

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 postule 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. Osmont (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'acquiescer 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 bénéficiaires 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.