et mis fin unilatéralement à la coopération militaire britannique en 1962, le Nigeria n'a guère apprécié l'activisme des organisations caritatives et des Églises venues apporter des secours aux insurgés lors de la guerre de sécession du Biafra (1967-1970), une des premières grandes crises africaines à avoir été autant médiatisée. À l'époque, les ONG ont opéré dans la clandestinité et se sont passées de l'autorisation du gouvernement pour aller approvisionner les rebelles, esquissant avec Bernard Kouchner les idéaux du sans-frontiérisme et de l'ingérence humanitaire. En forçant l'accès aux populations encerclées et affamées dans le réduit biafrais, elles ont notamment été accusées par le Nigeria de soutenir les insurgés car leur pont aérien revenait à casser le blocus des troupes fédérales².

Au sortir du conflit, les missionnaires irlandais, qui n'avaient pas caché leurs sympathies pour les catholiques ibo à l'origine de la sécession, ont alors été expulsés du pays. Au pouvoir à Lagos, le colonel Yakubu Gowon a refusé toute aide à la reconstruction, accusant la communauté internationale de vouloir ainsi s'acquitter d'un « prix du sang » pour racheter ses compromissions avec les rebelles. Tandis que les nouvelles ressources du pétrole lui permettaient de financer le développement du pays, il invitait également son homologue au Pakistan à rejeter toute proposition d'assistance au moment de la sécession du Bangladesh en 1971 [Burnell, 1991]. Depuis, le ressentiment nationaliste des autorités et de la population n'a pas décliné. Aujourd'hui encore, des ONG locales sont dénoncées comme des agents de l'impérialisme parce qu'elles reçoivent des fonds de l'étranger et sont souvent dirigées par des Nigériens ayant suivi des études en Occident [Usman, 1999]. Le gouvernement, lui, reste assez méfiant à l'égard des organisations de solidarité internationale, ainsi qu'en témoigne sa discrétion lors du tapage médiatique organisé en Europe et en Amérique à propos de l'application de la sharia (le droit coranique) dans le Nord musulman du pays en 2001 [Kalu, 2003].

À dire vrai, les ONGI ne sont pas les dernières à partager cette réticence, en l'occurrence à l'égard de l'État en général et des régimes autoritaires en particulier. Sur le continent, les organisations de développement et de secours, laïques comme religieuses, ont plutôt investi des pays comme le Kenya, le Burkina Faso et le Sénégal. En 1992, par exemple, le Nigeria comptait près de trois fois moins de missionnaires protestants américains (487) que le Kenya pour une population quatre fois plus nombreuse [Hearn, 2002]. De même en incluant les organisations séculaires, le Nigeria ne recensait que 51 ONG américaines en 1983, contre 92 au Kenya [Boynes, 1983]. D'une manière générale, le Nigeria fait plutôt figure de *terra incognita*, à quelques exceptions près.

ONGI et États du Nord : des convergences d'intérêts

La relative absence d'ONGI y paraît d'autant plus frappante que les besoins ne manquent pas sur le plan humanitaire. Les niveaux de vie se sont effondrés avec la

2. Edgell [1975] ; Forsyth [1982]. Sur le rôle des Églises et de Caritas en particulier, voir Byrne, Tony [1997]. Pour les aspects techniques du pont aérien à destination de l'enclave biafraise, voir Drapper [1999].

crise économique, tandis que des affrontements à répétition produisent chaque jour leurs contingents de victimes : un récent rapport gouvernemental, publié en 2004, recense ainsi 53 000 morts en trois ans dans la seule région du Plateau, un des 36 États de la fédération nigériane. Mais les organisations de développement ou de secours préfèrent habituellement travailler dans des pays « connus ». Les ONG françaises, notamment, n'ont pas résisté à un fort tropisme en faveur de l'Afrique francophone et la répartition géographique de leurs activités correspond grosso modo aux grandes implantations de la France dans le monde, comme en témoignent les enquêtes de la Cocodev (Commission Coopération Développement du ministère des Affaires étrangères). En 1987, le pourcentage des dépenses des ONG françaises consacrées à l'Afrique subsaharienne (64,1 %) était quasiment identique à celui de l'aide publique au développement (64,7 %) [Commission Coopération Développement, 1988]. Depuis lors, la chute du Mur de Berlin et le redéploiement de la diplomatie française en direction de l'Europe de l'Est ont consacré l'effondrement de cette part, qui est tombée de 46 % en 1991 à 33 % en 1999 et 25 % en 2001 [Commission Coopération Développement, 2003].

Abstraction faite de quelques « francs-tireurs », une telle perspective laisse évidemment assez sceptique sur la capacité d'innovation d'ONGI censées aller là où les États ne vont pas. Le constat, à peu près identique en ce qui concerne la Grande-Bretagne et les États-Unis, confirme en revanche la convergence d'intérêts entre les associations de solidarité internationale et leur pays de siège. Aujourd'hui, les agences d'aide gouvernementales ou multilatérales ont d'autant plus de facilités à promouvoir leurs présupposés idéologiques par le canal des ONGI que, dorénavant, celles-ci dépendent davantage des subventions publiques³. Dans leur budget, la part de financements institutionnels a sensiblement augmenté : elle est passée de 28 % en 1987 à 40 % en 2001 selon les chiffres de la Cocodev en France, et de 2 % en 1971 à 27 % en 1991 à l'échelle de l'ensemble des pays de l'OCDE (Organisation pour la coopération économique et le développement) [Thérien, 1991].

Mais évidemment, les associations de solidarité internationale ne sont pas les seuls véhicules susceptibles d'exporter des modèles exogènes de bonne gouvernance. Les pays scandinaves et anglo-saxons, en particulier, ont l'habitude de financer directement des partenaires locaux pour relayer leurs vues sur la démocratie, la promotion des femmes ou les droits de l'homme. Le Nigeria propose un panorama assez diversifié à cet égard. Avec 4 028 ONG recensées en 2000 contre 1 350 en 1980, on y retrouve un peu tous les ingrédients du genre : de puissantes associations d'originaires qui supervisent le développement de leur communauté au moment de l'indépendance ; des OQG (Organisations quasi-gouvernementales) qui consacrent la toute puissance autoritaire de l'État providence lors du boom pétrolier des années 1970 ; des ONG financées par leurs homologues occidentaux pendant la dictature militaire des années 1980 ; enfin, des ONGI arrivées en pleine crise économique et politique dans les années 1990.

3. Du côté des bailleurs privés, les fondations américaines exportent également leurs valeurs libérales en finançant des ONG et en formant une élite acquise aux principes démocratiques et économiques des États-Unis. Voir Berman [1983].

Conjuguées à l'hétérogénéité du pays, entre un Nord musulman et un Sud à dominante chrétienne, ces différences de générations empêchent de dresser un portrait type. Moins perméable aux influences occidentales que la côte, le Nord sahélien, par exemple, compte beaucoup de fondations privées et d'organisations caritatives islamiques. Le nombre d'ONG musulmanes d'envergure nationale y a décuplé, passant de 54 en 1980 à 523 en 2000, et représente désormais 13 % des associations du pays, contre 4 % il y a vingt ans [Mohamed Salih, 2004]. Officiellement, l'État de Kano, un des plus dynamiques de la région, enregistrait ainsi quelque 5 300 associations locales en 1991, dont plus de 2 000 dans la seule ville de Kano [Lucas, 1994]. Le Sud, en revanche, est davantage structuré par des regroupements d'originaires, les *tribal unions*, qui font figure de « proto-ONG » à base communautaire et ethnique.

Associations d'originaires et développement communautaire

Dans les années 1950 et 1960, ces dernières construisent en l'occurrence des routes, des écoles, des dispensaires de santé, des puits, des centres culturels, etc. Le domaine éducatif retient beaucoup l'attention. À l'Ouest en pays yorouba, par exemple, l'Egbado Union soutient l'effort des missions chrétiennes en vue de doter la région d'Ibara de ses propres collèges, tandis que l'*Ijesha Improvement Society*, ou Egbe Atunluse Ile Ijesa, construit une école en 1934 puis un lycée en 1954. À l'Est du Nigeria dans le diocèse de la province de Calabar, l'*Ibibio Union*, pour sa part, cherche plutôt à s'affranchir du monopole des écoles de missions et parvient à faire démanteler les quartiers de pénitence de l'église catholique. Dès les années 30, l'organisation réussit à financer sur ses fonds propres les études de six lauréats à l'étranger, exploit qui suscite autant l'admiration de la presse nationaliste que des autorités coloniales. La consécration du travail de l'*Ibibio Union* est l'inauguration, en janvier 1946 à Ikot Ekpene, d'un collège autogéré qui, dix ans plus tard, obtient officiellement un appui gouvernemental et voit son cursus reconnu au niveau national.

Rétrospectivement, l'engagement des associations d'originaires en faveur du développement de leur communauté apparaît remarquable au regard des pratiques d'un bon nombre d'ONG africaines qui, aujourd'hui, se contentent trop souvent de capter l'argent de l'aide des pays industrialisés⁴. Dans le Sud du Nigeria à l'époque, c'est sur leurs propres fonds que des élites essentiellement urbaines sponsorisent des projets à la campagne. Les premiers fondateurs de l'*Ibibio Union*, en 1927, sont ainsi des notables de la ville de Calabar qui, l'année suivante, fusionnent leur organisation avec l'Association des Ibibio, montée par des ruraux dans l'arrière-pays. Ils savent parfaitement que les paysans n'ont pas les moyens de s'acquitter

4. D'une certaine manière, le débat sur le syndrome de dépendance des bénéficiaires de l'aide renvoie aux controverses sur la « culture de mendicité » des Africains. Des auteurs considèrent ainsi que la tradition d'ostentation et de munificence des Yorouba de l'Ouest du Nigeria a encouragé la mendicité. Insistant sur les influences islamiques du Nord musulman du pays avant la colonisation, d'autres arguent cependant que l'aumône en pays yorouba était d'abord et avant tout un sacrifice aux dieux. Pour les tenants des deux thèses, voir Iliffe [1987] ; Peel [1990].

d'une cotisation, même facultative. L'adhésion à l'organisation est donc gratuite ; seuls les membres de l'*Ibibio Union* en dehors de la province ont l'obligation de payer une contribution.

Les choses se compliquent certes lorsque le colonisateur commence à concéder des prêts aux unions tribales, à la fois pour les surveiller et pour les récompenser de leur fidélité à la Couronne britannique pendant la Seconde Guerre mondiale. Se méfiant des professionnels de la politique, les autorités préfèrent en effet dialoguer avec les associations d'originaires, qu'elles encouragent à choisir les députés nommés au Conseil législatif du Nigeria à Lagos et dont les dirigeants, occidentalisés et éduqués dans les écoles de mission, deviennent des interlocuteurs privilégiés du gouvernement. Mais les rapports avec les Britanniques s'enveniment à mesure que les partis nationalistes en viennent à parler de self-government et que leur discours prend racine dans le pays profond. Le remboursement des dettes contractées par les unions tribales devient alors un moyen de pression pour réfréner les tentations indépendantistes. Les autorités multiplient les obstacles à la collecte de fonds privés et s'agacent de plus en plus des prétentions des associations d'originaires à se substituer au gouvernement en ayant leurs propres établissements « étatiques »⁵.

De fait, les unions tribales, qui avaient fourni les premiers représentants communautaires sur la scène nationale, se laissent prendre dans l'engrenage des luttes partisans et rompent l'entente cordiale qui avait initialement marqué leurs relations avec les Britanniques. En apparence, aucun lien organique ne les rattache formellement à des formations politiques ; le règlement intérieur de l'*Ibibio Union*, par exemple, interdit formellement de participer à des élections sans autorisation du conseil d'administration, sous peine de renvoi. Mais l'assise rurale des associations d'originaires représente un formidable enjeu pour les nationalistes établis en ville. En réalité, les unions tribales constituent l'épine dorsale des partis politiques qui se disputent le pouvoir à l'Indépendance en 1960. Le NCNC (*National Council for Nigeria and the Cameroons*) en pays ibo, l'AG (*Action Group*) en pays yorouba et le NPC (*Northern People's Congress*) en pays haoussa tirent respectivement leurs forces vives de l'Union Ibo (*Igbo State Union*), de la Société des Descendants d'Oduduwa (Egbe Omo Oduduwa) et du Congrès des Peuples du Nord (Jamiyyar Mutanem Arewa), toutes organisations qui s'officialisent dans les années 1948-1949. À Ibadan, le chef-lieu de la région Ouest, l'AG, qui est dominé par les Ijebu

5. Ainsi, le gouvernement avait d'abord soutenu l'*Ibibio Union* en subventionnant le départ de ses meilleurs étudiants en Grande-Bretagne et en autorisant exceptionnellement la levée d'un impôt spécial à Eket afin d'accorder une bourse supplémentaire pour le clan des Oron, qui se plaignait de discrimination. L'association a ensuite été chargée de représenter sa circonscription à Lagos, en l'occurrence avec son premier président, l'*obong* Nyong Essien. Mais en 1941, les Britanniques ont choisi de nommer à ce poste un « outsider » de Calabar, un certain Gage Odwyer, car l'*Ibibio Union* avait refusé d'endosser la candidature du député sortant, trop compromis avec les autorités coloniales, et lui avait préféré Bassey Udo Adiaha Attah, un de ses boursiers revenu triomphalement au pays après avoir suivi des études aux États-Unis. Après la Seconde Guerre mondiale, l'ambition de l'organisation paraît sans limites quand, en 1948, elle prend le nom d'*Ibibio State Union*, se dote d'une Constitution et dépose officiellement ses statuts à Enugu, le chef-lieu de la région Est. Les autorités l'obligent alors à renoncer à la publication de son *Ibibio Magazine* à Lagos et remettent en question le maintien de liens organiques avec les branches de l'association dans le reste du pays. Voir Udoma [1987].

d'Obafemi Awolowo, instrumentalise ainsi la *Native Settlers Union* pour évincer le NCNC et prendre contrôle du conseil municipal. De même en pays ibo, le NCNC de Nnamdi Azikiwe intègre les unions tribales et compte sur elles pour relayer ses mots d'ordre en milieu rural, ce qui lui évite d'avoir à créer ses propres branches locales [Smock, 1971]. Les organisations ethniques qui tentent de lui résister sont soit combattues ouvertement, soit contournées par des manœuvres de division qui exploitent leurs dissensions internes et réduisent d'autant leur capacité de mobilisation⁶.

Après l'Indépendance, les liaisons dangereuses des unions tribales avec les partis politiques conduisent finalement les associations d'originaires à leur propre perte. Accusées de tribalisme, elles sont dissoutes par les militaires jacobins qui s'emparent du pouvoir en 1966. La parenthèse de la guerre du Biafra, suivie de la victoire des fédéraux, qui ressoude l'unité du pays, n'empêche certes pas les unions tribales de continuer à mailler le pays profond et de se reformer sous couvert d'associations culturelles. Mais celles-ci n'ont plus l'importance d'antan et leur base géographique se rétrécit à mesure que s'accélère l'exode rural et qu'augmente le nombre de migrants en ville. Les grands regroupements ibo ou yorouba cèdent en l'occurrence la place à des associations de plus en plus fragmentées. Engoncées dans des querelles de clochers, beaucoup d'unions tribales recentrent leurs activités sur des questions purement culturelles, administratives et locales. Aux marches méridionales du pays ibo, par exemple, la *Ndoki Development Union* milite en faveur d'une inclusion dans l'État d'Imo, tandis que ses adversaires de la *Ndoki Welfare Association* demandent et obtiennent un rattachement à l'État des Rivers [Nwosu, 1998]. Rares sont les associations d'originaires qui parviennent à maintenir, voire susciter des rassemblements ethniques, à l'instar de la *Bwatiye Development Association* et de la *Gwaha Foundation* qui, lancées en 1980 et 1993 respectivement, veulent réunifier les Bachama et les Bata de l'Adamawa autour d'une entité commune appelée Bwatiye [Kastfelt, 2003]. Dans la plupart des cas, les unions tribales se divisent plutôt en une multitude de factions rivales. L'*Ibibio Union* perd ainsi de son influence après le départ d'une organisation dissidente, l'*Annang Welfare Union*⁷.

6. Les menées du NCNC contre l'*Ibibio Union* sont significatives à cet égard. Succédant à James Udo Affia en 1947, le président de l'*Ibibio Union*, Udo Udoma, avait en effet lancé une petite formation locale, l'UNIP (*United National Independence Party*), et soutenu avec succès des candidats indépendants aux élections régionales de 1951. En réaction, le NCNC a procédé au charcutage des circonscriptions en attisant les rivalités des Ibibio avec les Efik de Calabar, où ses députés, Eyo Ita et Eniang Essien, avaient été élus contre les partisans d'Udo Udoma en 1951, et avec les Annang, un sous-groupe pour qui il a obtenu la création d'une nouvelle province suite aux conclusions d'une commission d'enquête britannique sur le sort des minorités ethniques au Nigeria en 1958. Après avoir rallié les six députés ibibio élus en 1951 à la Chambre des représentants à Lagos, le parti de Nnamdi Azikiwe a également lancé un courant réformateur, l'*Ibibio State Union Dynamic Wing*, qui visait clairement à miner l'*Ibibio Union* et à entretenir une confusion de noms propre à tromper l'électeur. Aux élections de 1959, Udo Udoma échouait dans la circonscription d'Opobo et se décidait finalement à saborder l'UNIP, qui venait pourtant de rafler tous les sièges de la province de Calabar en envoyant notamment le secrétaire général de l'*Ibibio Union*, Inyang Akpan Brown, siéger à Lagos...

7. Soutenue par le NCNC, l'*Annang Welfare Union* d'Efiong Okon Eyo avait initialement été créée pour revendiquer la gestion du lycée établi par l'*Ibibio Union* à Ikot Ekpene. L'organisation considérait que le bâtiment se trouvait sur ses terres et voulait le rebaptiser *Annang and Ibibio State College*. Elle s'était notamment opposée au renvoi du directeur du lycée, un Annang du nom d'Ibanga Udo Akpabio à qui l'*Ibibio Union* reprochait de cumuler des sièges de députés à l'Assemblée régionale d'Enugu et à la Chambre des représentants à Lagos.

Les réalisations des associations d'originaires en matière de développement sont à l'avenant. Si les unions tribales peuvent toujours compter sur les donations d'une majorité des membres de leurs communautés en vue de construire des hôtels de ville, des salles des fêtes ou des palais pour les chefs coutumiers, elles délaissent quelque peu les domaines de l'éducation et de la santé. Le boom pétrolier des années 1970 puis la crise économique des années 1980 contribuent, il est vrai, à réorienter les efforts vers le commerce et l'industrie. Les clubs egbe, les tontines esusu et les groupements parapo des Yorouba, notamment, se mettent à créer des banques populaires afin de favoriser l'accès au crédit et l'investissement [Trager, 2001].

À l'épreuve de l'État providence autoritaire

Les gouvernements militaires, pour leur part, ne souhaitent pas vraiment soutenir des associations de développement local qui risquent de mettre en évidence les échecs de leur politique économique, voire de renforcer les capacités de contestation de la société civile. Les juntes qui se succèdent au pouvoir tentent plutôt d'institutionnaliser ou de créer de toutes pièces des organisations inféodées, les « OQG ». Afin de combler le retard éducatif de leur région par rapport au Sud du Nigeria, des officiers musulmans du Nord établissent ainsi un *Kano Education Development Trust Fund* qui, dès 1969, commence à construire et gérer trois lycées. À l'instar d'autres pays africains, les femmes des chefs d'État ont quant à elles leurs œuvres caritatives, de Maryam Babangida à Stella Obasanjo en passant par Maryam Abacha et Amina Abubakar. En 1987, l'épouse du général Ibrahim Babangida (au pouvoir de 1985 à 1993) lance par exemple le *Better Life Programme for Rural Women*, qui est directement financé par le gouvernement fédéral [Igbokwe, Oparah, 2004]. Par l'intermédiaire du *National Council of Women's Societies*, elle se préoccupe également de contrôler la mouvance des suffragettes yorouba qui, dès avant l'Indépendance, avaient réclamé le droit de voter et monté de puissantes organisations féministes, la *Women's Improvement Society* en 1948 puis le *Women's Movement* en 1952 [Pereira, 2000].

Bien entendu, ces associations parapubliques n'ont guère les faveurs de la communauté internationale. Les fondations américaines, en particulier, préfèrent financer les organisations de plaidoyer qui, à partir des années 1980, commencent à s'opposer à la dictature militaire. Les défenseurs des droits de l'homme de la CLO (*Civil Liberties Organisation*, née en 1987), du CDHR (*Committee for the Defence of Human Rights*, créé en 1989) ou de ND-HERO (*Niger Delta Human and Environmental Rights Organisation*, depuis 1995) sont ainsi relayés à l'étranger par les médias occidentaux et des agences spécialisées comme *Amnesty International* en Grande-Bretagne, *Greenpeace* en Hollande ou *Human Rights Watch* aux États-Unis. Le delta du Niger retient particulièrement l'attention car c'est là qu'opèrent les multinationales du pétrole et que launte du général Sani Abacha (1993-1998) réprime dans le sang la protestation des minorités autochtones, notamment les Ogoni et les Ijaw [Obi, 2001].

Lancée le 11 janvier 1993 par deux militants de la CLO, un architecte ibibio, Nnimmo Bassey, et un avocat ijaw, Oronto Douglas, ERA (*Environmental Rights Action*) connaît une évolution significative à cet égard. En effet, ses activités se concentrent bientôt dans la région du delta, quitte à délaisser de précédents programmes concernant un projet de barrage à Yobe dans le Nord et la destruction d'une partie de la réserve forestière d'Okumu pour développer la culture d'hévéa de la plantation Michelin d'Osse River dans l'Ouest. Sous les feux de l'actualité, ERA s'associe en l'occurrence à la lutte des Ogoni contre la pollution des compagnies pétrolières et les exactions des forces de sécurité, qu'elle dénonce dans un rapport publié en 1994 et intitulé *Terror in Ogoni Land*. Un tel positionnement lui vaut bien entendu l'hostilité de la dictature et, en conséquence, la sollicitude des ONGI. Avec l'écologiste britannique Nichols Ashton-Jones et l'avocat ibo Uche Unyeagocha, Oronto Douglas est ainsi arrêté et battu alors qu'il tentait de localiser le lieu de détention de Ken Saro-Wiwa, le fameux écrivain ogoni adopté comme prisonnier d'opinion par Amnesty International et pendu par la junte militaire en 1995.

L'habileté de Ken Saro-Wiwa, précisément, avait été de donner une dimension internationale à son combat politique en lui assignant une fonction écologiste susceptible de séduire les lobbies verts en Occident. La trajectoire d'ERA, dont la rhétorique mélange la défense des droits civiques et le respect de l'environnement, correspond bien à cette dynamique. Affranchie de la CLO et devenue une association à part entière, l'organisation s'affilie en 1996 au mouvement des Amis de la Terre (« *Friends of the Earth* ») plutôt qu'à *Greenpeace*, dont le fonctionnement paraît trop centralisé. Avec son siège à Benin et des bureaux à Lagos, Port Harcourt et Yenagoa, ERA ambitionne à présent d'ouvrir une représentation internationale à Abuja, la capitale fédérale, et d'étendre ses activités en démarrant un programme de lutte contre la désertification du Sahel dans le Nord haoussa. Pour développer son autonomie financière, l'organisation cherche à solliciter la générosité des milieux d'affaires nigériens. Elle ne continue pas moins de dépendre entièrement des subventions des Amis de la Terre, du *British Council* et des Fondations Ford et McArthur. Sa structure financière révèle ainsi toute la fragilité des ONG du Sud dont le credo « moderne » répond bien aux attendus de la bonne gouvernance mais dont l'enracinement et la viabilité restent fort limités.

Des ONGI au pays de l'or noir

Parallèlement existent aussi des ONGI qui, elles, ont le soutien des multinationales du pétrole. Au cours des années 1990, les pressions de l'opinion publique internationale et la montée des contestations au Nigeria obligent en effet les compagnies pétrolières à assumer leurs responsabilités sociales et environnementales. D'autres pays en développement connaissent d'ailleurs des évolutions similaires. Au Kazakhstan, par exemple, les compagnies pétrolières soutiennent les départements de santé et d'éducation des gouvernements locaux⁸. En Angola, *Chevron*

8. D'après certains auteurs, des multinationales comme ChevronTexaco dans le district d'Atyran sont très appréciées par la population car elles fournissent les services publics qu'un État défaillant n'assure plus. Voir Jones Luong *et alii* [1999] ; Weinthal, Luong [2002].

Texaco finance pour sa part des programmes de l'agence de coopération américaine USAID (*United States Agency for International Development*), avec qui elle a signé un accord de partenariat en 2003. Au Nigeria, la particularité est que les compagnies pétrolières préfèrent confier la mise en œuvre de leurs projets de développement à des ONGI comme Pro-Natura ou Africare, et non aux associations locales ou à la NDDC (*Niger Delta Development Commission*), un organisme étatique à qui elles doivent reverser statutairement 3 % de leur budget annuel.

Une telle stratégie signale un changement important. Autrefois, les multinationales opérant dans le delta du Niger se contentaient généralement de verser des prébendes à des chefs traditionnels souvent corrompus et peu représentatifs. Mais ce « paternalisme tropical » a vite montré ses limites en termes de développement. En privilégiant les territoires où se trouvaient les sites de production, d'abord, les compagnies pétrolières ont attisé les jalousies et suscité des conflits communautaires. De surcroît, les infrastructures qu'elles finançaient ont rarement abouti et sont restées inutilisées faute de suivi et de concertation avec les bénéficiaires. Écoles sans instituteurs et dispensaires sans docteurs ont caractérisé des localités comme Sangama, où opèrent les Américains de Texaco, les Italiens d'Agip et les Nigériens de Conoil (*Consolidated Oil*).

Par contraste, les ONGI, elles, paraissent plus proches de la population et plus à l'écoute des besoins que les autorités issues de régimes autoritaires et frauduleux. Mieux encore, elles semblaient plus performantes que les instances étatiques de la NDDC et de son prédécesseur, la NDBRA (*Niger Delta Basin and Rural Development Authority*), dont le projet de riziculture de Peremabiri avait mis dix ans avant de produire la moindre récolte, à des coûts trente fois supérieurs à ceux du marché [Onuoha, 2002]. Pour améliorer leurs relations avec les communautés de la région, les compagnies pétrolières ont donc choisi de diversifier leurs efforts sans renoncer à mener leurs propres programmes de développement dans l'environnement immédiat de leurs unités de travail. Ainsi, les Norvégiens de Statoil, qui exploitent des plates-formes en « *deep offshore* » au large de Sangoma, près d'Akassa, financent concomitamment des projets locaux, à hauteur de \$40 000 en 2003, et, pour un montant bien supérieur, la NDDC et les programmes de Pro-Natura.

Pour les compagnies pétrolières, un partenaire comme Pro-Natura présente plusieurs avantages. Fondée en 1985 au Brésil et dotée d'un siège international à Paris après la Conférence de Rio en 1992, l'ONG est membre de l'Union mondiale pour la nature et œuvre en faveur du développement durable, ce qui permet de désamorcer les critiques des lobbies écologistes contre la pollution de l'industrie du pétrole. De plus, la Fondation de droit nigérian que Pro-Natura a établie à Akassa en 1997 joue un rôle de catalyseur et a le mérite d'inciter les habitants à s'investir dans les projets qu'ils ont identifiés et qui ont alors plus de chances d'arriver à leur terme, sans rester à l'état de coquilles vides. De ce point de vue, l'ONGI semble bien plus efficace que les multinationales du pétrole, dont le développement n'est pas leur cœur de métier et dont les sous-traitants ont rarement achevé les infrastructures pour la construction desquelles ils avaient reçu de l'argent.

Autre atout, Pro-Natura paraît très professionnelle. À travers la Fondation d'Akassa, elle agit dans cinq principales directions. Premièrement, elle tente d'améliorer la gestion des ressources naturelles en sensibilisant les communautés locales à la sauvegarde de l'environnement et en poussant le gouvernement à renforcer la législation relative à la protection de la biodiversité. Deuxièmement, elle cherche à développer les systèmes éducatif et sanitaire, par exemple en organisant la formation de sages femmes ou en assurant l'approvisionnement en médicaments des postes de santé. Troisièmement, elle finance la construction de petites infrastructures à échelle humaine plutôt que des grands travaux trop ambitieux pour durer. Quatrièmement, elle veut faciliter l'accès au capital des pêcheurs de la région en garantissant leurs emprunts par le biais de micro-crédits très en vogue chez les bailleurs de fonds occidentaux. Enfin, elle souhaite renforcer les capacités institutionnelles de la communauté, notamment avec la Fondation d'Akassa pour le développement.

Sur le papier, la démarche s'avère d'autant plus séduisante que ladite Fondation est organisée de façon très démocratique. Avec des comités de type sectoriel (la santé, l'éducation) et corporatiste (les femmes, les jeunes, les Anciens), elle repose sur des petits groupes de base, les « clubs d'épargne » appelés ogbo, qui sont placés sous la coupe d'associations villageoises et, à un niveau supérieur, claniques. L'institution essaie de promouvoir le développement participatif de la communauté et d'étendre son expérience par le biais d'universités « vivantes » où les paysans du delta viennent parler de leurs problèmes. Élu avec un président choisi pour deux ans, son conseil d'administration (*board of trustees*) a pour fonction d'approuver les projets sélectionnés par la direction ; il comprend dix hommes et dix femmes, ainsi que deux représentants des handicapés de la communauté, un de chaque sexe.

Des dynamiques exogènes

S'il correspond parfaitement aux canons de la bonne gouvernance, le dispositif ne semble pas moins plaqué de façon assez artificielle sur un substrat vernaculaire a priori peu réceptif. La dynamique exogène du projet relativise de beaucoup les affirmations de Pro-Natura quant au « succès » de ses programmes et à « l'attrait » d'un modèle qui n'aurait « pas été importé mais généré localement »⁹. En réalité, la Fondation d'Akassa se heurte à quatre principaux obstacles : d'abord, elle n'est pas viable sans la présence, l'encadrement, la logistique et, surtout, les subventions des intervenants extérieurs ; ensuite, elle parvient difficilement à atteindre les populations les plus vulnérables ; au contraire, elle tend à renforcer les hiérarchies sociales existantes ; enfin, elle se substitue à l'État sans avoir les moyens de proposer une alternative crédible.

De fait, la Fondation d'Akassa n'a aucune autonomie financière. Pour alimenter sa trésorerie, elle a certes tenté de commercialiser certaines de ses activités en proposant des formations professionnelles et des enseignements à des prix

9. La lettre de Pro-Natura, mai 2002, p. 3.

inférieurs aux tarifs du marché. Mais ses coûts administratifs restent conséquents car elle doit louer ses bureaux sur place, rémunérer les instituteurs et verser des *per diem* à ses membres statutaires pour qu'ils assistent aux conseils d'administration. En guise de développement participatif, la contribution volontaire de la communauté consiste, au mieux, à fournir une main d'œuvre gratuite dans le cadre de travaux d'utilité collective. Pour le reste, la Fondation d'Akassa, qui avait un budget d'environ \$400 000 en 2003, dépend entièrement des soutiens de Statoil, Chevron, BP, Shell, Agip, l'Union européenne, la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le Développement, l'Union mondiale pour la nature, les Fondations Léventis et Mac Arthur et les gouvernements français, autrichien, canadien et irlandais.

Les résultats sont également mitigés en termes de lutte contre la pauvreté. À l'instar d'un bon nombre d'ONG en milieu rural, les programmes de la Fondation d'Akassa bénéficient en priorité aux classes moyennes. Un tel travers, qui a été constaté en Afrique comme sur le sous-continent indien, tient pour beaucoup à une question d'économie d'échelle : les populations les plus pauvres sont précisément les plus difficiles et les plus coûteuses à atteindre. À montant égal, un projet de développement touchera un bien plus grand nombre de foyers s'il ne cherche pas à atteindre les individus les plus vulnérables. Les ONG qui opèrent dans le delta du Niger n'échappent évidemment pas au problème. En général, leurs efforts se concentrent sur les villages que l'on peut accoster en bateau parce qu'ils disposent déjà d'une jetée. En revanche, ils ignorent les familles isolées et dispersées dans la mangrove, qui ne sont pas insérées dans une économie monétaire. Les retombées de leurs projets de développement sont très indirectes, par exemple lorsque la réhabilitation d'un marché bénéficie par contre-coup aux populations démunies qui viennent troquer les produits d'une pêche de subsistance contre un peu d'huile ou de savon.

L'autre écueil sur lequel butent les tentatives de promotion de la bonne gouvernance est de confirmer et fortifier les hiérarchies sociales déjà existantes. La Fondation d'Akassa loue ainsi ses bureaux au « roi » de la localité, l'amanyanabo, et son conseil d'administration comprend les notables des environs, les amadabo. Pour approcher la population sans heurter les pouvoirs locaux, il aurait certes été difficile de procéder autrement. Mais la Fondation présente du coup le risque d'affermir la domination des chefs traditionnels et d'introduire une strate de pouvoir supplémentaire qui vient encore compliquer les efforts de développement et l'accès aux populations vulnérables.

Aussi peut-on légitimement se demander s'il ne vaudrait pas mieux appuyer directement les autorités locales. En dépit ou à cause de la corruption de régimes autoritaires, les ONGI présentent toujours le risque de participer à la déconstruction de l'État et de contribuer activement à la dérégulation de l'économie sociale en concourant à démanteler le service public dans une optique libérale. De fait, elles se substituent à des gouvernements défaillants lorsqu'elles assurent à leur place des fonctions éducatives, agricoles ou médicales. À la pointe la plus méridionale du delta du Niger, la Fondation d'Akassa opère en l'occurrence dans une région qui se

situé de facto « en dehors » de l'aire d'influence de l'appareil d'État. Accessible seulement en bateau, l'endroit dépend en principe d'un des 24 centres de développement que le Bayelsa (un des 36 États de la fédération nigériane) a créés en 1999 et dont l'existence, purement honorifique, n'est pas reconnue par le pouvoir central¹⁰. Concrètement, l'administration n'est pas présente à Akassa et la Fondation que soutient Pro-Natura s'y est développée par défaut d'État, comme un « pis-aller », faute de mieux.

Des limites intrinsèques

Qu'il s'agisse d'initiatives endogènes ou de dynamiques exogènes, les ONG d'envergure locale ou internationale se révèlent finalement très imparfaites eu égard aux attendus de la bonne gouvernance. À reprendre les différentes catégories étudiées au Nigeria, on s'aperçoit que les associations de développement ou de plaidoyer se heurtent toutes à des limites intrinsèques. Dès avant l'Indépendance, les organisations de base, aussi représentatives soient-elles, s'avèrent incapables de s'affranchir des logiques étriquées de leur terroir électif. Du fait de leur profonde insertion dans les systèmes politiques et culturels du cru, elles ne résistent pas non plus aux pratiques de corruption, aux dérives clientélistes et aux manœuvres de quelques individus peu scrupuleux¹¹. Le mode de financement des unions tribales est particulièrement affecté par les interférences des partis nationalistes, par exemple lorsque Nnamdi Azikiwe veut placer les revenus du gouvernement de la région Est sur les comptes d'une banque fondée par ses soins au profit du NCNC et de l'*Ibo State Union* en 1951. Après l'Indépendance, la confusion des intérêts publics et privés semble encore plus évidente concernant les organisations paragonnementales que la junte militaire soutient à l'occasion du boom pétrolier des années 1970, quand l'État providence et autoritaire est au faite de sa puissance.

Financées par des bailleurs de fonds occidentaux, les ONG nigérianes qui émergent dans les années 1980 paraissent alors plus légitimes, plus professionnelles et plus « modernes » que les *tribal unions* qui, insidieusement, se sont reconstituées sous couvert d'organisations culturelles. À défaut d'être élues, elles disent représenter les intérêts de la société civile et séduisent donc les adeptes de la bonne gouvernance. Pour autant, elles se révèlent pleines d'ambiguïtés et ne convainquent pas toujours la population. La presse nigériane, notamment, dénonce l'opportunisme des affairistes qui s'enrichissent de la misère des autres, en particulier sur le dos des victimes du sida. Certains journalistes demandent également que les Églises ne bénéficient plus d'exemptions d'impôts puisque leurs services sont payants et que leurs écoles, leurs biens immobiliers et leur portefeuille sont gérés

10. Officiellement, la localité est gérée depuis Brass, une des huit collectivités locales de l'État, et Yenagoa, le chef-lieu de Bayelsa, d'où les Akassa « importent » tous les biens de première nécessité avec un surcoût important, l'essence coûtant par exemple trois fois plus cher que sur la terre ferme.

11. L'*Ibibio Union*, par exemple, entame des poursuites judiciaires contre le directeur du collège autogéré d'Ikot Ekpene, accusé d'avoir détourné à son profit les frais d'inscription des écoliers. Un expert colonial estime quant à lui que les sociétés coopératives et les tontines qui précèdent la mode du « micro-crédit » sont fondamentalement « frauduleuses et mal gérées ». Voir Strickland [1934].

comme de véritables entreprises à but lucratif. Les œuvres religieuses, arguent-ils, devraient payer des taxes et rendre des comptes au même titre que les compagnies commerciales¹².

Emblèmes de la bonne gouvernance, les ONG de défense des droits de l'homme n'échappent pas non plus à certains travers, quitte à tromper leur monde¹³. À l'instar de leurs homologues occidentaux, elles se focalisent en effet sur la répression des forces de sécurité de l'État et documentent très peu les exactions des groupements issus de la société civile. Au lieu de les condamner, la CLO, par exemple, s'oppose à l'interdiction des milices qui, répondant à la demande populaire, suppléent les carences de la police et exécutent les voleurs pris en flagrant délit ; le Dr. Beko Ransome-Kuti, fondateur du CDHR, est même le trésorier de l'*Oodua People's Congress*, un groupe d'autodéfense yorouba xénophobe et violent dont le célèbre avocat Gani Fawehinmi défend pendant un moment la faction la plus extrémiste. De tels comportements soulèvent évidemment de nombreuses interrogations quant à l'impact des ONG « droits de l'homme » en matière de bonne gouvernance...

Le débat renvoie en l'occurrence aux questionnements sur l'influence des associations du Nord comme du Sud, d'une part, et sur les mérites de la société civile, d'autre part. Depuis la restauration d'un régime parlementaire, les pressions des organisations de défense des droits de l'homme ont sans doute plus de chances d'aboutir car le président Olusegun Obasanjo, élu en 1999, se montre davantage sensible à son image de marque que le général Sani Abacha (1993-1998), qui n'a jamais vraiment craint l'application des sanctions illusoire dont le menaçait la communauté internationale. Mais l'endettement du pays, qui oblige les autorités à composer avec leurs créanciers, demeure le principal levier des bailleurs pour « inciter » le Nigeria à plus de bonne gouvernance et de transparence [Diamond, Kirk-Greene, Oyediran, 1997]. De ce point de vue, les pressions diplomatiques et économiques des États paraissent beaucoup plus efficaces que les efforts du milieu associatif. Les ONGI qui tentent d'exporter de la « bonne gouvernance » suscitent des critiques à la fois de la part des autorités, qui se méfient de la « subversion » occidentale, et des ONG locales, qui leur reprochent de « parler à leur place » et de capter l'essentiel des financements de la communauté internationale.

Plus fondamentalement encore, il n'est pas évident que le renforcement des capacités de la société civile par l'intermédiaire d'ONG produise de la démocratie, surtout à l'échelle d'un pays gigantesque comme le Nigeria. Dans les régimes autoritaires, le citoyen ne se contente pas d'être une victime passive. Il est lui-même à l'origine de dysfonctionnements importants, qu'il s'agisse de xénophobie, de triba-

12. *The Week*, 5-07-2004 ; *Tell*, 19-07-2004.

13. Dans un ouvrage sur les associations de défense des droits de l'homme en Afrique, on s'étonne ainsi de trouver un chapitre consacré au MOSOP (*Movement for the Survival of Ogoni People*) de l'écrivain Ken Saro-Wiwa, dont les partisans ont organisé le sabotage des pipelines de pétrole et dérivé vers la violence. Dans ce même ouvrage, l'auteur inclut également des mouvements de lutte armée comme l'OLF (*Oromo Liberation Front*) en Éthiopie et le MFDC (Mouvement des forces démocratiques de Casamance) au Sénégal ! Voir Welch [1995].

lisme ou de rébellions armées. Or les ONG locales ne sont pas imperméables aux dérives communautaires vers la violence, qu'elles peuvent cautionner ou faciliter. Il convient donc de revoir les modèles de bonne gouvernance qui, trop souvent, reposent sur l'hypothèse d'une dichotomie entre sociétés civiles et États autoritaires, alors que les uns ne sont jamais que le reflet des autres, et vice-versa.

BIBLIOGRAPHIE

- BALDWIN G. [1990], « NonGovernmental Organizations and African Development : An Inquiry », in International Bank for Reconstruction and Development (éd.), *The long-term perspective study of Sub-Saharan Africa : background papers*, Washington, World Bank, vol. 3, p. 91-101.
- BEBBINGTON A., Thiele G. [1993], *Non-governmental organizations and the state in Latin America : rethinking roles in sustainable agricultural development*, London, Routledge, 290 p.
- BERMAN E. [1983], *The ideology of philanthropy : the influence of the Carnegie, Ford, and Rockefeller foundations on American foreign policy*, Albany, State University of New York Press, 227 p.
- BOYNES W. (éd.) [1983], *US Non-Profit Organizations in Development Assistance Abroad : TAICH Directory*, New York, Technical Assistance Information Clearinghouse, 1983, 525 p.
- BRATTON M. [1990], « NGOs in Africa : Can they influence public policy ? », *Development and change*, vol. 21, n° 1, janvier, p. 87-118.
- BURNELL P.J. [1991], *Charity, politics and the Third World*, New York, Harvester Wheatsheaf, p. 190.
- BYRNE T. [1997], *Airlift to Biafra : Breaching the Blockade*, Dublin, The Columbia Press, 198 p.
- Commission Coopération Développement [1988], *Agents, associations, Tiers-Monde*, Paris, La Documentation française, 187 p.
- Commission Coopération Développement [2003], *Agents et organisations de solidarité internationale 2000/2001*, Paris, Ministère des Affaires étrangères, 30 p.
- DIAMOND L.J., KIRK-GREENE A., OYEDIRAN O. (éd.) [1997], *Transition Without End : Nigeria Politics and Civil Society Under Babangida*, Boulder, L. Rienner, p. 478-479.
- DRAPPER M.I. [1999], *Shadows. airlift and airwar in Biafra and Nigeria, 1967-1970*, Aldershot, Hikoki, 288 p.
- EDGE L. A. [1975], « Nigeria/Biafra », in Morris Davis (éd.), *Civil wars and the politics of international relief*, New York, Praeger, p. 69.
- FISHER J. [1993], *The road from Rio : sustainable development and the nongovernmental movement in the Third World*, Westport (Conn.), Praeger, p. 174.
- FORSYTH F. [1982], *Emeka*, Ibadan, Spectrum, p. 97.
- HEARN J. [2002], « The "Invisible" NGO : Evangelical Missions in Kenya », *Journal of Religion in Africa*, vol. 32, n° 1, p. 41.
- IGBOKWE J., OPARAH, P.C. [2004], *2007, The IBB Option*, Lagos, Clear Vision Ltd, 182 p.
- ILIFFE J. [1987], *The African Poor, a History*, Cambridge, Cambridge University Press, 387 p.
- JONES LUONG P. et alii [1999], « The NGO paradox : democratic goals and non-democratic outcomes in Kazakhstan », *Europe-Asia Studies*, vol. 51, n° 7, p. 1267-1284.
- KALU O. [2003], « Safiyya and Adamah : Punishing Adultery with Sharia Stones in Twenty-First-Century Nigeria », *African Affairs*, n° 102, p. 389-408.

- KASTFELT N. [2003], « Seek Ye First the Christian Political Kingdom : The Bible as a Political Model in the Nigerian Middle Belt », in Niels Kastfelt (éd.), *Scriptural Politics : The Bible and Koran as Political Models in the Middle East and Africa*, London, Hurst, p. 203-220.
- LUCAS J. [janv. 1994], « The State, Civil Society and Regional Elites : A Study of Three Associations in Kano, Nigeria », *African Affairs*, vol. 93, n° 370, p. 21-38.
- MOHAMED SALIH M.A. [2004], « Islamic NGOs in Africa », in Alex de Waal (éd.), *Islamism And Its Enemies In The Horn Of Africa*, London, Hurst, p. 156.
- NWOSU O.S. [1998], « The National Question : Issues and Lessons of Boundary Adjustment in Nigeria —The Ndoki Case », *Journal of Third World Studies*, vol. 25, n° 2, p. 79-101.
- OBI C. [2001], « Global, state and local intersections : power, authority and conflict in the Niger Delta oil communities », in Thomas Callaghy, Ronald Kassimir, Robert Latham (éd.), *Intervention and Transnationalism in Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 173-193.
- ONUOHA B. (éd.) [2002], *Transition Politics in Nigeria, 1970-1999*, Lagos, Malthouse, p. 316.
- OWOEYE J. [1986], « Nigeria and Japan : a study of trade relations », in G.O. Olusanya, R.A. Akindele (éd.), *Nigeria's External Relations. The First twenty Five Years*, Ibadan, Nigerian Institute of International Affairs.
- PEEL J.D.Y. [1990], « Poverty and Sacrifice in XXth Century Yorubaland : a Critique of Iliffe's Thesis », *Journal of African History*, vol. 31, n° 3, p. 465-84.
- PEREIRA C. [2000], « National Council of Women's Societies and the State, 1985-1993 », in Attahiru Jega (éd.), *Identity Transformation and Identity Politics under Structural Adjustment in Nigeria*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, p. 109-33.
- SANDBERG E. (éd.) [1994], *Changing politics of non-governmental organizations and African States*, Westport (Conn.), Praeger, 206 p.
- SMOCK A. [1971], « The Political Role of Ibo Ethnic Unions », in Robert Melson, Howard Wolpe (éd.), *Nigeria : modernization and the politics of communalism*, East Lansing, Michigan State University Press, p. 320-41.
- STRICKLAND C.F. [1934], *Report on the Introduction of Cooperative Societies into Nigeria*, Lagos, Government Printer.
- THÉRIEN J.-Ph. [1991], « Non-governmental organizations and international development assistance », *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 12, n° 2, p. 268.
- TRAGER L. [2001], *Yoruba Hometowns : Community, Identity, and Development in Nigeria*, Boulder, L. Rienner, 330 p.
- UDOMA U. [1987], *The Story of the Ibibio Union*, Ibadan, Spectrum, 590 p.
- USMAN B. [1999], *Voices in a choir. Issues in Democratisation and National Stability in Nigeria*, Kaduna, Klamidas Communications, p. 193-202.
- UVIN P. [1999], *L'aide complice ? Coopération internationale et violence au Rwanda*, Paris, L'Harmattan, 289 p.
- WEINTHAL E., LUONG P.J. [2002], « Environmental NGOs in Kazakhstan : democratic goals and nondemocratic outcomes », in Sarah Elizabeth Mendelson, John Glenn (éd.), *The power and limits of NGOs : a critical look at building democracy in Eastern Europe and Eurasia*, New York, Columbia University Press, p. 152-176.
- WELCH C.E. [1995], *Protecting human rights in Africa : roles and strategies of non-governmental organizations*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 356 p.

L'Union européenne et les sociétés civiles du Sud : du discours politique aux actions de coopération

Jeanne Planche, Philippe Lavigne Delville***

Introduction¹

Le concept de société civile est devenu une référence obligée des discours sur l'évolution du monde contemporain. Au Sud, dans un contexte marqué par les politiques d'ajustement structurel, de libéralisation des marchés et de retrait de l'État, et par des transitions démocratiques plus ou moins achevées, la problématique du renforcement des organisations de la société civile fait partie intégrante des discours et répertoires d'action de l'ensemble des acteurs du développement. La société civile est désormais omniprésente dans les actions des ONG, dans les stratégies de lutte contre la pauvreté et les politiques d'*empowerment* de la Banque mondiale, dans les programmes d'allègement de la dette ou les politiques de coopération des bailleurs de fonds multilatéraux. C'est également le cas pour l'Union Européenne (UE).

Mais de quelle société civile l'UE parle-t-elle ? Quel type d'acteurs s'agit-il de renforcer et comment ? Pour jouer quels rôles dans les dynamiques sociales et politiques des États concernés ? Comment l'UE a-t-elle intégré cet enjeu à ses politiques et quelles sont les dispositions qui doivent être mises en pratique pour concrétiser cette nouvelle orientation ? Enfin, dans quelle mesure les pratiques sont-elles cohérentes avec les positionnements politiques ? De quelle(s) politique(s) pratique(s) témoignent-elles ?

Pour analyser les conceptions explicites et implicites de l'appui aux sociétés civiles du sud au sein de la Commission, cet article met en perspective des textes politiques de la Commission européenne (CE), des documents opérationnels sur les projets d'appui à la société civile et des témoignages sur les rapports UE/société civile dans les pays du Sud.

* Chercheuse en Sciences Politiques, jeanne.planche@laposte.net.

** Directeur Scientifique du Groupe de Recherche et d'Échanges Technologiques, 211-213, rue Lafayette 75010 Paris, lavignedelville@gret.org.

1. Nous remercions Cécile Broutin, Bernard Gay, Dominique Laure, Daniel Neu et Marc Totté pour leurs précieux commentaires sur une première version de ce texte.

Quelle société civile et pour quoi faire ? Les conceptions des rapports État/société/marché dans le positionnement politique de l'UE

Le concept de société civile a une longue histoire en sciences politiques. Sans remonter jusqu'à Aristote², c'est entre les XVII^e et XIX^e siècles que la philosophie politique occidentale façonne cette notion étroitement liée à l'effervescence associative de la naissance des sociétés occidentales modernes. Le concept fut ensuite quasi absent du débat politique en Occident jusqu'à la fin du XX^e siècle lorsqu'il ré-émerge dans les luttes politiques contre les États totalitaires d'Europe de l'Est. Il sera ensuite utilisé dans les analyses du développement politique des pays du Sud. Dans la période la plus récente, ce concept prend une ampleur nouvelle avec la discussion sur l'émergence d'une société civile mondiale [Poulligny, 2001].

Le succès de la notion de société civile tient à ce qu'elle fait sens dans différentes visions politiques [Haubert, 2000 ; Carbone, 2003]. Pour autant, ce n'est pas de la même société civile dont parlent ces différents courants, et ils ne lui prêtent pas le même rôle dans les dynamiques sociales et politiques. Pour les libéraux, la société civile regroupe tout ce qui s'oppose à l'État, les entreprises en font partie. Pour les néolibéraux, c'est ce qui doit fournir un minimum de « filet de sécurité » aux populations pour éviter l'explosion sociale face à un État réduit au minimum. Pour les organisations de gauche, la société civile renvoie d'abord à la fraction « progressiste » des citoyens organisés, qui luttent pour que le marché et l'État se mettent au service de la société. Ces différentes acceptions induisent des frontières différentes du terme : selon la vision politique que l'on porte sur les rapports entre État, société et marché, on n'y inclut pas, on n'en exclut pas, les mêmes organisations [Haubert, 2000]. Les entreprises, les syndicats, les collectivités territoriales, les associations religieuses en font ou non partie. La Banque mondiale y inclut certains opérateurs économiques, souvent exclus par les ONG qui tendent même à la réduire à elles-mêmes et aux associations de base, leurs partenaires habituels.

Les rôles confiés à la société civile ne sont pas non plus les mêmes. Frontières du terme et fonctions prêtées semblent ainsi une grille opératoire pour caractériser un positionnement politique. Qu'en est-il pour l'UE ?

L'UE dans le débat sémantique sur la société civile

Depuis le début des années 1990, la notion de société civile devient importante dans les déclarations de l'UE et elle commence à concerner également sa politique de coopération. Nouvelle approche adoptée en 1992, la coopération décentralisée cherche à « accroître la participation d'autres acteurs (la société civile, le secteur privé, les collectivités locales) »³, dans un contexte de redéfinition du rôle de l'État. Parallèlement, l'appui direct aux organisations du Sud se développe, essentiellement à travers la déconcentration de la gestion de l'aide extérieure dans les délégations locales et l'ouverture des cofinancements aux organisations de la

2. L'expression « société civile » est entrée dans l'usage par le biais de la traduction latine *societas civilis* de la *koinonia politike* d'Aristote.

3. Voir www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/ong_cd/cdc_page_fr.htm.

société civile du Sud. Le rôle des ONG du Nord est alors de plus en plus orienté vers un soutien des organisations du Sud [Coordination Sud, 2003]. Mais c'est seulement à partir de 2000 que se structure une position officielle de l'UE sur la société civile avec deux documents majeurs, l'Accord de Cotonou⁴ (signé en 2000) pour les pays ACP (Afrique Caraïbes Pacifique) puis, en 2002, la *Communication sur la participation des Acteurs Non Étatiques (ANE) à la politique communautaire de développement*.

L'Accord de Cotonou donne une définition extrêmement large des acteurs du partenariat : « outre l'État en tant que partenaire principal, le partenariat est ouvert à différents types d'autres acteurs, en vue de favoriser la participation de toutes les couches de la société, du secteur privé et des organisations de la société civile à la vie politique, économique et sociale » [ACP-CE, 2000, art. 2]. Il définit ensuite, à l'article 6, les ANE, distinguant trois catégories, le secteur privé, les partenaires économiques et sociaux « y compris les organisations syndicales » et « la société civile sous toutes ses formes selon les caractéristiques nationales » [ACP-CE, 2000, art. 6]. Deux ans plus tard, la Communication sur les ANE, qui est applicable dans tous les pays avec lesquels l'UE coopère, donne une définition plus analytique des acteurs non étatiques, et, surtout, n'évoque même plus le terme de société civile pourtant présent deux ans plutôt, tant dans l'accord de Cotonou que dans la Communication sur la politique de développement de la CE : les ANE sont « une catégorie d'organisations qui rassemble les principales structures, existantes ou nouvelles, de la société en dehors du gouvernement et de l'administration publique. Les ANE naissent de la volonté des citoyens, leur objectif étant de promouvoir une question ou de défendre un intérêt, général ou particulier. Ils sont indépendants de l'État et peuvent prendre la forme d'organisations à but lucratif ou non lucratif. Il s'agit, par exemple, d'organisations non gouvernementales ou de bases (ONG/OdB) et leurs plates-formes représentatives dans différents secteurs, des partenaires sociaux (syndicats, associations d'employeurs), d'associations du secteur privé et d'organisations économiques, d'associations d'Églises et de mouvements confessionnels, d'universités, d'associations culturelles ou de médias » [CE, 2002a, p. 5].

Cette définition témoigne d'une vision plutôt large, intégrant syndicats et secteur privé. Néanmoins, elle n'est pas exempte de certaines ambiguïtés. Contrairement à la notion de « société civile », l'expression « acteurs non étatiques » intègre sans difficultés le secteur privé lucratif puisqu'il ne s'agit pas ici de se demander si les activités menées sont « civiles » (et donc relevant de la production d'un intérêt général) ou pas, mais de se distinguer des acteurs étatiques. Cependant on constate par exemple que le terme « entreprise » n'est jamais mentionné : on parle « d'organisations économiques ». De plus, la Communication sur les ANE précise ensuite qu'elle « n'englobe toutefois le secteur économique, qui poursuit un but lucratif, que dans la mesure où il participe au dialogue sur le développement et à la mise en œuvre des

4. Construction la plus élaborée de la politique européenne de coopération, l'Accord de Cotonou régit depuis avril 2003 (après ratification par tous les pays) et pour vingt ans les relations entre les pays ACP et l'UE.

politiques » [CE, 2002a, p. 5]. Enfin, seuls les ANE ayant des activités à but non lucratif pourront avoir accès au Fonds Européen de Développement (FED)⁵ [ACP-CE, 2003]. La position du secteur privé lucratif est donc très ambiguë, dans certains cas catégorie à part entière des ANE, dans d'autres disposant lui-même de ses propres mécanismes d'appui de l'UE et donc exclu de ceux destinés aux ANE.

Bien qu'elle semble se défendre de toute exhaustivité, la partie descriptive de la définition témoigne d'une absence de référence à des organisations et mouvements revendicatifs autres que les syndicats : ni organisations de défense des droits de l'Homme, ni mouvements de jeunes, de femmes, de peuples indigènes, de protection de l'environnement, ni associations de consommateurs. Sans que ces organisations soient explicitement exclues, les termes « ONG » et « organisations de base » peinent à les englober. Cette vision implicite beaucoup plus réductrice est confirmée quelques lignes plus loin lorsque la CE affirme qu'« une autre distinction entre les ANE provient de la nature de leur action, soit dans le domaine de l'aide humanitaire (...) ou dans celui du développement (aide à plus long terme pour répondre à des besoins structurels) » [CE, 2002a, p. 6]. Bien que l'on puisse intégrer les syndicats ou les universités dans le domaine du développement, et éventuellement les Églises, les associations culturelles et les médias en prenant le terme dans un sens particulièrement large, il semble difficile de ne pas reconnaître qu'au-delà de la définition théorique large assumée par la CE, les ANE sont souvent réduits aux ONG.

Parfois synonyme de société civile, dans d'autres cas l'englobant aux côtés du secteur privé lucratif et des acteurs économiques et sociaux, le terme d'ANE, privilégié aujourd'hui par l'UE, ne résout donc pas l'ambiguïté du terme de « société civile ». Est-ce le reflet de débats politiques internes non totalement tranchés, ou une ambiguïté voulue, permettant des modalités d'interprétation variées ? : au niveau de l'application, la CE préconise flexibilité et adaptation au contexte local pour définir et sélectionner les ANE considérés comme pertinents et compétents.

Quels rôles pour les sociétés civiles du Sud ?

Tout le monde ou presque se retrouve dans l'idée qu'une société civile dynamique est un enjeu fondamental pour la démocratie et le développement socio-économique. Mais pour quels rôles ? Les organisations de la société civile peuvent être des entreprises de l'économie sociale fournissant des services aux populations, des acteurs de la construction de la citoyenneté et d'éducation populaire, mais aussi des interlocuteurs des pouvoirs publics, défendant des intérêts dans une logique de dialogue ou de confrontation. [Planche, 2004, p. 31]. La CE distingue deux types de rôles : les ANE sont « des associations soit d'exécution, soit de défense des intérêts » [CE, 2002a, p. 5]. Revendiquant l'intérêt du partenariat public/privé, la

5. Le FED est le principal instrument financier de la coopération UE-ACP. Le 9^e FED (depuis Cotonou) représente un montant total de 13,5 milliards d'euros à répartir entre les pays ACP sur une période de cinq ans. Il n'y a pas d'enveloppe spécifique destinée aux ANE, le montant attribué résulte du dialogue sur la programmation.

CE soutient les ANE dans leur fonction de prestataires de services par l'attribution de ressources financières du FED et des lignes budgétaires thématiques [CE, 2001b]. Ils agissent comme « partenaires de mise en œuvre » (délégation de responsabilités de gestion d'un projet) ou selon leurs « initiatives propres ». Dans ces deux cas, les activités doivent être cohérentes avec les priorités définies par la CE.

Dans les dernières années, et notamment depuis l'adoption de l'Accord de Cotonou, le rôle des ANE comme « *partenaires dans le dialogue* » commence à être reconnu à travers la promotion des cadres de concertation entre société civile et pouvoirs publics et la participation de la société civile à la définition des politiques d'aide. Les ANE sont censés être associés systématiquement à toutes les étapes du processus de programmation, à commencer par l'élaboration du Document de Stratégie Pays (DSP). Appliqué à toutes les zones géographiques, le DSP propose une analyse de la situation du pays et de ses priorités afin d'identifier un ensemble cohérent de mesures d'aide de la CE qui seront ensuite exposées dans la stratégie de réponse communautaire. Alors qu'ils ne sont pas invités à participer au choix des deux ou trois domaines prioritaires d'intervention par pays, certains ANE participent ensuite au dialogue sur les politiques et stratégies sectorielles « dans la mesure où ils peuvent apporter une expertise particulière au processus » [Secrétariat ACP, 2004, p. 47].

Le rôle reconnu aux ANE par l'UE renvoie essentiellement à des fonctions de défense d'intérêts dans leur rapport à leur État (plaidoyer, consultation), de mise en œuvre d'actions d'intérêt général, et de contribution aux politiques sectorielles de coopération de l'UE. C'est donc une vision restrictive de la participation des organisations de la société civile au développement et aux dynamiques politiques, qui exclut de fait les actions revendicatives et marginalise les mouvements sociaux en mettant l'accent sur l'expertise et la compétence opérationnelle comme source de légitimité pour contribuer au dialogue sur les politiques.

Enfin, cet accent sur la contribution des ANE aux politiques publiques va de pair avec une position ambiguë vis-à-vis du système politique. Si la concurrence potentielle des ANE par rapport aux parlements est souvent évoquée comme un risque de l'appel répété à la société civile [CE, 2001a], la position de la CE sur le système de représentation est peu claire : le *Programming Guideline Notes n° 6* sur les acteurs du partenariat, propose « d'apprécier à quel point les parlements nationaux ou structures locales de représentation peuvent être considérées comme porte-parole de la société civile » [CE, 2001, p. 7]. C'est une position très ambiguë sur la relation entre société civile et société politique : bien que les parlements démocratiquement élus représentent les citoyens, ils ne peuvent représenter les organisations de la société civile en tant que telles. À l'inverse, les représentants élus ne doivent pas être contournés sous prétexte de dialogue avec la société civile⁶. La position semble cependant se clarifier car c'est ce qu'affirme la CE dans un document plus

6. C'est un des (nombreux) reproches faits aux processus d'élaboration « participative » des Cadres Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (CSRPs).

récent : « la consultation des acteurs non étatiques ne peut remplacer le débat normal, organisé au Parlement » [CE, 2004c, p. 6].

Si certains textes adoptent une posture restrictive quant à la contribution des ANE aux politiques, les positions de l'UE restent globalement très souples, autorisant des interprétations différentes, et donc légitimant potentiellement des pratiques variées. Dès lors, c'est du côté de ces pratiques qu'il faut se tourner, pour analyser, à l'échelle des stratégies opérationnelles concrètes, si et comment elles sont informées par ce positionnement et comment elles le traduisent.

Les sociétés civiles du Sud dans les pratiques des délégations : acceptions, décalages, distorsions

La doctrine de l'UE consacre donc un rôle important aux sociétés civiles du Sud, dans la définition et la mise en œuvre de la politique de coopération. Comment ces orientations se traduisent-elles en pratique, dans des pays très différents par leur histoire politique et institutionnelle ? La politique réelle d'une institution se construit autant à travers les pratiques de ses agents chargés de la mettre en œuvre, qu'à travers les déclarations officielles. Il y a un jeu complexe d'adéquation et de distorsions entre positions politiques centrales et pratiques effectives qu'il est important d'identifier. Sans faire ici une sociologie de la CE, nous proposons d'éclairer ces questions en nous situant au niveau des Délégations de la Commission Européenne (DCE) et en analysant d'une part des évaluations des processus de programmation, d'autre part les Termes de Référence (TdR) d'une série de projets d'appui à la société civile, qui ont été lancés récemment en Afrique de l'Ouest.

Une participation limitée dans l'élaboration des stratégies de coopération

Dans le cadre de l'Accord de Cotonou, l'exercice de programmation⁷ pour le 9^e FED est achevé pour les différents pays ACP. Pour la première fois des dispositions légales permettent la participation de la société civile à ce processus. Plusieurs évaluations de la participation ont été menées et, bien naturellement, les rapports produits par les ANE sont plus critiques sur la qualité de la participation que l'évaluation conduite par la CE.

D'après la CE [CE, 2002a], les ANE ont été consultés dans la plupart des pays (59 sur 63)⁸ et, dans plus de la moitié des cas (36 sur 63) les DSP ont été modifiés suite au processus de consultation (sans que soit précisé en quoi ils l'ont été). Dans de nombreux pays (39 sur 63) des fonds leur ont été alloués (en moyenne 4 % de

7. La programmation désigne le processus de dialogue entre la CE et un gouvernement ACP. Au cours de ce processus, les deux parties doivent se mettre d'accord sur les secteurs d'intervention prioritaires, le type d'aide à fournir et les stratégies de mise en œuvre.

8. Selon Aprodev, dans 16 pays il n'y a pas eu de processus participatif : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Dominique, Ethiopie, Grenade, Kiribati, Lesotho, Malawi, Mauritanie, Mozambique, Nigeria, Sainte Lucie, Saint Kitts et Nevis, Tonga et Samoa Occidentale [Aprodev, 2002b, p. 5].

l'allocation indicative nationale)⁹. Enfin, une majorité de DSP (43 sur 63) évoquent les modalités d'une consultation et d'un suivi ultérieurs. L'UE affirme donc que les résultats quantitatifs du processus de consultation sont très encourageants. Les évaluations coordonnées par Eurostep¹⁰ sont moins enthousiastes et montrent que plusieurs facteurs limitent les résultats du processus de consultation [Eurostep, 2003] : la brièveté de la période de consultation ; la qualité et le *timing* de la diffusion aux ANE des informations sur le processus ; le nombre limité d'acteurs de la société civile impliqués ; l'absence de mécanismes institutionnels de facilitation du processus ; le retour insuffisant d'informations sur les résultats des consultations et les décisions prises. Comme l'affirme le directeur d'Eurostep, « si les bases d'un engagement de la société civile se sont mises en place, elles demeurent partielles (...) les consultations souffrent d'une préparation inappropriée, manquent de cohérence et la participation s'appuie souvent sur une sélection arbitraire de représentants de la société civile » [Stocker, 2003, p. 20-21].

L'expression « acteurs non étatiques » est bien trop large pour être aisément opératoire d'où l'obligation de faire des choix. Cette sélection est révélatrice de préférences ou de contraintes. Mais elle renvoie aussi à un vrai problème pratique dès lors qu'il n'y a pas de structures de représentation internes aux ANE, ni de sélection pré-établie par l'État dans un modèle néo-corporatiste. La CE énumère trois critères qui lui semblent primordiaux [ACP-CE, 2000, art. 6] : la manière dont les ANE répondent aux besoins de la population ; leurs compétences spécifiques ; le caractère démocratique et transparent de leur mode d'organisation et de gestion. Ces critères ne sont que d'une utilité limitée, face à l'hétérogénéité de la société civile en termes de type d'organisations, de spécialisations thématiques ou géographiques, de taille et d'expérience. La tentation est alors forte de privilégier le niveau le plus structuré au détriment des autres secteurs afin de mettre en place un modèle de type néo-corporatiste dans lequel une structure par secteur a de fait le monopole dans le processus de dialogue. Mais la sélection d'un nombre limité de grandes organisations bien intégrées au monde de la coopération internationale nuit à une association effective de la société civile, comme le souligne Eurostep¹¹. Dans certains cas comme celui du Sénégal, la DCE a fait preuve d'une réelle volonté de dialogue dans le cadre d'une démarche structurée et cherchant à impliquer une grande diversité d'ANE [Hermier, 2004 ; Broutin, comm. pers.]. Ainsi, des groupes techniques ont été constitués lors de l'élaboration de la stratégie de coopération Sénégal-UE, et les ONG consultées ont veillé à élargir le cercle des ANE invités. Ces groupes ont ensuite été mobilisés lors de l'élaboration des propositions des

9. Soit bien loin du montant maximal de 15 % autorisé par la CE [CE, 2001b ; CE, 2002a, p. 12 et Aproved, 2002b].

10. Le réseau européen d'ONG Eurostep (qui anime le groupe de travail sur l'Accord de Cotonou au sein de la Confédération européenne des ONG, Concord), en collaboration avec des organisations des sociétés civiles du Bénin, Cameroun, Ouganda, Tanzanie et de la République Dominicaine a coordonné en 2002 des études de cas concernant la participation de la société civile dans les processus de consultation mis en œuvre. Voir www.eurostep.org.

11. Inversement, il peut aussi y avoir une sélection d'organisations « de base », censées être plus représentatives, de façon à disqualifier les structures fédératives ou les organisations structurées qui ont la capacité de construire et défendre des positions politiques [Eurostep-ADEID, 2002, p. 5].

différents programmes du 9^e FED. La plate-forme des ANE née de ces rencontres, regroupe une grande diversité d'acteurs, dans la ligne de la définition large de l'Accord de Cotonou.

Alors que la Communication sur les ANE souligne qu'il est crucial que tous les domaines d'intérêts soient représentés dans les consultations, on constate que les ANE qui ne mènent pas des activités de prestation de services, trop revendicatifs ou en désaccord avec les orientations et les priorités de la CE sont souvent mis à l'écart. Dans le contexte Pacifique, « en ce qui concerne les questions économiques et commerciales (APE), les quelques OSC¹² du Pacifique qui ont une attitude critique vis-à-vis des dispositions du commerce mondial ne sont pas invitées aux réunions régionales et nationales organisées par les gouvernements » [Emberson, Vere, 2003, p. 26]. La CE reconnaît que « les ONG ont toujours bénéficié d'une représentation supérieure à celle d'autres acteurs non-étatiques » [Moreau, 2003, p. 18], syndicats, organisations de défense des droits de l'homme, mouvements sociaux, associations confessionnelles, entre autres. D'après l'évaluation menée par la Confédération mondiale du Travail, « la consultation des syndicats (...) n'est pas systématique et presque insignifiante » [Fonteneau, 2003, p. 30].

Enfin, l'absence de prise en compte de leurs commentaires est souvent à l'origine de la déception des représentants de la société civile ayant participé au processus [Eurostep-CIECA, 2002]. Dans 23 pays au moins, les ANE n'ont en effet pas pu influencer l'élaboration du DSP. Le manque de temps et l'absence d'information adéquate sont les critiques le plus souvent mentionnées. L'UE ne peut que reconnaître que « malheureusement, dans de nombreux cas, l'information a tardé et certaines organisations n'ont pu assister aux réunions » [Moreau, 2003, p. 19]. La mauvaise restitution du processus est un autre constat souvent évoqué [Hermier, 2004 ; Eurostep-CIECA, 2002]. De telles lacunes sont fréquentes dans les processus participatifs. Elles posent problème dans la mesure où elles sont identifiées depuis longtemps et que les procédures de débat sont reconnues comme jouant un rôle essentiel dans la possibilité du dialogue [Zémor, 2003]. Or les textes de références de la CE sont très peu précis sur les modalités concrètes de la consultation. Celles-ci sont du ressort du chef de délégation et du gouvernement concerné en fonction « de la situation locale, du niveau d'organisation des acteurs non étatiques et de l'expérience acquise lors de dialogues précédents ». Les seules précisions indiquent que les consultations peuvent prendre la forme soit « d'un séminaire, d'un atelier ou d'une réunion coprésidée par les représentants du gouvernement et le chef de délégation » [CE, 2004b, p. 10], ce qui est bien vague.

L'exclusion des ANE de certains processus essentiels, comme le choix des secteurs prioritaires ou les négociations commerciales est un autre grief. Alors que la CE affirme que « la priorité doit être donnée au développement de politiques sociales » [CE, 2000, p. 20], Eurostep constate que la moyenne sur 71 pays ACP du montant alloué à ces secteurs (eau, santé, éducation) est de 15,5 % de la somme totale du financement attribué [Eurostep, 2004, p. 5]. En comparaison, pour

12. OSC = Organisation de la Société Civile.

15 pays africains 75 % de l'aide ira aux secteurs des transports et de l'appui macro-économique. Pour Aprodev [Aprodev, 2002b] comme pour Eurostep, c'est le résultat de l'absence des ANE à cette étape du processus de programmation et une contradiction flagrante avec l'objectif annoncé des programmes de coopération de l'UE, l'éradication de la pauvreté. Concernant les négociations commerciales, dans la plupart des cas, seul le secteur privé lucratif est invité. Or « le commerce (...) concerne également les autres ANE, tels les syndicats, les agriculteurs, le secteur informel et les organisations de la société civile » [Secrétariat ACP, 2003, p. 57].

Tout ceci témoigne assez clairement que l'État reste l'interlocuteur essentiel et que le rôle dévolu aux ANE en termes de contribution à la politique de coopération se limite à un secteur social, minoritaire dans cette politique, en contradiction avec les objectifs affichés. Même sur ce champ, alors que les ANE sont censés être associés systématiquement à toutes les étapes du processus de programmation de la coopération, l'insuffisante rigueur du dispositif peut vider de sens l'ambition. Le fait que le pilotage du processus soit partagé avec l'État peut contribuer à ces biais au sens où celui-ci n'a pas forcément envie de consulter sa société civile ou toutes les composantes de celle-ci. Mais cela découle aussi de l'absence de procédure claire de la part de l'UE. Les modalités de la participation sont en effet très peu précises en termes de choix des participants et d'influence sur la prise de décision. De plus, les formulations sont souvent très vagues (« il conviendrait d'encourager les ANE à participer » ou « les ANE devraient être invités » [CE, 2002a, p. 6]), ce qui laisse toute latitude aux autorités locales (qui n'ont pas toujours très envie d'une large participation) ou à la DCE pour limiter ou orienter la participation des ANE à travers des critères d'éligibilité restrictifs et une consultation restreinte.

*Appuyer le renforcement de la société civile :
plates-formes d'ONG et micro-réalisations*

La CE affirme qu'elle soutiendra les ANE « qui partagent ses objectifs de promotion de la réduction de la pauvreté, de bonne gouvernance, de démocratie et de développement durable, à même de démontrer leurs capacités à travailler dans des domaines de développement importants » [CE, 2002a, p. 22]. Le renforcement des capacités des organisations des sociétés civiles du Sud est une des priorités établies par l'Accord de Cotonou, afin de permettre aux ANE de tenir les nouveaux rôles qui leur sont proposés [ACP-CE, 2000, art. 33]¹³. Comment cela se traduit-il dans l'élaboration des programmes d'appui ? Une série d'études d'identification de projets d'appui aux ANE a été lancée par les DCE d'Afrique de l'Ouest (Mali, Bénin, Côte d'Ivoire, Burkina Faso, Niger) depuis fin 2003 afin de caractériser le paysage des ANE et d'élaborer des projets d'appui. Elles démarrent par une action de « *mapping* », intégré aux études ou réalisé antérieurement, qui a pour objectifs « d'identifier les différentes catégories d'acteurs non étatiques, de comprendre les rôles qu'ils jouent, d'évaluer la manière dont ils fonctionnent et d'identifier leurs

13. Néanmoins, ces programmes spécifiques ne bénéficient que d'une très faible part du financement global de l'UE. Ils sont en effet inclus dans les 4% en moyenne de l'allocation indicative nationale qui sont attribués aux ANE [CE, 2002a et Aprodev, 2002b].

contraintes en matière de capacités enfin, d'analyser les relations entre les acteurs non étatiques et le gouvernement. » [Secrétariat ACP, 2004, p. 33]. L'intégration systématique de ce diagnostic actoriel montre l'absence de connaissance préalable du secteur et la volonté de remédier à cette lacune.

Nous analysons ici les Termes de Référence (TdR) des missions de faisabilité ou de pré-faisabilité dans lesquels la DCE du pays définit son analyse du problème et les orientations sur lesquelles elle veut faire travailler les consultants chargés d'élaborer les projets d'appui.

On retrouve dans les TdR les variations sémantiques des définitions de « société civile » et « ANE » déjà identifiées¹⁴. Au delà, les approches sont significativement différentes, tant dans la pré-détermination ou non de certains types d'ANE, que dans les finalités des projets d'appui. Au Mali, aucune sélection *a priori* n'est définie à ce stade du *mapping*, pas plus qu'au Burkina Faso. Pour les trois autres cas, et même lorsqu'un effort de typologie des ANE a été fait comme au Niger (depuis les « groupements sporadiques à réaction sociale » aux centres de recherche en passant par les coopératives, les fédérations d'organisations et les entreprises privées), ce sont essentiellement les ONG et les organisations de base qui sont concernées. C'est en Côte d'Ivoire que cette restriction est la plus explicite car les TdR affirment que le programme d'appui « vise à renforcer les capacités des organisations non gouvernementales (ONG) et associations de base de la société civile » et ils précisent même que cela concernera « les organisations de la société civile qui sont réellement représentatives et qui ont déjà un certain potentiel et une structuration suffisante pour devenir à terme de véritables partenaires au développement » [DCE Côte d'Ivoire, 2004, p. 6].

Ces choix sont globalement cohérents avec les rôles dévolus aux ANE dans les textes fondamentaux. Mais ils témoignent aussi de priorités différentes : le rôle des ANE est largement instrumental au Mali et en Côte d'Ivoire où l'accent est mis sur la participation des ANE à la programmation et la revue de l'aide ainsi qu'à sa mise en œuvre ; il est plus « citoyen » au Niger, avec un accent sur la lutte contre la pauvreté et le renforcement de la démocratie et une liste de thèmes d'actions à privilégier qui intègre les questions sociales (travail des enfants, droits de l'homme, esclavage, corruption, etc.). Enfin, c'est au Bénin que la conception des rôles est la plus complète avec trois axes : définition des politiques, citoyenneté, production de services. Si le document concernant le Burkina Faso est le seul à n'avoir aucune référence au contexte local et à la situation de la société civile, les autres ne font guère de lien clair entre leur vision du rôle des ANE et l'analyse de la situation nationale. Dès lors, on peut penser que ces choix relèvent autant de la politique de la DCE ou de la personnalité du responsable de ce volet, que de la diversité des trajectoires de la société civile dans ces pays.

Au-delà de ces diversités réelles, cette orientation confirme le constat fait précédemment d'une tendance à l'appauvrissement pratique de la notion d'ANE, très largement restreinte aux ONG opérationnelles et aux organisations de base. C'est

14. Et même une innovation en forme de pléonasme : les « acteurs non étatiques de la société civile » [DCE Burkina Faso, 2002].

une façon aisée de résoudre le dilemme du choix des types de bénéficiaires, qui n'est pas en contradiction avec les textes politiques. Par exemple l'article 7 de l'Accord de Cotonou, consacré au « développement de capacités » ne concerne en réalité que « les organisations communautaires et les organisations non gouvernementales à but non lucratif » [ACP-CE, 2000, art. 7]. Ces limitations plus ou moins explicites dans les textes se manifestent encore plus à l'analyse des documents de terrain et vont sans doute être encore accrues dans la pratique.

Contrairement à d'autres acteurs comme la Banque mondiale qui se limitent souvent à des aspects « techniques » du renforcement de capacités, l'UE en développe une vision plus politique, incluant l'analyse, la formulation des politiques et même le plaidoyer [Secrétariat ACP, 2004 ; CE, 2001b]. Néanmoins, dans la pratique, les appuis au renforcement proposés dans les TdR tendent à se restreindre à deux types d'actions : d'une part le soutien à la construction ou la consolidation de plates-formes nationales, d'autre part le financement de projets de terrain portés par les ANE. Grâce au premier axe, l'UE cherche à disposer d'un nombre limité d'interlocuteurs représentatifs de la société civile, sachant que « le risque est de créer des structures d'acteurs non étatiques dépendantes de l'aide, ayant une légitimité limitée (en termes de représentation) et une viabilité restreinte » [Secrétariat ACP, 2004, p. 36]. Par ailleurs, ces démarches sont souvent fondées sur l'idée d'une société civile homogène, ce qui nie ou occulte les profondes divergences de nature et de positionnement qui la traversent. Mettre en avant la création de plates-formes sans prendre le temps d'appuyer un processus politique de construction des alliances risque fort d'aboutir à une structure un peu vide. Par ailleurs, la dimension « fonctionnelle » de la plate-forme n'épuise pas le champ des actions possibles pour faire émerger un tissu associatif porteur d'une vision politique et d'une capacité d'action. Ainsi, contrairement au Sénégal [Broutin, comm. pers.], ces projets font l'impasse notamment sur les processus de renforcement des ANE à travers l'appui institutionnel (qui viserait, au cas par cas à les aider à renforcer leur positionnement institutionnel, leurs capacités de leadership, leur gouvernance interne, leur gestion technique et financière, leurs compétences techniques, etc.). De plus, une réelle prise en compte des revendications de la société civile passe avant tout par l'imposition d'un rapport de force plus favorable à celle-ci. Le format classique du projet d'appui de trois ans paraît ici singulièrement limité par rapport à une ambition qui réclame davantage des processus à long terme.

Enfin, l'appui aux réalisations faites par les ONG ou organisations de base ne comprend souvent pas de dimension de renforcement de capacités. On suppose que l'apprentissage par la pratique suffit [DCE Côte d'Ivoire, 2004, p. 6], sans que soient prévus et intégrés des appuis en termes de suivi-évaluation, retour réflexif sur les pratiques, et de systématisation des savoir-faire, permettant aux organisations d'être des organisations « apprenantes » [Villeval, Lavigne Delville, 2004] et de réellement renforcer leurs capacités opérationnelles. En outre, la question de la qualité des actions et de leur impact réel pour les bénéficiaires n'est pas posée, soit que celle-ci soit considérée comme allant de soi, soit que cette question n'intéresse guère l'UE, par rapport à celle des savoir-faire administratifs de gestion de projet.

Tant l'analyse de l'évaluation de la participation des ANE aux processus de programmation que celle des TdR des projets d'appui montrent que les positionnements généraux des textes d'orientation politique laissent place à une importante marge de manœuvre dans les politiques par pays¹⁵. Celle-ci est ou non saisie et, sans que ce soit une règle, les pratiques des DCE témoignent fréquemment de restrictions et de distorsions par rapport au positionnement de la CE sur le rôle des ANE, accentuant des ambiguïtés déjà présentes dans les textes. On peut se demander si ces décalages sont dus à un effet des dispositifs institutionnels ou s'il s'agit d'une volontaire instrumentalisation des ANE.

Une conception instrumentale de la société civile ?

Comme l'a souligné Haubert [Haubert, 2000], une part du succès contemporain du concept de société civile tient à sa réappropriation par la pensée néolibérale, qui voit là une façon « positive » de justifier ses stratégies d'affaiblissement de l'État, et de rendre « viable » la libéralisation des marchés et l'ajustement structurel, en déléguant à des organisations de la société civile la responsabilité de financer et mettre en œuvre des « filets de sécurité » pour les plus pauvres. La société civile prend alors en charge des fonctions limitées d'assistance, en substitution à un État qui abandonne toute politique redistributive. La participation de la société civile, essentiellement instrumentale, vise alors à assurer des services au moindre coût. L'UE est-elle dans cette position ?

Une approche multi-acteurs, cohérente avec le contexte socio-politique au Sud...

L'implication des ANE dans sa politique de coopération résulte de l'adoption d'une politique de partenariat multi-acteurs et se fonde sur le principe du développement participatif [CE, 2001b]. Cette reconnaissance politique du rôle des ANE découle pour partie de l'évolution socio-politique des pays du Sud : épuisement du modèle politique post-colonial, impressionnante effervescence associative depuis les années 1980, pressions citoyennes en faveur d'une démocratie plus participative [Otayek *et alii*, 2002]. Elle procède aussi de l'évolution des politiques de coopération qui, dans la continuité des programmes d'ajustement structurel, visent à réorganiser les modes de gouvernement des pays du Sud et à renforcer le marché et la société civile par rapport à l'État. Suscité par des dynamiques à la fois internes et externes, ce foisonnement associatif n'est pas dépourvu d'ambiguïtés : des organisations légitimes et représentatives, jeunes ou bien ancrées localement, côtoient des structures opportunistes liées à la reconversion d'agents de l'État ou à l'ambition de courtiers attirés par la manne promise par les institutions interna-

15. Ainsi, alors que les partis politiques ne sont pas censés faire partie des ANE, dans un appel à propositions sur le renforcement de la société civile birmane, les actions éligibles concernent principalement « le développement et le renforcement des capacités institutionnelles des ONG birmanes et des groupes de la société civile (incluant les organisations ethniques, les partis politiques, les groupes de femmes et de jeunes) » [CE, 2004a, p. 6].

tionales. Il n'en constitue pas moins une caractéristique majeure des dynamiques contemporaines.

Ces évolutions s'inscrivent dans un mouvement global d'interactions croissantes entre une multitude d'acteurs publics et privés qualifié de système de gouvernance. Ce nouveau modèle d'action publique se développe dans un contexte international marqué par la pensée néolibérale et le retrait de l'État. La position de la CE par rapport à ce contexte n'est pas explicite dans les textes et semble parfois contradictoire. D'un côté elle réaffirme le rôle central de l'État dans la négociation et la mise en œuvre de sa politique de coopération. De l'autre son insistance sur la cohérence entre d'une part sa politique commerciale basée sur la libéralisation des échanges et l'ouverture des pays du Sud à l'investissement direct étranger et, d'autre part, sa politique de coopération, reflète le « tournant néolibéral (...) [qui] a profondément marqué les politiques publiques européennes » [Massardier, 2003, p. 240].

Ainsi la CE propose que « des mesures ou des programmes [soient] mis en place pour permettre aux pays en développement de résister aux effets négatifs inévitables de ces autres politiques, ou d'en compenser les conséquences » [CE, 2000, p. 14]. De là à affirmer que la politique de coopération a pour rôle de limiter ces « coûts d'ajustement » de la politique commerciale il n'y a qu'un pas. Et l'on peut supposer que dans ce cadre, le renforcement des sociétés civiles est un outil bien utile. De plus, le fait que les ANE soient en pratique cantonnés à un rôle d'exécution et, finalement, peu sollicités comme forces de proposition semble en effet tout à fait cohérent avec ces orientations car « les pouvoirs publics savent que de véritables « coopérations » entre « partenaires » à égalité de savoir et de pouvoir, ainsi que de véritables politiques de développement durable sont impossibles actuellement, car elles se heurtent à trop d'intérêts économiques, financiers et commerciaux, aux stratégies des groupes multinationales et aux positions de pouvoir des dominants politiques et économiques » [Fonteneau, 2003, p. 30].

...mais aussi son propre modèle de rapports à la société civile

Ce positionnement de l'UE sur une approche multi-acteurs renvoie aussi à sa propre expérience de relations avec sa société civile. Dès l'origine de la construction européenne, les groupes d'intérêts sont associés aux dispositifs de politiques publiques de l'UE [Michel, 2005]. Ils constituent « un élément profondément structurant dans le système politique européen » [Balme, Chabanet, 2002, p. 24], avec un mélange de modèles clientéliste, néo-corporatiste et pluraliste [Ayberk, Schenker, 1998]. Ce caractère hybride renvoie à la diversité des régimes d'action collective au sein de l'Europe, traduisant des variantes différentes du modèle occidental de la société civile. Ainsi l'UE associe le « pluralisme libéral » du monde anglo-saxon fondé sur le lobbying et l'action juridique au « corporatisme démocratique » de l'Europe continentale basé sur la cooptation, la concertation et la cogestion [Archambault, 1998 ; De Munck, 2001 ; Massardier, 2003].

Alors que les groupes de pression se multiplient, les institutions européennes tentent progressivement de structurer une position et des pratiques cohérentes, à la

fois avec la diversité des modèles de référence des États membres, et leur propre nature institutionnelle. Longtemps critiquées pour leur opacité, elles adoptent à partir des années 1990 une politique de « dialogue ouvert et structuré » [CE, 1992 ; CE, 2002b] qui va favoriser une diversification de ces groupes d'intérêts et l'affirmation de la prise en compte de leur expertise. Analysant comment, « des pratiques administratives ont réussi à générer « la démocratie participative » et à en faire une norme d'action relativement bien acceptée, malgré des usages disparates », Michel met en avant la participation de nombreux acteurs de la CE à « [sa] promotion, moins par conviction que par pragmatisme, moins selon une ligne stratégique d'action que selon des ajustements permanents de leurs pratiques aux contraintes institutionnelles dans lesquelles ils ont eu à travailler » [Michel, 2005, p. 2]. Les fonctionnaires de la CE inventent « peu à peu une conception communautaire des groupes d'intérêt qui passe d'abord par une dé-nationalisation des pratiques et des représentations que chacun peut avoir du fonctionnement démocratique et du rôle des groupes d'intérêt » [Michel, 2005, p. 4] fondée sur la mise en perspective de la diversité des conceptions nationales.

Néanmoins, la reconnaissance et la structuration des rapports aux groupes d'intérêt reste du domaine de la consultation sur la formulation des politiques publiques (*decision shaping*) et non pas de la phase de décision (*decision making*) [Michel, 2005] : « la ligne de conduite de la Commission est donc de donner aux parties concernées la possibilité de s'exprimer mais non de participer au processus décisionnel » [CE, 2002b, p. 5]. D'autre part, nombre de petites organisations sont exclues de ce processus ne serait-ce que du fait des coûts qu'impliquent une telle participation.

C'est ce modèle caractérisé par l'affirmation d'une large consultation de la société civile, transcendant les diversités de conceptions de la démocratie et du rapport entre pouvoir politique et groupes d'intérêts qui est exporté dans le cadre de la politique de coopération de l'UE. Tout en construisant une vision positive du rôle des groupes de pression dans la politique européenne il permet de maintenir la distinction entre logique de participation et prise de décision.

Contradictions institutionnelles et procédures inadaptées

La responsabilité de mettre en pratique les nouvelles dispositions en faveur de la participation des ANE incombe principalement aux DCE. L'ampleur de la participation et la définition des programmes de renforcement dépend donc en grande partie de la volonté politique du chef de délégation mais aussi des outils et des ressources matérielles et humaines mis à sa disposition. Le manque de ressources humaines ainsi que le déficit d'information, de capacités et d'outils méthodologiques sur le développement participatif et le rôle des ANE sont les principaux problèmes évoqués [Aprodev, 2002a ; Secrétariat ACP, 2004 ; Concord, 2003 ; Eurostep, 2003]. Par ailleurs, la lourdeur des procédures de l'UE est très peu adaptée à des projets où la composante sociale est forte.

Les eurofonctionnaires envoyés dans les délégations n'ont souvent que de faibles connaissances sur la société civile locale. Leur profil est plus déterminé par

les besoins de gestion technique et financière de l'aide que par les capacités d'analyse socio-politique et institutionnelle. De plus, les procédures normées de la CE ne les incitent pas à prendre des risques. Enfin, les « besoins » immédiats de l'UE par rapport à la mise en œuvre de ses programmes de coopération tiennent d'abord à l'existence d'interlocuteurs permettant de satisfaire aux règles minimales de participation dans la mise en œuvre de sa propre politique et maîtrisant ses procédures. Or celles-ci, souvent critiquées pour être longues et complexes [Aprodev *et alii*, 2002], sont particulièrement peu adaptées aux organisations des sociétés civiles du Sud. De plus, les conditions et garanties requises limitent considérablement l'accès aux fonds et introduisent un critère d'éligibilité implicite basé sur les capacités financières des organisations et non pas sur la qualité de leur travail [Eurostep, 2003]. Ces procédures complexes d'attribution de l'aide ont ainsi tendance à favoriser « des organisations spécialistes de la recherche d'aide internationale » [CESE, 2002, p. 4] et à accentuer « la tendance déjà ancrée à considérer les organisations de la société civile comme de simples prestataires de services » tout en « [renforçant] la dépendance, voir [instaurant] des liens de clientélisme entre les acteurs non gouvernementaux et l'UE » [Gauttier, 2003, p. 11, 17]. Enfin, le problème crucial du financement des organisations dans les pays du Sud n'est ni posé, ni traité (la CE, comme la plupart des bailleurs institutionnels, se refusant à faire de la subvention de fonctionnement), ce qui réduit fortement les possibilités d'émergence d'organisations autonomes, capables d'entrer en réelle négociation avec l'État et les bailleurs de fonds.

Tout ceci converge vers une « politique en actes » plus restrictive que la politique officielle, notamment du fait de logiques institutionnelles internes, de l'autonomie des acteurs de terrain et des contraintes spécifiques de la mise en œuvre.

Conclusion

La CE a donc structuré, au début des années 2000, une approche multi-acteurs de la coopération qui, tout en réaffirmant la place des États comme partenaires principaux, reconnaît aux acteurs non étatiques un rôle dans la définition et la mise en œuvre des politiques de coopération, et souhaite renforcer leur participation dans ce sens. Différents textes ont tenté d'en formaliser les contours, dans une vision très large et peu contraignante. Ils connaissent un tout début de mise en application à travers les exercices de programmation de l'aide, des projets d'appui, etc.

Vu sous l'angle des rapports entre institutions multilatérales et pays du Sud, ces politiques de promotion de la société civile sont aisément interprétables en termes d'ingérence politique, visant à poursuivre la recomposition des sociétés du Sud et la promotion du marché. Une vision très large des « acteurs non étatiques », laissant un rôle explicite mais ambigu aux « organisations économiques », le fait d'exclure les ANE des négociations commerciales, l'accent mis sur les ONG capables de mettre en œuvre l'aide européenne, vont dans ce sens.

Pour autant, on voit mal comment l'UE, rassemblant des États nations fondés sur des modèles variés de rapports État/marché/société, et dialoguant dans sa poli-

tique de coopération avec une grande variété d'États, pourrait affirmer des positionnements politiques plus clairs et ne pas laisser une grande marge de manœuvre locale. Cette politique représente aussi l'élargissement à la politique de coopération de la structuration, à peine plus ancienne, des rapports entre CE et société civile en son sein. Enfin, les pratiques des DCE et la façon dont elles s'emparent de la question sont révélatrices de logiques institutionnelles et de traits récurrents du système d'aide, qui pose les questions de développement, même les plus politiques, en termes fonctionnalistes et dépolitisés [Fergusson, 1990], structurés autour des réponses pensées comme possibles (en termes d'objets et de procédures) [Naudet, 1999], sans pour autant que ce soit mécanique, les contre-exemples cités montrent bien les marges de manœuvre des Délégations.

Il semble donc difficile de proposer un schéma d'interprétation univoque. D'autant que la reconnaissance du rôle des organisations de la société civile au Sud est extrêmement récente, et est encore bien limitée dans ses effets. On l'a vu en termes de dialogue sur la politique de coopération. C'est aussi le cas en termes de budget : alors que l'Accord de Cotonou prévoit que jusqu'à 15 % des financements accordés à un pays puissent être consacrés aux ANE, les sommes leur revenant effectivement ne dépassent pas 4 % en moyenne [CE, 2002a et Aprovev, 2002b]. On est loin d'une réorientation massive des flux d'aide vers les ONG !

Les premiers pas de ces politiques sont sans doute autant des coups d'essai que le reflet d'une stratégie parfaitement cohérente. On peut penser que c'est dans les années futures que la politique effective de l'UE se précisera, selon qu'elle rebondira sur les analyses de cette première série de DSP et de projets d'appui pour structurer plus clairement sa politique en termes de prise en compte de la diversité des ANE, de participation et de renforcement des capacités. Selon qu'elle sera ou non capable de modifier ses instruments, particulièrement peu adaptés, et ses ressources humaines, pour mettre en cohérence sa politique et ses pratiques. Selon aussi que les ANE du Sud, syndicats et mouvements sociaux compris, appuyés par leurs partenaires du Nord, et au-delà du corporatisme des ONG qui se trouvent aujourd'hui en première ligne, sauront se mobiliser pour réclamer et obtenir une réelle reconnaissance pratique, cohérente avec ce que les textes de positionnement politique autorisent, et seront aussi forces de propositions quant aux procédures de consultation et aux stratégies de renforcement institutionnel, imposant un contenu à des principes trop vagues pour être opératoires et éviter leur dérive en des dispositifs purement formels et instrumentaux.

BIBLIOGRAPHIE

- ACP-CE [2000], *Accord de partenariat entre les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et la Communauté européenne et ses États membres*, Cotonou.
- ACP-CE [2003], *Eligibility Criteria For Non-State Actors Access to Funding Under the EDF*, Bruxelles, 3 p.
- Aprovev [2002a], *Civil society participation and the Cotonou agreement*, Briefing note, 6 p.

- Aprodev [2002b], *Rapid survey of 40 ACP Country Support Strategies. What about civil society participation ?*, 11 p.
- Aprodev et alii [2002], *The role of Civil Society in the EU's Development Policy, Reflection Document*, 24 p.
- ARCHAMBAULT E. [1998], « Le secteur sans but lucratif dans le monde. Résultats du programme comparatif Johns Hopkins », dossier : *Une seule solution, l'association ?*, *Revue du MAUSS*, n° 11, p. 94-97.
- AYBERK U., SCHENKER F.P. [1998], « Des lobbies européens entre pluralisme et clientélisme », *Revue Française de Sciences Politiques*, n° 48, p. 725-755.
- BALME R., CHABANET D. [2002], *L'action collective en Europe*, Paris, FNSP, 542 p.
- CARBONE M. [2003], « Le rôle des acteurs non-étatiques dans la politique du développement : nouvelles perceptions, nouvelles pratiques », *Le Courrier ACP-UE*, n° 199, p. 14-15.
- CE [1992], *Un dialogue ouvert et structuré entre la Commission européenne et les groupes d'intérêt*, Communication de la Commission, Bruxelles.
- CE [2000], *La politique de développement de la communauté européenne*, Communication de la Commission, Bruxelles, 48 p.
- CE [2001a], *Gouvernance Européenne. Un Livre Blanc*, Bruxelles, 40 p.
- CE [2001b], « Les nouveaux acteurs du partenariat », *Programming Guideline. Notes n° 6*, Bruxelles, 14 p.
- CE [2002a], *Participation des acteurs non-étatiques à la politique communautaire de développement*, Bruxelles, 39 p.
- CE [2002b], *Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*, Communication de la Commission, Bruxelles.
- CE [2004a], Appel à Propositions « *Strengthening the capacity of Burmese civil society* », Bruxelles, 18 p.
- CE [2004b], *Directives sur les principes et bonnes pratiques en matière de participation des acteurs non étatiques aux dialogues et aux consultations sur le développement*, Bruxelles, 24 p.
- CE [2004c], *Guidelines for 2004 Mid-Term Review under the ACP-EC Partnership Agreement, Final Draft*, Bruxelles, 32 p.
- CESE [2002], *Déclaration finale, 23^e Rencontre des représentants des milieux économiques et sociaux ACP-UE*, Bruxelles, 7 p.
- CONCORD [2003], *Commentaires sur le projet de lignes directrices sur la participation des ANE*, 8 p.
- Coordination SUD [2003], *Programme de travail sur l'évolution du rôle des ONG du Nord*, Paris, 3 p.
- DCE Bénin [2003], *TdR Mission d'Identification. État des lieux de la société civile au Bénin*, 7 p.
- DCE Burkina Faso [2002], *TdR Étude de pré-faisabilité. Appui institutionnel à la société civile/développement local*, 5 p.
- DCE Burkina Faso [2004], *Instruments de financement en appui aux organisations de la société civile*, 5 p.
- DCE Côte d'Ivoire [2004], *TdR Étude de faisabilité « Programme d'Appui à la société civile en Côte d'Ivoire »*, 9^e FED, 9 p.
- DCE Mali [2003], *TdR Mission d'Identification des mesures d'accompagnement de la société civile au Mali*, 6 p.
- DCE Niger [2004], *TdR Mission d'Identification. Programme d'appui aux acteurs non-étatiques*, 9^e FED Niger, 9 p.
- DE MUNCK J. [2001], « Pour la société civile », *La Revue Nouvelle*, vol. 113, n° 1, Bruxelles, p. 36-69.

- EMBERSON P., VERE T. [2003], « Tournant décisif pour les acteurs non-étatiques du Pacifique », *Le Courrier ACP-UE*, n° 199, p. 26-27.
- Eurostep [2003], *Presentation on the EDF, ACP-EU Joint Parliamentary Assembly, Committee on Economic Development, Finance and Trade*, Bruxelles, 5 p.
- Eurostep [2004], *The ACP CSP Mid-Term Reviews : a credible contribution towards the Millennium Development Goals ?*, Bruxelles, 16 p.
- Eurostep-ADEID [2002], *Participation de la société civile au processus d'élaboration de la Stratégie de Coopération de l'Accord UE-ACP au Cameroun. Une perspective de la société civile*, 23 p.
- Eurostep-CIECA [2002], *Participation of Civil Society in the Preparation of the Cooperation Strategy of the EU-ACP Agreement in the Dominican Republic. A civil society perspective*, 12 p.
- FERGUSON J. [1990], *The Anti-Politics Machine : « Development », Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- FONTENEAU G. [2003], « Les syndicats sont des acteurs du développement », *Le Courrier ACP-UE*, n° 199, p. 29-30.
- GAUTIER P. [2005], « Les usages politiques réciproques des organisations non gouvernementales de développement et de l'Union européenne », à paraître, la Documentation Française, 25 p.
- HAUBERT M. [2000], « L'idéologie de la société civile » in M. Haubert, P.-P. Rey (coord.), *Les sociétés civiles face au marché. Le changement social dans le monde post-colonial*, Paris, Karthala, p. 13-86.
- HERMIER A. [2004], « Les acteurs non étatiques au Sénégal : Vers une stratégie d'action politique des acteurs non étatiques », *En Bref*, Maastricht, ECDPM, 12 p.
- LAVIGNE DELVILLE Ph. [2000], « Impasses cognitives et expertise en sciences sociales : réflexions à propos du développement rural en Afrique », in J.-P. Jacob (dir.), *Sciences sociales et coopération en Afrique : les rendez-vous manqués, Nouveaux cahiers de l'IUED*, n° 10, PUF/IUED, p. 69-99.
- MASSARDIER G. [2003], *Politiques et action publiques*, Paris, Armand Colin, 302 p.
- MICHEL H. [2005], « Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie européenne. Élaboration et mise en œuvre de la "démocratie participative" à la Commission européenne », Colloque LAIOS et AFSP « Cultures et pratiques participatives : une perspective comparative », janvier 2005, 13 p.
- MOREAU F. [2003], « Implication des acteurs non étatiques dans le processus de programmation : évaluation préalable », *Le Courrier ACP-UE*, n° 199, p. 18-19.
- NAUDET J.-D. [1999], *Trouver des problèmes aux solutions, vingt ans d'aide au Sahel*, Paris, Club du Sahel/OCDE.
- OTAYEK R. (coord.) [2002], « Démocratie et société civile : une vue du Sud », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 9, n° 2, p. 167-318.
- PLANCHE J. [2004], « Accompagner l'émergence et le renforcement des sociétés civiles. Mieux comprendre les enjeux », *Coopérer Aujourd'hui*, n° 38, Paris, GRET, 51 p.
- POULIGNY B. (dir) [2001], « Une société civile internationale ? », *Critique Internationale*, n° 13, Paris, Presses de Sciences Po, oct., p. 120-176.
- Secrétariat ACP [2003], *L'Accord de Cotonou. Manuel à l'usage des acteurs non étatiques*, Bruxelles, 162 p.
- STOCKER S. [2003], « Cotonou au service des citoyens », *Le Courrier ACP-UE*, n° 199, p. 20-21.
- VILLEVAL Ph., LAVIGNE DELVILLE Ph. [2004], « Capitalisation d'expériences, expériences de capitalisation : comment passer de la volonté à l'action ? », *Traverses*, n° 15, Handicap International/Gret/Groupe Initiatives, 46 p.
- ZÉMOR P. [2003], *Pour un meilleur débat public*, Paris, Presses de Sciences-Po, 139 p.

La société civile à l'Organisation mondiale du commerce : vers une gouvernance plus équitable ?

Raphaël Canet, René Audet***

Introduction : la société civile, nouvel acteur du système mondial

L'irruption de la société civile transnationale sur la scène mondiale a nourri l'espoir d'une véritable inflexion du cours de la globalisation néolibérale. Désormais, face à la toute puissance du marché mondialisé, de son idéologie (le néolibéralisme), de son lieu de discussion (le Forum économique mondial de Davos) et de ses institutions (le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, l'Organisation mondiale du commerce... et les États néolibéraux), les centaines de millions de laissés pour compte de la mondialisation auraient, eux aussi, leur porte-parole et pourraient faire retentir leurs voix dissidentes. À la mondialisation par le haut, satisfaisant les intérêts des élites néolibérales, viendrait enfin répondre la mondialisation d'en bas [Falk, 2000], celle des nouveaux damnés d'une terre devenue *globalitaire* [Santos, 2000] qui proclament qu'un autre monde est possible.

Dans cette perspective, la société civile s'impose tel un nouveau Tiers état qui, pour paraphraser Sieyès, n'a eu que peu de poids dans l'ordre économique-politique mondial et veut, désormais, être quelque chose. Elle a d'ailleurs déjà fait sa révolution. La *Bataille de Seattle* [Barlow, Clarke, 2002], terme désormais consacré pour qualifier les violentes manifestations qui ont entourées la troisième réunion ministérielle de l'OMC en novembre 1999, symbolise aujourd'hui l'acte de naissance de ce troisième pouvoir qui, à côté des Gouvernements et du Marché, entend peser de tout son poids pour changer la face de la mondialisation [Perlas, 2003]. En effet, la reconnaissance de la société civile, comme l'un des piliers de la triarticulation ¹

* Groupe interdisciplinaire de recherche sur les Amériques (GIRA)-INRS-UCS (Montréal) et Chaire MCD-UQAM. L'auteur tient à remercier Guillaume Jacques pour sa contribution à la recherche, ainsi que le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada pour son soutien financier.

** Chaire de recherche du Canada en Mondialisation, Citoyenneté et Démocratie, Université du Québec à Montréal.

1. Selon Nicanor Perlas, suite à la prise de conscience de Seattle en 1999, la société civile a pris « sa place à côté des Gouvernements et des instances du Marché, dans le cénacle des institutions clé qui déterminent aujourd'hui l'orientation et la nature de la mondialisation » [Perlas, 2003, p. 31]. Elle incarne le pouvoir culturel qui doit désormais prendre place aux côtés des pouvoirs politique et économique.

du système mondial, suppose la reconfiguration des relations internationales, souvent analysée en terme de passage du vieux multilatéralisme étatique, ou traditionnel, au nouveau multilatéralisme pluri-acteurs, ou complexe [Higgott, 2000 ; O'Brien, Goetz, Scholte, Williams, 2000], qui se traduit par la redéfinition à la fois des acteurs, des enjeux, des lieux et des modes de négociation et de règlement des différends, voire de résolution des conflits.

Cependant, aussi séduisant soit-il, il convient de ne pas se laisser emporter trop loin par cet élan d'optimisme. Plusieurs nuages menaçants viennent assombrir l'horizon radieux de cette gouvernance mondiale en gestation. Tout d'abord, depuis les événements du 11 septembre 2001, la propension des États-Unis à emprunter la voie de l'unilatéralisme tend à relativiser grandement l'éventuel passage au multilatéralisme complexe. De plus, en faisant l'hypothèse du caractère conjoncturel de l'aventurisme états-unien, il convient de s'interroger sur l'influence réelle de cette portion de la société civile qui choisit de jouer le jeu de la gouvernance mondiale dans le cadre de ce multilatéralisme complexe. Ce qui, d'un point de vue stratégique par rapport à l'objet spécifique dont nous entendons traiter ici, débouche sur l'interrogation suivante : dans le but de promouvoir une plus grande équité dans le commerce mondial et de mieux partager les fruits du développement, convient-il de confronter les organisations internationales à caractère économique de l'intérieur, ou de l'extérieur ?

Dans cette perspective, nous aborderons le cas d'une organisation internationale fondamentale dans la régulation néolibérale des sociétés contemporaines [Canet, Duchastel, 2004], notamment du fait du poids qu'elle exerce sur la libéralisation des échanges et des rapports que ses politiques économiques génèrent entre les pays du centre et de la périphérie du système mondial : l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Notre propos visera à voir comment, parallèlement à une ouverture de ses structures institutionnelles et de son mode de fonctionnement à une certaine société civile transnationale, notamment lors de ses Conférences ministérielles, l'OMC en viendra ou non à tenir compte des propositions de ce nouvel acteur dans l'élaboration de ses politiques. En somme, la gouvernance mondiale constitue-t-elle une réelle opportunité de changement des pratiques et de la culture politiques, ou se réduit-elle à une simple idéologie de légitimation d'un système mondial voué à la préservation des intérêts du secteur privé des pays du Nord ?

L'OMC, son histoire, sa mission, son mode de fonctionnement

Le projet de construction d'un organisme international pour réguler le commerce date de l'après-guerre et s'inscrit dans le contexte de reconstruction et de restauration économique de l'Europe. La Charte de la Havane (1947) énonce alors l'idée selon laquelle il existe un lien entre la libéralisation du commerce et le développement. Quelques années plus tard, le GATT (*General Agreement on Trade and Tarification*) naîtra dans l'optique d'« assurer la sécurité et la prévisibilité de l'environnement commercial international pour les milieux d'affaires et un processus continu de libéralisation du commerce qui soit propice au développe-

ment de l'investissement, à la création d'emplois et à l'expansion des échanges » [Holly, 2002, p. 210].

Mais la naissance d'une organisation mondiale du commerce est retardée par les conflits et les disputes entre les pays développés et les pays sous développés qui donneront lieu à la formation d'alliances, notamment au sein de la Commission des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED). Si les années du cycle d'Uruguay (1986-1994) qui ont menées à la création de l'OMC témoignent de la diffusion et de l'adoption des idées néolibérales dans le cadre du GATT, les dernières années (1995-2004) se caractérisent néanmoins par un processus de cristallisation des positions des différents groupes, principalement sur les axes Nord/Sud et États-Unis/Union européenne [Deblock, 2002]. Notamment sur les enjeux de l'agriculture, l'Europe et les États-Unis s'opposent souvent, tout comme le font les pays en développement et les pays développés, particulièrement autour des questions de soutien interne et de *dumping*. Il est important de comprendre cette dynamique dans la mesure où l'existence de l'OMC repose d'abord sur l'accord et la participation des États et que ce sont les stratégies et les rapports de force entre ces derniers qui « dessinent la physionomie de l'organisation, [de telle sorte que] les inégalités structurelles de l'économie internationale transparaissent au niveau institutionnel » [Abbas, 2002, p. 46].

La Conférence ministérielle est l'autorité suprême de l'OMC. Se réunissant à intervalle de deux ans au maximum, la Conférence ministérielle a la responsabilité de prendre des décisions sur toutes les questions liées aux accords multilatéraux de commerce. Au sein de cette instance le système de prise de décision par consensus hérité du GATT reste la règle, bien que des exceptions soient prévues dans certaines circonstances. Entre les périodes de siège de la conférence, c'est le Conseil général qui mène les activités courantes de l'OMC. Le Conseil général, qui compte un représentant de chaque membre, agit simultanément comme Organe de règlement des différends (ORD) et comme Organe d'examen des politiques commerciales.

Deux logiques président lors des négociations et de l'adoption des règlements à l'OMC. La première est une logique de délibération diplomatique (pression par les pairs) qui existe aussi dans la plupart des organismes internationaux. La deuxième est une logique juridictionnelle, c'est-à-dire d'application de règlements formels. Mais cette dernière n'est pas exclusive, car même au sein de l'ORD, c'est la logique de délibération diplomatique qui prime [Loungrath, 2002]. Ainsi, même si les rapports officiels au sujet d'une question conflictuelle sont pensés et rédigés par un groupe spécial indépendant et parfois par l'Organe d'appel (OA), il reste que l'adoption des rapports se fait sur le mode diplomatique à l'intérieur de l'ORD.

Selon Loungrath, le mécanisme de règlement des différends contribue à l'efficacité, à l'évolution et à l'actualisation du cadre de l'OMC, mais il a aussi pour effet de rendre le droit commercial international de l'OMC indépendant des autres sphères du droit international. D'ailleurs, le chef de la délégation indienne à l'OMC, Srinivasan Narayanan, affirmait en 2000 que l'Organe d'appel de l'OMC « est l'institution la plus puissante du monde, plus puissante encore que le G-8 »

[Capdevila, 2000]². Ces considérations sont primordiales pour comprendre l'intérêt qu'ont les Organisations non gouvernementales (ONG) à prendre part au fonctionnement de l'organisation.

La politique d'ouverture de l'OMC au secteur non gouvernemental

Si le GATT ne contenait aucune disposition prévoyant une quelconque interaction avec la société civile, cette lacune fut comblée lors de la création de l'OMC en 1995. En effet, il est stipulé à l'article V alinéa 2 de l'*Accord instituant l'organisation mondiale du commerce* que « Le Conseil général pourra conclure des arrangements appropriés aux fins de consultation et de coopération avec les organisations non gouvernementales s'occupant de questions en rapport avec celle dont l'OMC traite »³.

Afin de détailler davantage la nature de cette relation nouvelle entre l'OMC et la société civile, le Conseil général de l'organisation a adopté, en juillet 1996, les *Lignes directrices pour les arrangements concernant les relations avec les organisations non gouvernementales*. Il y est précisé que « les Membres reconnaissent le rôle que les ONG peuvent jouer pour mieux informer le public des activités de l'OMC et conviennent à cet égard d'améliorer la transparence et de développer la communication avec les ONG ». Dans cette perspective, le Conseil recommande que les documents émanant de l'organisation soient rendus publics plus rapidement, notamment par l'utilisation d'une base de donnée électronique. Dans la même veine, il suggère l'organisation de symposiums portant sur des questions spécifiques relatives à l'Organisation auxquels seront conviées les ONG. Enfin, il donne, de manière informelle, la possibilité aux ONG de transmettre des notes d'information aux membres de l'organisation, par le biais de documents déposés à l'attention des délégations auprès du secrétariat.

Remarquons cependant que, compte tenu du fait que l'OMC est à la fois un traité intergouvernemental juridiquement contraignant qui établit des droits et des obligations entre ses membres (logique juridictionnelle) et une enceinte pour des négociations (logique de délibération diplomatique), il est clairement exprimé au point six de ces *Lignes directrices* qu'il « ne sera pas possible de faire participer directement les ONG aux travaux de l'OMC ni à ses réunions ».

En juillet 1998, le Directeur général de l'OMC, Renato Ruggiero, annonce la mise en œuvre d'un plan visant à renforcer la coopération avec les organisations non gouvernementales. Celui-ci se situera dans la droite ligne des mesures précédentes visant à faire des ONG des agents informés de relations publiques de l'OMC. Il consistera en effet essentiellement en l'organisation de réunions d'information sur les travaux des Comités et Groupes de travail de l'OMC, à l'intention des ONG, ainsi qu'à la création, sur le site Internet de l'organisation, d'une section

2. Notre traduction.

3. Pour accéder à l'ensemble des documents cités, consulter le site Internet de l'OMC à l'adresse suivante : <http://www.wto.org>.

spéciale comprenant l'ensemble des renseignements pertinents pour la société civile (dates des symposiums et réunions, procédures d'accréditations et échéanciers d'inscription...). De plus, afin de formaliser davantage la capacité des ONG à transmettre, elles aussi, des informations aux membres de l'OMC, une liste des notes d'information communiquées par les ONG au Secrétariat est établie chaque mois et distribuée aux délégations pour information. Toujours dans cette même volonté de transparence et de promotion de l'accès aux renseignements, un bulletin d'information mensuel électronique est à la disposition des ONG depuis avril 2000. Finalement, depuis mai 2002, le délai de restriction limitant l'accès aux documents produits par l'organisation a été réduit (de 8 à 9 mois il a été ramené de 6 à 12 semaines).

L'analyse formelle de cette politique d'ouverture suggère donc que les ONG semblent n'être considérées par l'organisation que comme de simples relais d'information auprès de l'opinion publique et non comme des sources de savoirs spécifiques qu'il conviendrait de prendre en compte dans le processus de négociation afin d'aboutir à des décisions plus équitables pour tous. Elles sont pourtant nombreuses ces ONG à cogner à la porte de l'organisation, à vouloir participer aux réunions ministérielles et autres symposiums et à soumettre des documents auprès du secrétariat de l'organisation. Aussi limité soit-il, ce pouvoir d'influence exerce malgré tout un fort pouvoir d'attraction. L'OMC constitue donc un objet de convoitise, mais auprès de qui au juste, et dans quel but ?

Investir un nouveau cadre d'action : représentation et influence des ONG à l'OMC

Comme nous venons de le voir, l'OMC accorde une place minimale aux acteurs du secteur non gouvernemental dans son processus de fonctionnement. Confinées à un rôle de relais publicitaire, les organisations de la société civile ne peuvent participer directement aux travaux et réunions officielles. Remarquons cependant que l'OMC n'en a pas moins instauré un cadre formel au sein duquel ces organisations peuvent inscrire leurs différentes stratégies d'action, ce qu'elles ne manquent d'ailleurs pas de faire. Dès lors, afin de prendre toute la mesure du rôle que la société civile est amenée à jouer au sein de l'OMC, il convient de développer une analyse à plusieurs niveaux.

Tout d'abord, en nous plaçant du point de vue de l'Organisation, nous rendrons compte de la manière dont l'OMC se représente le secteur non gouvernemental et surtout les diverses modalités officielles d'action de celui-ci qui vont en découler. Pour cela, une rapide comparaison avec les autres représentations disponibles dans le discours global des organisations internationales s'avère nécessaire afin de rendre compte de la logique sous-jacente à ce genre de reconnaissance. Ensuite, à la lumière de ce type de représentation préconisé à l'OMC, nous dresserons un tableau statistique partiel des différentes organisations qui composent cette nébuleuse d'ONG participant aux Conférences ministérielles de l'OMC. Cela nous permettra de déceler, au-delà de la définition englobante, la nature des différents

intérêts en présence et leur poids relatif. Enfin, dans le but de confronter les différentes hypothèses que les analyses sémantique et statistique nous permettront de soulever, nous nous livrerons à une analyse empirique des différentes tractations entourant le dossier du coton lors de la cinquième Conférence ministérielle qui s'est tenue à Cancún (Mexique) en 2003.

Analyse sémantique : une définition en vue de l'action

S'il apparaît indéniable que le secteur non gouvernemental occupe une place grandissante sur la scène internationale, remarquons cependant que cette reconnaissance croissante va de pair avec une représentation sans cesse plus rationalisée et ordonnancée de ce secteur non gouvernemental par les organisations internationales concernées, et qui débouche sur une configuration particulière de l'espace délibératif transnational.

Au regard des documents émanant des différentes conférences thématiques internationales organisées sous l'égide de l'ONU depuis le début des années 1990, nous pouvons identifier trois manières de définir le secteur non gouvernemental dans l'espace transnational, chacune impliquant des logiques d'actions différentes. L'usage de l'appellation *Organisations non-gouvernementales* (ONG) fait partie du vocabulaire classique des organisations internationales depuis la Seconde Guerre mondiale. Il renvoie à un univers composite où de multiples groupes d'intérêts se rassemblent avec pour seul point commun celui d'apparaître comme le versant négatif des acteurs légitimes du système international, soit les organisations gouvernementales. Depuis la fin des années 1990, et notamment la *Session spéciale de l'Assemblée Générale sur la Conférence internationale sur la population et le développement* (1999), l'appellation de *Société civile* tend à s'imposer pour caractériser cet univers du non gouvernemental. Ce terme employé, au singulier, semble englober principalement la multitude d'ONG, jusqu'à ce que le terme de *secteur privé* s'affiche à côté du précédent, à partir de la *Session spéciale de l'Assemblée générale sur le Sommet mondial sur le développement social et au-delà* (2000), formant ainsi l'un des deux pôles constitutif de la société civile. Finalement, la *Conférence internationale sur le financement du développement* qui s'est déroulée à Monterrey (Mexique) en mars 2002, consacre l'adoption d'une nouvelle terminologie, celle de *Stakeholders*. L'emploi de ce terme, issu du jargon de la finance et qui pourrait se traduire par *partie prenante* ou encore *partenaire*, conduit à deux importantes conséquences. Tout d'abord, il permet l'autonomisation du secteur privé par rapport à la société civile, conduisant par le fait même à une restriction de la définition de celle-ci et la mise de ces deux entités sur un même pied d'égalité. Ensuite, puisque les Organisations internationales et les États se voient eux aussi reconnaître le statut de *Stakeholder* (mais à un niveau différent puisqu'eux sont des *Stakeholders officiels* alors que la société civile et le secteur privé sont des *Stakeholders non officiels*), cela conduit à estomper la distinction entre les secteurs gouvernemental et non gouvernemental, impliquant ainsi une nouvelle conception des rapports, sous l'angle de la gouvernance, entre ces quatre entités.

Dès lors, les différentes organisations internationales vont pouvoir puiser dans ce champ sémantique les représentations qui vont le mieux correspondre à leur stratégie de reconnaissance et d'ouverture au secteur non gouvernemental. L'OMC a choisi la voie du conservatisme en continuant de se référer à la notion d'ONG afin de qualifier cet ensemble hétéroclite de nouveaux acteurs. Or, cette évolution du mode de représentation du secteur non gouvernemental n'est pas sans incidence sur les modalités concrètes de sa participation à l'espace délibératif mondial. En effet, alors que les représentations symboliques du secteur non gouvernemental sous la forme d'*Univers des ONG* ou de *Société civile* impliquaient le même type de participation de ce secteur conservant sa spécificité, l'apparition du terme *Stakeholders*, en ce qu'il implique la disparition par fusion de la dichotomie gouvernemental/non gouvernemental, entraîne une modification profonde du mode de participation. Représenter le secteur non gouvernemental sous la forme de la nébuleuse des ONG ou de la société civile conduit à confiner ces acteurs aux modalités classiques d'inclusion, c'est-à-dire au statut d'observateur à participation limitée (orale et écrite). Les organisations n'ont en aucun cas un rôle de négociateur. En revanche, la notion de *Stakeholders* implique une participation à géométrie variable, se déclinant en trois dimensions : observateur à participation limitée (écrite), consultation ponctuelle (*multistakeholders roundtable* qui se multiplie en marge du processus officiel) et communication virtuelle en tout temps (par le biais d'Internet). Un tel processus a pour ambition affichée de favoriser le dialogue entre les multiples partenaires, de façon à ce que tous les points de vue soient exposés et qu'une décision, la plus éclairée possible, soit finalement prise par les délégations officielles.

*Analyse statistique :
au-delà du discours englobant, une diversité d'intérêts*

À la lumière de l'analyse sémantique précédente, nous pouvons supposer qu'à l'OMC, outre le fait que l'utilisation du concept d'ONG (et non de *Stakeholders*) en vienne à limiter la capacité formelle d'intervention des acteurs non gouvernementaux, il permet aussi de ne pas faire la distinction entre les organisations qui, au sein de l'univers du non gouvernemental, défendent les intérêts mercantiles du secteur privé et celles plus largement dédiées à la défense d'intérêts collectifs de dimension sociale et que l'on rassemble généralement sous le terme de société civile (organisations environnementalistes, développementalistes, syndicats, associations paysannes, associations de consommateurs...).

Ainsi, dans le but de mieux cerner les composantes de cette nébuleuse d'ONG qui participe au processus formel de l'OMC, et surtout de mesurer leur poids statistique relatif, nous avons analysé les listes des organisations qui ont été accréditées lors des cinq conférences ministérielles de l'OMC, soit Singapour (9-13 décembre 1996), Genève (18-20 mai 1998), Seattle (30 novembre-3 décembre 1999), Doha (9-14 novembre 2001) et Cancún (10-14 septembre 2003). En croisant les informations disponibles sur les sites Internet de l'OMC et de chacune des organisations répertoriées, nous avons répartis les ONG inscrites selon deux critères de distinction : le premier relatif au pays d'origine de l'ONG, le second au type d'intérêt défendu.

Cela nous a donc fourni quatre catégories de classement : les ONG provenant des pays du Nord, puis du Sud, celles dédiées à la défense des intérêts économiques du secteur privé et celle oeuvrant dans le champs des intérêts sociaux et environnementaux de la société civile. Notre étude nous a permis de noter que les ONG issues de pays du Sud ne représentaient que 30 % de l'ensemble des organisations présentes lors de la réunion ministérielle de Singapour (1996). Taux de participation record puisque les niveaux de participation d'ONG provenant des pays du Sud demeureront en deçà pour les quatre réunions suivantes (17 % à Genève, 14 % à Seattle, 23 % à Doha et 26 % à Cancún). Pour ce qui concerne le type d'activité, l'écart est moindre tout en demeurant très significatif. Les organisations dédiées à la promotion des intérêts de la société civile représentaient 56 % des organisations présentes à Singapour (1996), 64 % à Genève (1998), 49 % à Seattle (1999), 53 % à Doha (2001) et 58 % à Cancún (2003). Ainsi, notons qu'en moyenne, trois ONG sur quatre qui participent aux réunions ministérielles de l'OMC sont issues de pays du Nord et pratiquement une sur deux représente les intérêts de la société civile.

Une importante mise en garde doit être ici formulée. En effet, les chiffres que nous tirons de notre analyse statistique ne visent qu'à déconstruire le mythe de l'homogénéité de l'univers des ONG. D'ailleurs, le choix partial de nos deux critères de classification (origine géographique et intérêt défendu) ne visait qu'à démontrer que les clivages Nord/Sud et intérêts du secteur privé/intérêts de la société civile, qui structurent à la fois le champ de la politique mondiale et les rapports de force à l'OMC, se prolongent au sein même de la nébuleuse des ONG conviées aux conférences ministérielles. Cela ne permet aucunement d'affirmer que, même au sein de l'univers du non gouvernemental qui participe de manière limitée aux processus de l'OMC, c'est l'idéologie néolibérale et la défense de l'ordre économique mondial qui prédominent. Pour cela, il aurait fallu étudier minutieusement les objectifs poursuivis par chacune des quelques deux mille organisations recensées. Ce que nous n'avons pas fait. Beaucoup d'ONG originaires de pays du Nord proposent des alternatives à la mondialisation néolibérale, certaines provenant du Sud font l'éloge des présupposés macroéconomiques du *Consensus de Washington*, quelques représentants du secteur privé militent pour l'investissement responsable, etc.

Ainsi, sans pour autant sombrer dans les *a priori* réducteurs (le « méchant Nord » contre le « bon Sud », « l'avidité secteur privé » contre « l'altruiste société civile »), ces chiffres nous permettent simplement de noter que lorsque l'OMC s'affiche comme une organisation inclusive et ouverte à la voix de la société civile, c'est une voix bien particulière qu'elle est prête à entendre.

Une analyse empirique : le cas de l'initiative en faveur du coton à Cancún

Ainsi, le cadre d'action mis en place par l'OMC afin d'accueillir les revendications des ONG s'avère, de par sa représentation de ce secteur, assez restrictif quant aux potentialités d'influence directe véritable. De plus, l'analyse statistique de la participation à ces processus suggère qu'à l'OMC, les ONG s'avancent plutôt en

ordre dispersé, voire antagonique. De là à affirmer que les ONG qui participent au processus de l'OMC n'ont finalement aucun pouvoir, il n'y a qu'un pas que nous nous garderons bien de franchir. En effet, l'analyse empirique de la conférence ministérielle de Cancún, notamment sur le dossier du coton, nous révèle que malgré les puissantes limites imposées par ce cadre d'action, la société civile a réussi à mettre en œuvre des stratégies d'action efficaces.

La dynamique qui a conduit à l'initiative africaine sur le coton [OMCa, 2003] est intéressante à plus d'un titre. D'abord parce qu'elle plaide pour l'application des règles de l'OMC et des principes de la libéralisation du commerce, et non pour leur limitation. Dans ce cas, les protagonistes africains n'ont pas pris le parti de l'exception en demandant un traitement préférentiel, mais plutôt celui de l'intégration en proposant l'abolition des distorsions dans le commerce. Ensuite, ce cas démontre – et c'est là l'hypothèse que nous suivrons dans cette section – que les acteurs de la société civile peuvent, d'une part, contribuer activement au processus d'élaboration et de rédaction des initiatives portées à l'OMC et, d'autre part, participer indirectement aux négociations grâce aux discussions informelles avec les délégations gouvernementales qui se tiennent entre les séances officielles.

Afin de confirmer cette hypothèse, penchons-nous d'abord sur la stratégie adoptée par les pays ouest africains soumissionnaires de l'initiative en faveur du coton⁴. Bien que ces derniers argumentent contre les subventions américaines dans le secteur du coton – qualifiant ces dernières d'illégales selon le droit de l'OMC [Diouf, 2003] –, la stratégie adoptée à Cancún n'a pas été celle de la confrontation ni du contentieux. L'affrontement devant l'ORD a plutôt été porté par le Brésil, puissance régionale du continent Sud-américain et protagoniste d'un groupe de pays à forte production agricole alignés sur le renouvellement de l'*Accord sur l'agriculture*⁵. Pour la plupart des pays africains, l'affrontement avec les États-Unis n'est pas envisageable. Il fallait donc à Cancún miser sur une autre stratégie : la négociation. Dans le cas qui nous intéresse, la démarche de négociation à dès le début été inscrite dans les procédures prévues par les règlements de l'OMC, c'est-à-dire par l'ajout d'une proposition à l'ordre du jour de la Conférence ministérielle.

Or, le choix de la négociation, tout comme celui de la confrontation, exige de considérables et onéreuses expertises des rouages complexes de l'OMC. Contrairement au Brésil, les pays les moins avancés d'Afrique de l'Ouest disposent de peu de ces moyens. D'autres acteurs, toutefois, constituent de véritables foyers de compétence, notamment en ce qui concerne la structure et la terminologie juridique

4. Il s'agit du Bénin, du Burkina Faso, du Mali et du Tchad. *L'Initiative sectorielle en faveur du coton* fut également appuyée par leurs alliées des pays les moins avancés (PMA), des pays de l'ensemble ACP (Afrique, Caraïbe et Pacifique) et les membres de l'Union Africaine.

5. La plainte déposée en 2002 par le Brésil devant l'Organe de règlement des différends fut portée en appel par les États-Unis suite à la décision de l'ORD de condamner les subventions états-uniennes. Dans son jugement final « L'Organe d'appel recommande que l'Organe de règlement des différends demande aux États-Unis de rendre leurs mesures, dont il a été constaté dans le présent rapport et dans le rapport du Groupe spécial, modifié par le présent rapport, qu'elles étaient incompatibles avec l'*Accord sur l'agriculture* et l'*Accord SMC*, conformes à leurs obligations au titre de ces accords » [OMC, 2005].

des accords et des processus de l'OMC. C'est le cas de l'ONG genevoise *IDEAS Centre*⁶ qui se présente comme « une organisation indépendante à but non lucratif dédiée à aider les pays à faibles revenus à intégrer le système commercial mondial [...] » [IDEAS Centre, 2005]. L'ONG accomplit cette mission en faisant bénéficier les pays en développement de son expertise. Par ce transfert de capacité, *IDEAS Centre* permet à ces pays d'exploiter les possibilités inhérentes aux mécanismes légaux et procéduraux que procure le statut de membre à l'OMC. L'objectif de l'intégration des pays en développement dans le multilatéralisme correspond donc à l'esprit de la position africaine véhiculé par l'*Initiative en faveur du coton* qui assume que, suite à la mise en œuvre de ses modalités, « les subventions au coton seraient entièrement éliminées et le libre marché rétabli pour le commerce international du coton » [OMC, 2003a]. En ce sens, le *Make Trade Fair* d'OXFAM résonne comme un appel à la mobilisation des pays en développement contre les subventions et autres formes de distorsions des termes de l'échange que l'on observe dans le commerce mondial.

Comme le souligne *IDEAS Centre* sur son site Internet, l'organisation a participé à la mise sur pied et à la défense de la proposition africaine sur le coton, ce qui démontre déjà un premier niveau d'intégration des acteurs de la société civile dans les procédures de l'OMC. Mais qu'en est-il de l'influence de ces acteurs lors des rencontres ministérielles où sont débattues les propositions ? Le récit des événements de Cancún permet d'entrevoir une dynamique de négociation où les rencontres informelles ont été mises à profit par les ONG⁷.

Mise tardivement à l'ordre du jour de la conférence, la proposition africaine sur le coton fera l'objet de débats dès la première journée de la rencontre ministérielle, le 10 septembre 2003. Le ton des discussions est donné : malgré l'enthousiasme manifeste du Directeur général de l'OMC, nommé facilitateur du groupe de travail créé sur ce sujet, l'accueil froid réservé à la proposition par les représentants états-uniens annonçait son échec probable. Tout au long des négociations, nous assisterons à un durcissement des positions des pays impliqués dans la problématique cotonnière. Le projet de déclaration « de rechange », rédigé la veille de la clôture de la conférence sous la direction du Président et hôte de la conférence, le ministre mexicain des affaires étrangères – M. Luis Ernesto Derbez – ne reflétait que la position américaine. Cela n'a finalement conduit qu'à accentuer la frustration et a mené à une déclaration finale d'échec ne faisant même pas mention de l'initiative africaine, malgré la tentative ultime de reformulation de la proposition effectuée par les quatre pays soumissionnaires.

Les commentaires figurant dans les médias suite à la conférence signalent que dès la troisième journée, la dynamique des négociations sur le coton évoluait vers un repli et un renforcement des positions de départ des groupes opposés. Nombreux

6. IDEAS Centre est présidée par Arthur Dunkel, ancien directeur général du GATT, et gérée par Nicolas Imboden, ex-diplomate et négociateur Suisse chargé de la coopération économique avec les pays en développement.

7. Les informations concernant cette reconstitution du déroulement de la conférence de Cancún ont été tirées d'une analyse des communiqués de l'OMC ainsi que d'une revue de presse.

sont les officiels, les experts et les représentants de la société civile qui ont attribué à l'alliance pays en développement/ONG la responsabilité de l'échec des négociations [The Nation, 2003 ; OXFAM, 2005 ; Reuters, 2003 ; Raghavan, 2003b]. S'il est vrai que bien d'autres explications doivent compléter le tableau de l'échec de Cancún, il n'en demeure pas moins que les ONG présentes dans l'enceinte de la conférence ont bénéficié de l'écoute des pays en développement et notamment des pays soumissionnaires de l'*Initiative sur le coton*. À cet effet, Carlo Trojan, ambassadeur de la Commission européenne, déclarait lors d'une session plénière sur le bilan de la 5^e Ministérielle de l'OMC⁸ que les négociations de Cancún ont été marquée par une nouvelle dynamique dans laquelle les membres de l'OMC ont développé « une trop grande tendance à se référer et à consulter leur groupe régionaux [et qu'il y avait] clairement une influence exercée par des ONG dans certains de ces groupes régionaux » [Raghavan, 2003a]. Notons que plusieurs ONG proches des gouvernements africains soumissionnaires de la proposition étaient sur place, comme le montre le registre des ONG accréditées pour la conférence [OMC, 2003b]⁹.

Ainsi, le cas de la proposition des pays africains sur le coton tend à démontrer que la société civile peut intervenir dans la mécanique de l'OMC en dehors des conférences ministérielles grâce à des stratégies d'appui technique aux pays en développement, et au sein même de ces conférences en profitant des réunions informelles pour se faire entendre de ces mêmes pays. Comme en témoignent aussi les documents de la campagne promotionnelle d'OXFAM, une proposition se retrouvant à l'ordre du jour d'une conférence ministérielle peut, par la suite, être portée et diffusée par la société civile. C'est ce qu'entendait d'ailleurs l'ONG *IDEAS Centre* en écrivant dans une note d'information faisant suite à la conférence de Cancún qu'« une forte pression devrait être maintenue à tous les niveaux, notamment par l'intermédiaire des ONG et de la presse » [IDEAS Centre, 2003].

De la gouvernance à l'OMC : entreprise de relation publique ou inflexion des négociations?

L'impact des ONG qui répondent à la politique d'ouverture de l'OMC sur les résultats des négociations commerciales ne se laisse pas mesurer facilement. D'une part, nous pouvons attribuer cette difficulté au fait que les négociations au sein de l'OMC restent en grande partie privées et confidentielles. D'autre part, les événements et polémiques impliquant la participation des ONG à l'OMC lors des cinq dernières années laissent entrevoir des dynamiques contradictoires où cette opéra-

8. Cette plénière se tenait dans le cadre de la 50^e session du Trade and Development Board de la CNUCED, à Genève, du 6 au 17 octobre 2003. Le compte-rendu des discussions est disponible en ligne : <http://www.unctad.org/Templates/meeting.asp?intItemID=1942&lang=1&m=5993>.

9. En plus de *IDEAS Centre*, des associations africaines de producteurs de coton ou de paysans ont sans doute pu être impliquées dans les discussions informelles, notamment l'Association des cotonculteurs africains (ACA), l'Union nationale des producteurs du Burkina Faso (UNPBF), le Réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA) et l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture du Mali.

tion d'ouverture peut être considérée, soit comme une simple entreprise de relation publique de la part de l'organisation de régulation du commerce, soit comme une intrusion des acteurs non gouvernementaux dans l'équilibre (ou le déséquilibre) des forces et intérêts en jeu au sein des négociations.

L'analyse du cadre formel mis en place par l'OMC nous a révélé que les ONG semblent réduites au rôle de courroie de transmission de l'information émanant de l'OMC et adressée à l'opinion publique. Elles se trouvent insérées dans une relation asymétrique de communication où toutes sortes de mécanismes publicitaires sont mis en place pour les tenir informées des activités de l'organisation, sans pour autant qu'elles aient, en retour, une même latitude d'expression. C'est en tout cas ce que tend à montrer le récit du forum public et officiel de dialogue entre ONG et représentants de l'OMC qui fut organisé par ces derniers dans les jours précédents l'ouverture de la conférence de Seattle (1999). Qualifié d'exercice de relation publique autant par les protagonistes de la société civile que par des représentants officiels de certains membres de l'OMC, l'objectif de ce forum n'était pas de prendre en compte les inquiétudes et les critiques des ONG, affirmait Charlene Barshefsky, représentante officielle des États-Unis, mais de leur laisser la chance de s'exprimer : « l'essence de la démocratie est d'inclure chaque parti à la discussion et les laisser s'exprimer, ce qui ne veut pas dire qu'il faut être d'accord avec eux » [Zoll, 1999]¹⁰. Nous retrouvons cette même attitude dans les activités de préparation de la réunion ministérielle de Cancún en 2003. La volonté officielle de dialogue avec les groupes non gouvernementaux qu'exprimait à cette époque le directeur de l'organisation, Supachai Panitchpakdi, s'est traduite par la tentative de création d'un groupe consultatif d'ONG auprès du directeur général. Toutefois, les ONG impliquées ont vite constaté que cette initiative n'allait pas changer le « fonctionnement informel non transparent et non inclusif de la rédaction des documents et des prises de décision lors du processus devant mener à Cancún et lors de la ministérielle de Cancún en tant que telle » [Raghavan, 2003b]¹¹. Ainsi, confinées aux antichambres des salles de réunion et exclues des séances de travail, les ONG ont certes la liberté de manifester leurs positions, par écrit, sans pour autant que qui que ce soit ne soit obligé de les écouter, si ce n'est des oreilles complaisantes. À quoi bon la transparence si, une fois informées, les ONG n'ont aucune possibilité de peser sur le cours des négociations ?

Pourtant, d'autres indices puisés dans la pratique des acteurs en présence semblent dessiner un tout autre tableau. L'un des aspects les plus appréciables des suites de l'inclusion des ONG au sein des forums de l'OMC, tant limitée soit-elle, est peut-être justement le raffinement de la critique fondamentale qui est adressée à cette organisation : son manque de transparence. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, les ONG ont utilisé la stratégie d'ouverture de l'OMC afin de mettre en évidence son opacité. Plutôt que de se transformer en agent de communication sur les bonnes pratiques de l'organisation auprès de l'opinion publique, les ONG ont

10. Notre traduction.

11. Notre traduction.

redoublé leur critiques, devenues d'autant plus légitimes qu'elles sont désormais formulées de l'intérieur de l'organisation, notamment concernant les effets pervers, pour les pays les plus défavorisés, du fonctionnement de l'organisation et de son mode de prise de décision.

Les motifs de condamnation des processus de préparation devant mener aux conférences et aux consensus exigés par le fonctionnement de l'OMC réfèrent généralement au fait qu'ils sont l'œuvre d'un groupe restreint de membres puissants et influents. Dans une lettre rédigées par une dizaine de grandes ONG internationales à l'attention du personnel de direction de l'OMC et des ministres du commerce des pays membres quelques mois avant la rencontre de Cancún, on lit en vingt-trois points les déficits en matière de transparence et de participation que les signataires attribuaient au système de négociation de l'organisation¹². Dans les grandes lignes, les ONG s'y inquiètent de quatre problèmes principaux. Il s'agit, premièrement, des iniquités produites par le système du consensus, notamment l'existence de deux poids deux mesures parmi les acteurs des consensus (l'accord des pays du Nord étant considéré comme la condition de base de tout consensus alors que l'accord des pays du Sud est perçu comme un élément à rallier au consensus). Deuxièmement, l'agenda est considéré comme trop chargé et les réunions trop fréquentes, ce qui handicape les pays en développement bénéficiant de moins de ressources en terme d'outil et de personnel de négociation. Troisièmement, des pressions politiques sont effectuées à l'endroit des pays du Sud récalcitrants, pressions qui peuvent s'appuyer sur des leviers de développement indépendant de l'OMC (aides au développement du FMI et de la Banque mondiale, ententes bilatérales, etc.). Quatrièmement, l'impossibilité de changer les règles de fonctionnement de l'OMC et de modifier les accords déjà signés à cause du principe de la décision par consensus est aussi critiquée.

Ainsi, en concentrant leur énergie sur la dénonciation de la marginalisation structurelle de certains membres de l'OMC dans les processus de négociation, les ONG ont su tirer leur épingle du jeu en influençant les positions de certains pays. En effet, l'échec des négociations de Cancún suggère que la position des ONG a trouvé une oreille attentive du côté des pays les moins avancés et des membres du G-20. On peut émettre l'hypothèse que, s'inspirant des méthodes plutôt informelles que suppose le processus de délibération diplomatique sur lequel se construisent les consensus à l'OMC, les ONG ont vite compris l'importance des rencontres privées et ponctuelles et ont développé une stratégie de sensibilisation des délégations des pays les plus défavorisés aux conséquences globales du processus de libéralisation du commerce ainsi qu'au modalités déficientes de prise de décision au sein de l'OMC. Il semble d'ailleurs que plusieurs pays en développement aient si bien intégré le discours des ONG qu'ils en ont eux-mêmes adopté le langage. Il peut être

12. Lettre intitulée « *Memorandum on the need to improve internal transparency and participation in the WTO* », datée du 13 juillet 2003 et signée par The Third World Network, Oxfam International, WWF International, The Center for International Environmental Law, Focus on the Global South, The Institute for Agriculture and Trade Policy, The Africa Trade Network, The Tebtebba International Centre for Indigenous Peoples' Rights. En ligne : http://www.twinside.org.sg/trade_10.htm.

parfois très utile de demeurer dans les antichambres et de hanter les couloirs des lieux de négociation...

Conclusion : Société civile et gouvernance mondiale

Même si, du fait de leur caractère sensationnel, ce sont les manifestations de rue et les forums alternatifs qui occupent le plus souvent le champ médiatique, il n'en demeure pas moins que le pouvoir grandissant de la société civile sur la scène mondiale se mesure aussi par sa capacité progressive à pénétrer les instances internationales. Une telle reconnaissance officielle ne fait cependant pas l'unanimité au sein de cet univers profondément hétérogène. Plusieurs peuvent condamner ce qu'ils considèrent comme une forme de récupération. Dans cette perspective, c'est sur sa capacité à provoquer une réelle inflexion de la mondialisation néolibérale dans le sens d'une plus grande équité, par le biais de sa participation aux structures de gouvernance mondiale, que la frange réformiste de la société civile mondiale pourra légitimer son parti pris. L'étude de la participation des ONG au sein du processus de l'OMC nous permet de tirer trois conclusions en la matière, qui prennent la forme d'un présupposé, d'un défi et d'une note d'espoir.

Remarquons tout d'abord que l'OMC ne s'est pour l'instant que très timidement avancée sur le chemin menant à l'instauration de réelles structures de gouvernance construites autour de l'idée de dialogue multi-acteurs et de processus large et inclusif de négociation. En ne considérant les ONG que comme des relais d'information auprès de l'opinion publique, l'OMC n'a pas véritablement instauré un climat de relation symétrique entre ces nouveaux acteurs du système mondial. Les rapports de méfiance et d'antagonisme se sont perpétués, conduisant les ONG à poursuivre, de l'intérieur, leur lutte contre l'organisation, plutôt que d'adopter une démarche constructive de travail collaboratif, comme la prône l'idéologie de la gouvernance. Dans cette perspective, comme le démontrent les exemples de Seattle et Cancún, les victoires de la société civile sont synonymes d'échec des négociations et de l'OMC. Il est difficile, dans un tel contexte, de penser que l'OMC fonctionne selon le schéma idéal de la gouvernance mondiale. Ce n'est pas par l'instrumentalisation de la société civile à des fins publicitaires que l'OMC pourra répondre au manque de transparence dont elle est accusée, tout comme les autres institutions internationales à vocation économique. Ainsi, le présupposé de départ pour une action réellement efficace des partisans de la gouvernance mondiale, c'est que les organisations internationales, détentrices par délégation du pouvoir souverain, acceptent de jouer le jeu d'une réelle ouverture aux nouveaux acteurs du système mondial.

Ensuite, notons que ce phénomène d'ouverture de la sphère délibérative mondiale n'est pas dénué d'ambiguïtés, et peut même apparaître comme une arme à double tranchant. En effet, faire une place au secteur non gouvernemental au sein des instances internationales, c'est certes permettre à la société civile d'exprimer ses multiples revendications dans une perspective de bien commun, mais c'est aussi donner la parole au secteur privé et à la promotion de ses intérêts mercantiles.

En somme, la gouvernance mondiale est aussi une boîte de Pandore qui, sous prétexte de favoriser une plus grande démocratisation de la régulation mondiale, viendrait renforcer la capacité de lobbying du secteur privé. Le défi de la société civile réformatrice consiste ainsi à surmonter la concurrence du secteur privé afin de mettre la gouvernance mondiale au service du plus grand nombre.

Enfin, constatons que, malgré les limites imposées par le cadre d'action formel, la société civile réformatrice évoluant au sein de l'OMC a su tirer son épingle du jeu et démontrer une capacité d'influence réelle sur le cours des négociations. En sensibilisant aux causes qu'elle défend certains membres de l'organisation, notamment dans les rangs des pays du Sud, la société civile a pu contribuer à faire échouer certains accords inéquitables pour les pays en développement. La tâche est immense et la lutte s'avère longue, mais ce pouvoir d'action, aussi réduit soit-il, permet de nourrir l'espoir de véritables changements de fond. Le déroulement de la prochaine conférence ministérielle de l'OMC qui aura lieu à Hong Kong en décembre 2005 nous permettra de juger des avancées de la gouvernance mondiale.

BIBLIOGRAPHIE

- ABBAS M. [2002], « La rénovation du système multilatéral », in C. Deblock (éd.), *L'Organisation mondiale du commerce. Où s'en va la mondialisation ?*, Montréal, Fides/La presse, p. 39-52.
- BARLOW M., CLARKE T. [2002], *La bataille de Seattle. Sociétés civiles contre mondialisation marchande*, Paris, Fayard, 385 p.
- CAPDEVILA G. [2000], « Civil Society Groups Spark Power Battle within WTO », *IPS news reports*, <http://www.globalpolicy.org/ngos/role/globalact/int-inst/2000/1201.htm>.
- DEBLOCK C. (éd.) [2002], *L'Organisation mondiale du commerce. Où s'en va la mondialisation ?*, Montréal, Fides/La presse, 298 p.
- DIOUF E.H. [2003], « La survie du coton africain entre la négociation et le contentieux à l'OMC », in *Éclairage sur les négociations commerciale de Doha à Cotonou*, vol. 2, n° 3, en ligne : www.ictsd.org.
- CANET R., DUCHASTEL J. (éd.) [2004], *La régulation néolibérale. Crise ou ajustement ?*, Montréal, Athéna éditions, 390 p.
- FALK R. [2000], « Global civil society and the democratic prospect », in B. Holden, *Global Democracy : key debates*, New-York, Routledge, p. 162-178.
- HIGGOTT R. [2000], *Non-State Actors and Authority in the Global System*, New-York, Routledge, 320 p.
- HOLLY D. [2002], « Commerce et développement : de la Charte de La Havane à l'OMC », in C. Deblock (éd.), *L'Organisation mondiale du commerce. Où s'en va la mondialisation ?*, Montréal, Fides/La presse, p. 205-229.
- IDEAS Centre [2005], *Regional Integration. West and Central African Cotton Initiative at the World Trade Organisation (WTO)*, consulté en mai 2005, en ligne : <http://www.ideascentre.ch/cotton.html>.
- IDEAS Centre [2003], *Note d'information sur le coton : pendant et après Cancun*, consulté le 25 mai 2005, en ligne : <http://www.ideascentre.ch/cotton.html>.
- LOUGNARATH V. [2002], « Le mécanisme de règlement des différends », in C. Deblock (éd.), *L'Organisation mondiale du commerce. Où s'en va la mondialisation ?*, Montréal, Fides/La presse, p. 53-71.

- O'BRIEN R., GOETZ A.M., SCHOLTE J.A., WILLIAMS M. [2000], *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Cambridge, Cambridge University Press, 278 p.
- OMC [2003a], *Réduction de la pauvreté : initiative sectorielle en faveur du coton*, WT/MIN(03)/W/2, 15 août 2003, en ligne : www.wto.org.
- OMC [2003b], *ONG remplissant les conditions requises pour assister à la cinquième Conférence ministérielle de l'OMC*, en ligne : www.wto.org.
- OMC [2005], *États-Unis – Subventions concernant le coton upland – ab-2004-5 – Rapport de l'Organe d'appel*, WT/DS267/AB/R, 3 mars 2005, en ligne : www.wto.org.
- OXFAM [2005], *A Victory for Coton Farmers*, consulté le 25 mai 2005, en ligne : <http://www.maketradefair.org>.
- PERLAS N. [2003], *La société civile : le 3^e pouvoir. Changer la face de la mondialisation*, Barret-sur-Méouge, Éditions Yves Michel, 331 p.
- REUTERS [2003], *Poorest nations opt out of WTO block*, le 22 septembre 2003, consulté le 25 mai 2005, en ligne : <http://www.ifg.org/news/cancun/pooroptout.htm>.
- RAGHAVAN C. [2003a], « Cancun – part of journey, impasse or breakdown ? », *Suns*, le 8 octobre, en ligne : www.twinside.org.sg/title/5436a.htm.
- RAGHAVAN C. [2003b], « WTO ignores Calls for Democratic, inclusive Processes for Cancún », <http://www.globalpolicy.org/socecon/bwi-wto/wto/2003/0620ignore.htm>.
- SANTOS M. [2000], *Por uma outra globalização*, Rio de Janeiro, Record, 176 p.
- The Nation [2003], *NGOs Seen As Reason For Talk Failure*, le 23 septembre 2003, consulté le 25 mai, en ligne : <http://www.ifg.org/news/cancun/ngoreasfail.htm>.
- ZOLL D. [1999], « NGOs Unwelcome at Forum », *World Trade Observer*, <http://www.globalpolicy.org/ngos/99deb/wto.htm>.

Résumés

Élisabeth DORIER-APRILL, Cécilia MEYNET,
***Les ONG : acteurs d'une « gestion disputée »
des services de base dans les villes
africaines ?***

Dans le cadre des principes de « bonne gouvernance », le système de *gestion déléguée* des services urbains de base auprès de petites ONG ou groupements s'est généralisé dans les villes africaines engendrant la multiplication de ces intervenants privés de type associatif. Dans les villes du Mali et du Bénin, après que les services municipaux en faillite en ont été dessaisis, des prestations de proximité comme la collecte des déchets ménagers ou l'entretien des rues sont systématiquement confiées à de petits opérateurs locaux sous contrat qui ont généralement le statut d'ONG. On s'intéressera ici à la complexité des trajectoires et du jeu d'acteurs de ces ONG et de la compétition qui en résulte sur les territoires urbains de leurs interventions, territoires d'intervention souvent âprement *disputés* et concurrentiels. Ces ONG sont à la fois fragiles et très souples, souvent extrêmement polyvalentes, capables de changer d'orientation, de domaine de spécialisation ou d'aire d'intervention au gré des grandes orientations des bailleurs de développement. Les tensions internes ne sont pas absentes de ces petits groupes locaux. Mais au-delà de ces péripéties, leur trajectoire montre de remarquables capacités d'adaptation au contexte, aux normes internationales et aux opportunités de financement, autant qu'une efficacité sociale indéniable dans la redistribution sociale du travail et des ressources et dans l'autopromotion de jeunes entrepreneurs qui parviennent ainsi à acquérir une visibilité et à s'insérer sur le marché de l'emploi formel.

• Mots-clés : Afrique – Mali – ville – ONG – gouvernance – globalisation – gestion urbaine – politique urbaine – société urbaine – services urbains – assainissement.

Aurélien QUENTIN, ***ONG et politiques
publiques d'habitat urbain : réflexions
de l'Équateur et du Venezuela***

Depuis le milieu des années 1990, les ONG participent de manière institutionnalisée à de nombreuses politiques sociales dans les pays en développement, leur intégration formelle aux politiques publiques d'habitat en Équateur et au Venezuela en est une illustration. Cette coopération avec le tiers-secteur est promue par les grandes institutions internationales dans le cadre de la doctrine de la bonne gouvernance, dont les mots d'ordre sont la privatisation, la décentralisation et la participation de la société civile. Derrière l'argument de dépasser la crise de gouvernabilité que connaissent actuellement les États latino-américains, tout en approfondissant la démocratie et l'équité, se cachent des enjeux de reproduction du système existant, utilisant les ONG comme des agents régulateurs. Cet article cherche à mettre en évidence les mécanismes d'instrumentalisation de cette catégorie d'acteur en analysant son rôle dans les programmes d'habitat social en Équateur et au Venezuela.

• Mots-clés : ONG – bonne gouvernance – politiques publiques d'habitat urbain – Équateur – Venezuela – période 1996-2004.

Angela SANTAMARIA, Xavier ZUNIGO,
***Conflits, alliances et résistances autour
d'un programme européen de développement
rural en Colombie***

L'implantation d'un programme européen de développement rural dans le *Cauca* colombien génère un ensemble de conflits et de résistances de membres de la « communauté autochtone » de la région. La coordination mixte du programme entre experts internationaux, nationaux et autochtones et la création d'une nouvelle ONG locale imposées par la Délégation de la Commission européenne en Colombie, promotrice des principes de la « bonne gouvernance »,

a pour effet de bouleverser les relations de pouvoir établies et de faire perdre à une ONG locale, légitime pour les « autorités traditionnelles », le contrôle du programme. Les enjeux locaux, nationaux et internationaux de l'implantation du programme sont particulièrement explicites dans le cas des Écoles de justice en raison de leur position privilégiée dans le processus d'élaboration de la législation d'articulation entre juridiction nationale et autochtone. Les luttes pour leur contrôle permettent de saisir que l'opposition au modèle de la « bonne gouvernance », si elles prennent les formes d'une résistance culturelle, recouvrent également des stratégies de pouvoir pour le monopole de la gestion locale du programme de développement.

• Mots-clés : développement – agences de coopération internationale – ONG autochtone – bonne gouvernance – auto-gouvernance – justice autochtone – État multiculturel – résistance – stratégie.

Sophie CARATINI, *Le « projet Alizés-Électrique » ou les paradoxes du rapport de développement*

De 1994 à 1997, une ONG française, le GRET (Groupe de Recherche et d'Échanges Technologiques) réalise un « projet » d'électrification rurale en Mauritanie dont les schémas « de gestion » peuvent être rétrospectivement associés à la mouvance idéologique de la « bonne gouvernance ». Les premiers résultats d'une série d'enquêtes anthropologiques menées depuis 2002 en Mauritanie à la demande de l'AFD (Agence Française pour le Développement) puis de l'ADER (Agence du Développement de l'Électrification Rurale) sur le terrain villageois et institutionnel montrent que nombre de pratiques des professionnels du « développement » recèlent le désir de concrétiser un modèle d'organisation sociale porteur d'un fantasme d'ingérence politique. L'analyse des résistances provoquées par le « projet Alizés-Électrique » permet d'ouvrir quelques pistes de recherche sur l'ensemble du champ social défini par « l'Aide » et de s'interroger sur les logiques structurelles qui sous-tendent ce qu'il est proposé de nommer : « le rapport de développement ».

• Mots-clés : ONG – GRET – Alizés-Électrique – développement – gouvernance – Afrique – Mauritanie – anthropologie – Éoliennes.

Fabienne MARTIN, *Le partage des responsabilités : les ONG, l'État et l'OMS face à la lèpre en Inde*

Cet article se donne pour objet de réflexion la notion de « bonne gouvernance » à travers l'analyse des articulations entre ONG, État et institutions internationales. À partir de l'exemple d'une ONG active dans le domaine de la lèpre en Inde et dont nous considérons les champs et les modalités d'intervention, nous montrons comment se met en place un vaste processus participatif marqué par la délimitation fonctionnelle des tâches et le séquençage des responsabilités. Ainsi peut-on dire que la « bonne gouvernance » introduit, au-delà d'une participation chacun à son niveau à la diffusion des valeurs qui lui sont sous-jacentes, la fin du paradigme administratif reposant sur la dilution de la responsabilité. En cela l'« égalité » de l'ensemble des acteurs au détriment d'une prédominance de l'État fait de la « bonne gouvernance » un principe non pas tant de réduction du pouvoir de l'État que de réorientation de ses fonctions d'administration.

• Mots-clés : ONG – Inde – lèpre – politiques de santé publique – participation – responsabilité – gouvernance.

Bernard HOURS, *Les ONG au service de la gouvernance globale : le cas de l'Ouzbékistan*

Cet article analyse la place des ONG en Ouzbékistan. Ce pays d'Asie centrale est soumis, depuis l'éclatement de l'URSS, à une forte pression occidentale à travers des normes de gouvernance peu mises en œuvre mais largement invoquées. Dans ce domaine, les ONG apparaissent d'abord comme une ouverture entre le monde intérieur clos d'une dictature nationaliste dure et l'univers global, externe, occidental. Des normes, des pressions, des financements y circulent. Des concepts s'y inscrivent, comme ceux de société civile, de droits, de gouvernance. La construction de la société civile a été invoquée par les ONG, en particulier jusqu'en 1995. Depuis, faute de résultats, l'approche est plus pragmatique, plus développementaliste. Les ONG mettent donc en œuvre une pédagogie de la société civile, plus qu'une réelle construction, face à un État vigilant et brutal. Les ONG apparaissent par conséquent comme étant au service de la gouvernance globale telle qu'elle est formulée par les États occidentaux. À leur tête,

les USA jouent un rôle déterminant et premier dans les stratégies choisies et les moyens alloués aux ONG en Ouzbékistan.

• Mots-clés : gouvernance – société civile – ONG – démocratie – Ouzbékistan – post-soviétique – globalisation.

Marc-Antoine PÉROUSE DE MONTCLOS,
***Mauvaise gouvernance et ONG :
l'exception nigériane***

Véritable cas d'école de la mauvaise gouvernance, le Nigeria est régulièrement classé parmi les États les plus corrompus et les plus violents du monde. Autre caractéristique exceptionnelle en Afrique, il compte très peu d'ONG du Nord et ne dépend quasiment pas de l'aide publique au développement grâce à la puissance financière et politique que lui garantissent ses ressources pétrolières. De ce fait, il se démarque nettement du reste du continent et échappe davantage aux prescriptions normatives des adeptes de la « bonne gouvernance ». S'appuyant sur une société civile dont la vitalité n'est plus à démontrer, les ONG locales ne jouent pas moins un rôle important. À partir d'exemples concrets, l'article analyse ainsi leur genèse et leur développement dans une perspective historique, de l'Indépendance jusqu'à nos jours. Par la même occasion sont étudiées les fragilités intrinsèques d'un milieu associatif qui, à l'épreuve du politique, s'avère ne pas correspondre aux canons occidentaux de la bonne gouvernance, quitte à relativiser d'autant les espoirs placés dans la société civile en matière de démocratisation.

• Mots-clés : Nigeria – ONG – pétrole – corruption – gouvernance – Associations d'originaires – développement communautaire.

Jeanne PLANCHE,
Philippe LAVIGNE DELVILLE,
***L'Union européenne et les sociétés civiles
du Sud : du discours politique aux actions
de coopération***

Cet article met en perspective la politique générale de l'Union Européenne et sa façon de concevoir les actions concrètes concernant les sociétés civiles des pays du Sud dans le cadre des nouvelles politiques de « bonne gouver-

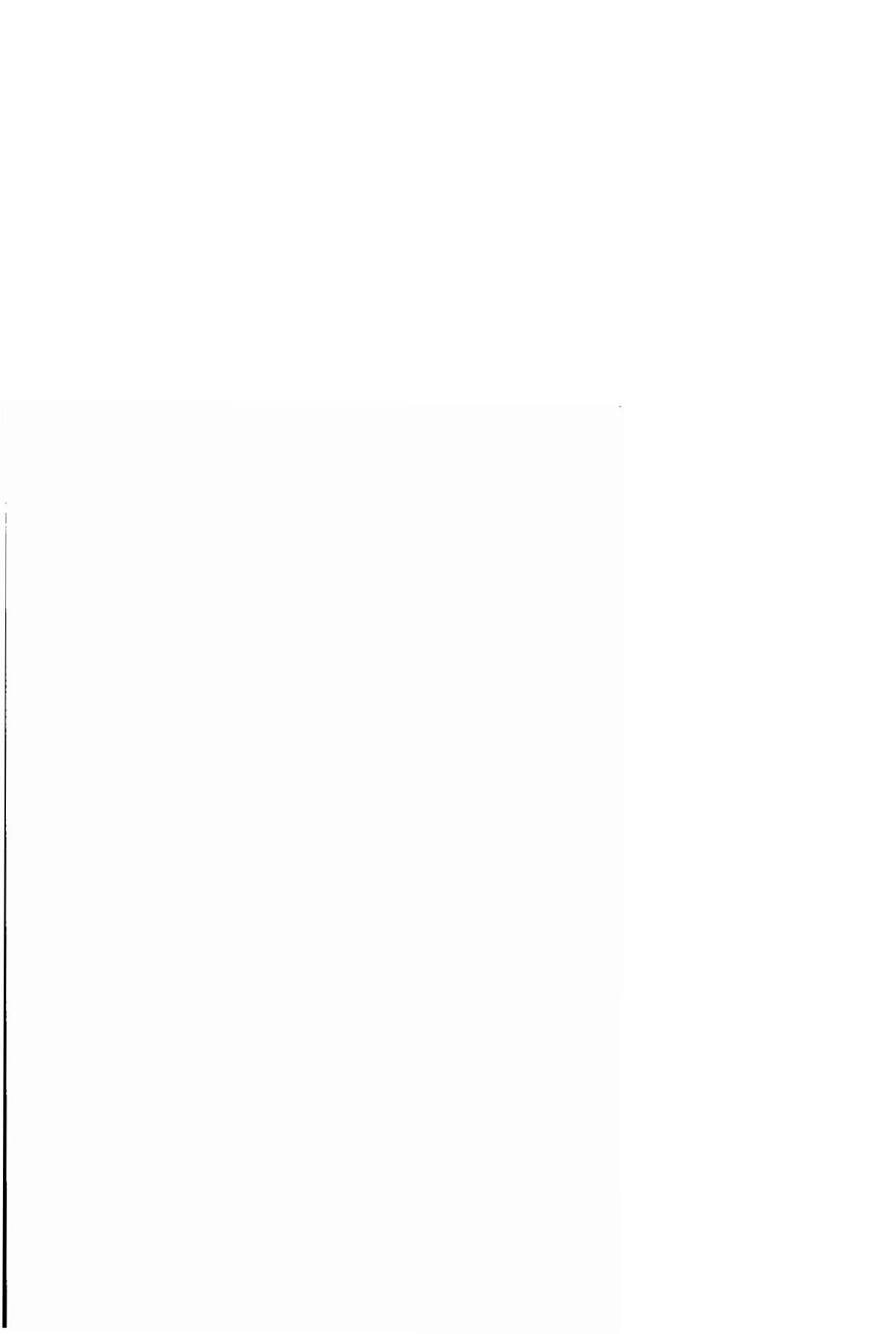
nance » et plus particulièrement de l'Accord de Cotonou. À partir de l'étude de textes d'orientation de politique générale de la Commission Européenne ainsi que de documents de cadrage de plusieurs projets d'appui aux acteurs non étatiques, nous analysons la vision qu'a l'UE de la société civile et de ses rôles mais aussi les décalages entre politique affichée et conception implicite de l'appui à la société civile telle qu'elle se lit à travers des textes plus opérationnels.

• Mots-clés : société civile – Union Européenne – coopération – développement – acteurs non étatiques participation – renforcement de capacités – Accord de Cotonou – Commission européenne – gouvernance.

Raphaël CANET, René AUDET, ***La société
civile à l'Organisation mondiale
du commerce : vers une gouvernance
plus équitable ?***

La société civile occupe une place grandissante sur la scène internationale. En intégrant des organisations internationales fondamentales dans la régulation néolibérale des sociétés contemporaines comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la société civile réformiste entend infléchir le cours de la mondialisation néolibérale dans une perspective plus équitable, notamment à l'égard des revendications des pays du Sud et des secteurs défavorisés des sociétés concernées. Notre propos vise à comprendre dans quelle mesure le cadre d'action résultant de l'ouverture des structures institutionnelles et du mode de fonctionnement de l'OMC, notamment lors des Conférences ministérielles, permet de tenir compte des propositions de ce nouvel acteur dans l'élaboration des politiques commerciales. En somme, la gouvernance mondiale constitue-t-elle une réelle opportunité de changement des pratiques et de la culture politiques, ou se réduit-elle à une simple idéologie de légitimation d'un système mondial voué à la préservation des intérêts du secteur privé des pays du Nord ?

• Mots-clés : société civile – OMC – ONG – gouvernance mondiale – Cancún – négociation – Stakeholder – commerce – développement, mondialisation.



Abstracts

Élisabeth DORIER-APRILL, Cécilia MEYNET, Are NGOs taking part in a “contested management” of basic services in urban areas of Africa?

The principles of “good governance” are bringing the generalized adoption of the system of “delegated management” of basic urban services to small NGOs or groups in African towns and cities. This is generating a surge in the number of private association-style operators. In towns in Mali and Benin, the function of local urban services, such as refuse collection or street cleansing and maintenance, removed from failing municipal authorities, are practically always entrusted to small local operators under contract. These operators usually have NGO status. This article looks at the complexity of the paths taken and of the role adopted by people active in these NGOs and of the resulting competition bearing on their particular urban territories of operation. These territories are often bitterly disputed and the object of fierce competition. Such NGOs are both fragile and highly flexible, often extremely versatile. They are capable of changing their line of strategy, field of specialization or zone of operation in line with the major strategies determined by the development donors. Internal tensions are common in these small local groups, yet, beyond these vicissitudes, their course of action shows remarkable abilities to adapt to the context, to international standards and to opportunities for funding. They also prove to be socially effective in the social redistribution of work and resources and efficient in the self-promotion of young entrepreneurs who thus succeed in acquiring visibility and in becoming integrated in the formal employment market.

• Key-words : Africa – Mali – urban areas – NGO – governance – globalization – urban management – urban policy – urban society – urban services – public cleansing.

Aurélié QUENTIN, NGOs and public urban housing policies. Examples from situations in Ecuador and Venezuela

The NGOs have, since the mid 1990s, been involved in an institutionalized way in various social policies in developing countries. Their formal integration in public housing policies in Ecuador and Venezuela is an example. This cooperation with the tertiary sector is actively encouraged by the large international institutions, in the framework of the doctrine of good governance. The watchwords of this ethos are: privatization, decentralization and participation of civil society. Behind the argument for overcoming the crisis of governability that the Latin-American States are currently going through, while deepening democracy and equity, powerful interests hide that seek to perpetuate the existing system, using the NGOs as agents to regulate these. This article seeks to elucidate the mechanisms that lead to the instrumentalization of this category of actor by examining these organizations' role in Ecuador and Venezuela.

• Key-words : NGO – good governance – public urban housing policies – Ecuador – Venezuela – 1996-2004 period.

Angela SANTAMARIA, Xavier ZUNIGO, “Good governance” working against “self-governance”? Conflicts, alliances and resistance surrounding a European programme for rural development in Colombia

The implantation of a European programme for rural development in the *Cauca* of Colombia is generating a whole set of conflicts and resistance from members of the region's “local community”. The effect of combined coordination of the programme between international, national and local experts and the creation of a new local NGO

imposed by the European Commission Delegation in Colombia, promoter of "good governance" principles is to upset the established relationships and power balances and the loss by a local NGO, which is legitimate for the "traditional authorities" of the control over the programme. The local, national and international issues concerned with the implantation of the programme are particularly brought to light in the case of Schools of Justice because of their prominent position in the process of elaborating legislation for linking national and local systems of jurisdiction. Struggles for their control allow a grasp to be had of the opposition to the "good governance" model, if they take the form of cultural resistance, also cover power strategies for the monopoly of local management of the development programme.

• Key-words : development – international aid agencies – autochthonous NGOs – good governance – self-governance – autochthonous justice – multicultural state – resistance – strategy.

Sophie CARATINI, The "Alizés-Electric project" or the paradoxes of the benefits of development

From 1994 to 1997, a French NGO, GRET (Groupe de Recherche et d'Échanges Technologiques) implemented a rural electrification "project" in Mauritania whose "management" plans can with hindsight be associated with the ideological tendency for "good governance". The first results of a series of anthropological surveys conducted since 2002 in Mauritania at the request of the AFD (French Development Agency, Agence Française pour le Développement) then of ADER (Agency for the Development of Rural Electrification, Agence du Développement de l'Électrification Rurale), both in the villages concerned and at institutional level, show that beneath many practices of the development professionals involved lies a desire to concretise a model of social organization that carries with it a fantasy of political intervention. Analysis of the kinds of resistance aroused by the "Alizés-Electric Project" opens up lines of research on the whole of the social field defined by "Development Aid". It prompts questions on the structural concepts which underlie what is suggested to be termed "the benefits of development".

• Key-words : NGO – GRET – Alizés-Électrique – development – governance – Africa – Mauritania – anthropology – wind farms.

Fabienne MARTIN, The paradigm of responsibility sharing. The NGOs, the State and the WHO combating leprosy in India

This article aims to examine the notion of « good governance » by way of analysis of the inter-relationships between the NGOs, the State and international institutions. The Authors use the example of an NGO active in combating leprosy in India. They examine the fields and methods of intervention and draw conclusions as to how an extensive participatory process becomes installed that is marked by a division of labour and a programmed sequence of responsibilities. Their analysis brings out how "good governance" introduces, beyond a contribution of participants each at their levels to the spreading of the underlying values, the end of the administrative paradigm resting on the dilution of responsibility. The "equality" of all the actors to the detriment of a predominance of the State makes "good governance" a principle not so much of reduction of State power as of a reorientation of its administrative functions.

• Key-words : NGO – India – leprosy – public health policies – participation – responsibility – governance.

Bernard HOURS, The NGOs serving global governance : the case of Uzbekistan

This article examines the place of the NGOs in Uzbekistan. This country in Central Asia has since the break-up of the USSR been coming under strong Western pressure expressed through prescribed standards of good governance. The latter are nevertheless rarely put into practice but widely evoked. In this, the NGOs appear first as an opening between the closed interior world of a hard nationalist dictatorship and the outside: the global, Western universe. Much broadcast standards, pressure and funds circulate. With them come certain concepts, such as those of civil society, rights and governance. The building of civil society was evoked by the NGOs in particularly, up to 1995. Since then, in the face of lack of results, the approach has been more pragmatic, more

developmentalist. The NGOs therefore diffuse the precepts of civil society, rather than implement a true construction, in the face of a State that is vigilant and brutal. The NGOs consequently appear to be acting in the service of global governance as formulated by the Western countries. Leading these, the USA play a prime determining role in the strategies chosen and the resources allocated to the NGOs in Uzbekistan.

• Key-words : governance – civil society – NGO – democracy – Uzbekistan – post-Soviet era – globalisation.

Marc-Antoine PÉROUSE DE MONTCLOS, Bad governance and NGOs: the Nigerian exception

Nigeria, often given as an example of bad governance, is frequently categorized as one of the world's most corrupt and violent States. Another exceptional characteristic, for an African country, is that very few NGOs from the industrialized countries are present. Nigeria practically does not depend on public development aid, thanks to the financial and political power guaranteed by its oil resources. This element sets Nigeria apart from the rest of the continent and falls even further outside the standardizing prescriptions of promoters of "good governance". The local NGOs nevertheless play an important role, drawing on a civil society long shown to be full of vitality. The article takes concrete examples to examine how they generated and developed in a historical perspective, from Independence to the present day. The Authors also study the intrinsic fragility of the sphere of such associations which, under pressure from political powers, prove not to be in line with the western ethos of good governance, even if it means playing down the hopes placed in civil society with regard to democratisation.

• Key-words : Nigeria – NGO – oil – corruption – governance – autochthonous associations – community development.

Jeanne PLANCHE, Philippe LAVIGNE DELVILLE, The European Union and support to civil societies of the South : from political discourse to partnership aid actions

This article reviews the European Union's general policy and the way in which it devi-

ses concrete actions concerning the civil societies of countries of the South in the context of new policies of "good governance" and especially considering the Cotonou Agreement. The Authors study the European Commission's texts giving general policy strategy and the framework documents for several projects of support to non-State actors. They draw analyses of the EU's concept of civil society and its roles and also the gaps between the stated policy and the implicit perception of civil-society support schemes that can be detected from what is written in the documents intended for operations.

• Key-words : civil society – European Union – partnership aid – development – non-State actors participation – capacity reinforcement – Cotonou Agreement – European Commission – governance.

Raphaël CANET, Rene AUDET, Civil society takes a role in the World Trade Organization: towards a more equitable global governance?

Civil society is taking an increasing role in the international arena. Reformists from the public are joining international organizations fundamentally involved in the new market-oriented regulation of contemporary societies, such as the World Trade Organization. They intend, by doing this, to influence the course of free-market oriented globalization to make it take on a more equitable vision, especially concerning the representations and claims of countries of the South and the underprivileged sectors of the societies concerned. The aim of the article is to gain understanding of the extent to which the room for action created by the opening up of the institutional structures to stakeholders and the way in which the WTO operates, in particular during ministerial conferences proposals from this new actor in drawing up trade policies. All in all, does world governance represent a real opportunity for changing political practices and culture, or does it simply boil down to an ideology for legitimizing a global system for protecting the interests of the private sector of the most industrialized countries? N

• Key-words : civil society – WTO – NGO – global governance – Cancun – negotiation – stakeholder – trade – development – globalization.

ERRATA

Numéro 33 (1/2005)

1/ À la page V du cahier photo, au lieu de « immeubles Khédiviaux, rue Emad El dine, 1911, Arch. Antonio Lashia », il faut lire « Rue Mohamed Farid, tronçon sud, au second plan à gauche, immeuble Brian Davis, 1911, Archit. Robert Williams ».

2/ La photo ci-dessous remplace la photo 1 à la page 81 de l'article de Carine Sabbagh intitulé « Damas, la reconnaissance patrimoniale en question ».



Photo 1 : Quartier de Salhiyeh

«Opération martyr»

Ce ne sont pas les groupes armés palestiniens qui ont inventé l'attentat-suicide. Mais avec les désillusions du processus de paix avec Israël et la montée de l'islamisme, la figure du martyr a peu à peu remplacé celle des *fedayin*.



Fatima al-Nejar, 57 ans, candidate à l'attentat-suicide, photographiée en 2006 par le service de propagande du Hamas.

En avril 1993, à la fin de la première Intifada (le soulèvement a éclaté en 1987 dans la Bande de Gaza et en Cisjordanie) et quelques mois avant la signature des accords d'Oslo, un attentat-suicide est commis près de la colonie israélienne de Meholá, en Cisjordanie, par un combattant palestinien. L'attentat est revendiqué par le mouvement islamiste du Hamas. Le mode d'action est connu : il a déjà été utilisé par le Hezbollah en 1982 pour s'opposer à l'occupation israélienne du Sud-Liban puis, en 1987, par les Tigres tamouls au Sri Lanka. Mais c'est la première fois qu'il apparaît dans l'histoire du conflit israélo-palestinien.

De 1993 à 1998, 37 attentats-suicides frappent Israël à l'instigation du Hamas ou du Jihad islamique, mouvement islamo-nationaliste issu, comme le Hamas, des Frères musulmans (suite à une scission en 1980). Ces attentats sont généralement présentés comme des représailles à des actions israéliennes contre les Palestiniens ou à des attaques dirigées contre le mouvement islamiste. Le Hamas, opposé aux accords d'Oslo, cherche à conquérir une légitimité sur la scène politique en montrant qu'il dispose de militants prêts à tuer et à mourir pour lutter contre l'occupation.

Dans un premier temps, cependant, la majorité de la population palestinienne est opposée à cette stratégie. Les Palestiniens veulent croire à l'instauration de l'Autorité palestinienne. À l'intérieur même du mouvement islamiste, des doutes s'installent sur une stratégie qui risque de diviser une communauté lasse de la violence et des privations. Toutefois, dès 1996, il est clair que les espoirs suscités par les accords d'Oslo ont été déçus. L'Autorité palestinienne n'a pas répondu aux attentes de la population. La situation économique dans les Territoires palestiniens s'effondre, aggravée par la

multiplication des blocus israéliens. De 1992 à 1996, le PNB palestinien diminue de plus d'un tiers. Dans le même temps, la colonisation israélienne s'intensifie.

LA «BOMBE ATOMIQUE» DU PAUVRE

Dans ce contexte, le projet islamiste trouve une nouvelle audience. Contre Israël, le Hamas prône la reprise de la lutte avec de nouveaux moyens. Dans son discours, la lutte prend une dimension eschatologique. La victoire est mesurée dans un horizon temporel religieux qui n'a plus rien à voir avec le temps du politique ou avec celui d'une vie. Face à un quotidien de plus en plus difficile, où il devient quasiment impossible de se projeter dans l'avenir, l'horizon du moyen terme, celui de la planification et de la stratégie, disparaît.

Seuls subsistent alors le très court terme (l'immédiat) et le très long terme (la Fin des temps). L'attentat-suicide s'inscrit précisément à ces deux niveaux. Sur le très court terme, il représente une sorte de «joker» qui rend vulnérable un ennemi inaccessible et permet la vengeance. Les auteurs d'attentats-suicides mentionnent souvent nommément dans leur testament les personnes dont ils veulent venger la mort. Les partisans du Hamas parlent de «bombe atomique» du pauvre. Sur le très long terme, l'attentat-suicide, appelé «opération martyr» par ses militants, rattache la lutte à un horizon eschatologique, à travers la figure du martyr – ce terme (*chahid* en arabe) renvoie étymologiquement à la notion de témoignage. L'échec actuel est ainsi transformé en victoire inéluctable. Dans un contexte de pessimisme grandissant sur l'avenir, cette figure de «martyr» remplace peu à peu les figures combattantes nationales précédentes : les *fedayin* des années 1970,

puis les *chebab*, les jeunes lanceurs de pierres de la première Intifada.

Stratégie spécifique réservée aux organisations islamistes et qui se heurtait à l'hostilité majoritaire de la population, l'attentat-suicide devient, lors de la seconde Intifada, en 2000, un des modes d'action principaux, repris par d'autres organisations nationalistes. Entre 2000 et 2008, il y en a eu environ 150. Le profil des auteurs d'attentat-suicide se diversifie. Les candidats au martyr restent en majorité des hommes jeunes issus de camps de réfugiés, cadets et célibataires, moins pauvres et plus formés que la moyenne, une caractéristique que l'on retrouve dans d'autres contextes. Cependant, il y eut aussi des pères de famille et dix femmes : la première fut une infirmière de 28 ans, en janvier 2002, à Jérusalem, les autres étaient pour la plupart étudiantes. Ce ne sont pas forcément des militants engagés. La «préparation» devient minimale. Un à trois jours suffisent pendant lesquels le candidat n'est pas isolé de son entourage.

La diversification du recrutement signale que les attentats-suicides reçoivent un soutien plus large que dans les années 1990. Il ne faudrait cependant pas le surestimer. Aujourd'hui, la mobilisation de la population, avant tout préoccupée de sa survie au quotidien, est très limitée, contrairement à l'époque de la première Intifada. Et la plupart des Palestiniens pensent que les attentats-suicides ne permettront pas de renverser le rapport de forces ni d'obtenir la création d'un État palestinien. Depuis avril 2008, aucun attentat-suicide palestinien n'a été commis, et c'est en Irak qu'ils sont aujourd'hui les plus nombreux.

Par Pénélope Larzillière, sociologue, chercheuse à l'IRD

ERRATA

Numéro 33 (1/2005)

1/ À la page V du cahier photo, au lieu de « immeubles Khédiviaux, rue Emad El dine, 1911, Arch. Antonio Lashia », il faut lire « Rue Mohamed Farid, tronçon sud, au second plan à gauche, immeuble Brian Davis, 1911, Archit. Robert Williams ».

2/ La photo ci-dessous remplace la photo 1 à la page 81 de l'article de Carine Sabbagh intitulé « Damas, la reconnaissance patrimoniale en question ».



Photo 1 : Quartier de Salhiyeh

CONDITIONS DE PUBLICATION

Les manuscrits sont publiés en français et exceptionnellement en anglais. Toutefois, le Comité de rédaction accepte les manuscrits rédigés en espagnol et portugais, à charge pour l'auteur, quand le manuscrit est retenu pour publication, d'en assurer la traduction. Les manuscrits sont soumis à l'appréciation de deux référents anonymes. Les propositions de corrections sont transmises à l'auteur par le Comité de rédaction.

Recommandations générales

Tous les manuscrits doivent être adressés en triple exemplaire (photocopies lisibles). Ils doivent impérativement comporter : le nom de l'auteur ; une adresse précise pour la correspondance ; un numéro de téléphone.

Présentation des manuscrits

Le titre est suivi des nom, prénom, qualité, affiliation et adresse professionnelle de l'auteur.

Les articles ne doivent pas excéder 50 000 signes (caractères + espaces) incluant : l'espace des figures (en moyenne 1 500 signes), les notes de bas de page, la bibliographie, un résumé (1 000 signes maximum), des mots clés (10 maximum).

Le nombre de notes infrapaginales maximum est de 20.

Illustrations

Les figures (cartes, graphiques et tableaux) sont numérotées en continu et, dans la mesure du possible, elles sont présentées sous forme de fichiers informatiques (préciser le logiciel utilisé) si possible dans les formats Excell (tableaux), Illustrator (graphiques schémas, etc.), Photoshop (photographies, résolution à 300 dpi), à défaut dans les formats de fichier : tiff, eps. De manière générale il est demandé que les figures soient fournies achevées et sous leur forme finale dès le premier envoi du manuscrit. Par ailleurs il ne faut pas oublier de faire figurer sur les cartes ou croquis géographiques : l'orientation géographique (Nord-Sud), l'échelle géographique, et le titre de la carte, la légende éventuelle, la provenance éventuelle des données de base (source).

Bibliographie

Les appels bibliographiques apparaissent dans le texte entre crochets avec le nom de l'auteur en minuscules, l'année de parution et, dans le cas d'une citation, la page concernée. Exemple [Vidal, 1996, p. 72].

Ne pas inscrire les références bibliographiques en notes infrapaginales mais les regrouper en fin de manuscrit selon un classement alphabétique par noms d'auteurs en respectant la présentation suivante :

Benoît M. [1988], « Les Bowébéés du Kantoora (Sénégal) : à propos de l'état pastoral », *Cahiers des Sciences humaines*, vol. 24, n° 3, p. 379-384.

Garry G. et Grassin J. [1994], « La prise en compte du risque d'inondation dans l'urbanisme », in *Crises et inondations dans le paysage français*, Paris, SHF, p. 763-880.

Savignac E. [1996], *La Crise dans les ports*, Paris, La Documentation française, 200 p.

Abonnements et vente au numéro

Armand Colin

11-15, rue Pierre Rigaud 94207 Ivry-sur-Seine cedex

Tél. (indigo) : 0820065 095 — étranger +33 (0)1 40 64 89 02

Fax : 01 40 64 89 92

Internet : www.editions-sedes.com / abonnement@editions-sedes.com

Chaque abonnement donne droit à la livraison des 4 numéros annuels d'*Autrepart*

et à l'accès en ligne aux articles en texte intégral aux conditions prévues par l'accord de licence disponible sur le site www.editions-sedes.com

Vente aux libraires

Le numéro 16 €

Numéros de l'année/Current issues

U.P. Diffusion/D.G.Sc.H.

5, rue Laromiguière

75005 Paris

Tél. : 01 40 46 49 20

Fax : 01 40 46 49 90

La gouvernance. *A priori*, c'est un mot fourre-tout. Mais en balayer l'existence d'un revers de la main, sous prétexte qu'il ne renverrait qu'à une simplification politique de la réalité, n'est d'aucune aide, si l'on veut tenter de dépasser les stéréotypes en cours et d'apporter quelques éléments de réflexion aux soucis des observateurs et des professionnels de l'aide au développement.

Ce terme, désormais omniprésent, légitime des interventions puissantes en matière de changement social dans les pays du Sud. De quels sens est-il porteur dans les politiques d'aide au développement? Surtout, pourquoi les ONG locales sont-elles convoquées dans cet appel à un nouvel art de gouverner dans les pays du Sud?

Sommaire

LES ONG À L'HEURE DE LA «BONNE GOUVERNANCE»

Éditeur scientifique: Laëtitia Atlani-Duault

Laëtitia Atlani-Duault

Les ONG à l'heure de la «bonne gouvernance»

Élisabeth Dorier-Apprill, Cécilia Meynet

**Les ONG: acteurs d'une «gestion disputée»
des services de base dans les villes africaines?**

Aurélie Quentin

**ONG et politiques publiques d'habitat urbain:
réflexions à partir de l'Équateur et du Venezuela**

Angela Santamaria, Xavier Zunigo

**«Bonne gouvernance» contre «auto-
gouvernance»? Conflits, alliances et résistances
autour d'un programme européen
de développement rural en Colombie**

Sophie Caratini

**Le «projet Alizés-Électrique» ou les paradoxes
du rapport de développement**

Fabienne Martin

**Le partage des responsabilités: les ONG, l'État
et l'OMS face à la lèpre en Inde**

Bernard Hours

**Les ONG au service de la gouvernance globale:
le cas de l'Ouzbékistan**

Marc-Antoine Pérouse de Montclos

**Mauvaise gouvernance et ONG:
l'exception nigériane**

Jeanne Planche, Philippe Lavigne Delville

**L'Union européenne et les sociétés civiles du Sud:
du discours politique aux actions de coopération**

Raphaël Canet, René Audet

**La société civile à l'Organisation mondiale du
commerce: vers une gouvernance plus équitable?**

Prix 19 €
ISBN 2200-92052-0

