

Options politiques, jeux d'acteurs et mise en procédure : le processus de définition du projet UE d'appui à la société civile

*par Philippe Lavigne Delville,
IRD*

(Texte rédigé après l'intervention au séminaire)

La socio-anthropologie du développement a largement montré les décalages entre réalités locales et objectifs des projets de développement, et ses impacts sur la pertinence et l'efficacité des interventions de développement. Pour certains chercheurs, ces décalages résultent du rôle de l'aide comme instrument de domination Nord/Sud et comme outil de promotion du marché. Sans ignorer l'importance de ces facteurs, l'étude des processus de formulation des politiques d'aide publique au développement montre cependant qu'ils jouent un rôle varié selon les contextes et que le décalage entre les intentions des politiques d'aide et les résultats s'explique autant, sinon davantage, par les logiques institutionnelles des institutions concernées. S'intéressant aux jeux d'acteurs dans les processus de formulation et de mise en œuvre des politiques et projets de développement, à la façon dont ces politiques et projets sont négociés et conçus, la socio-anthropologie de l'action publique permet de mieux comprendre le décalage entre les intentions et les résultats.

La genèse du Pasoc, projet d'appui à la société civile au Niger

Philippe Lavigne-Delville a présenté la genèse du Pasoc-Niger, projet d'appui à la société civile au Niger financé par la Commission européenne et montré la façon dont ce dispositif projet a été élaboré.

Ce projet s'inscrit dans le cadre de l'Accord de Cotonou (2000), qui a redéfini les rapports de coopération entre l'Union européenne (UE) et les pays ACP en reconnaissant ouvertement le rôle des acteurs non étatiques (terme ambigu regroupant secteur privé, associations, ONG, médias locaux, etc.) dans la définition et la mise en œuvre des politiques de développement et dans le dialogue politique avec l'UE. Pour permettre aux acteurs non étatiques de mieux jouer leur rôle, l'Union européenne s'est engagée à les mobiliser dans ses actions et à financer des projets spécifiques de renforcement. C'est donc à la suite de l'Accord de Cotonou qu'ont été définis des projets d'appui à la société civile (Pasoc), dédiés au renforcement des acteurs non étatiques. Ce thème était très nouveau pour l'Union européenne. Une petite équipe spécifique a été mise en place à Bruxelles pour appuyer les délégations de l'UE dans les pays dans la préparation et le suivi de ces projets. Constituée de quatre à cinq personnes issues du secteur des droits de l'homme, avec une vision très politique du rôle de la société civile, l'équipe de Bruxelles dialoguait régulièrement avec les délégations de l'Union européenne dans les pays, dans une dimension itérative d'apprentissage. Entre 2003 et 2008, une quarantaine de Pasoc ont été mis en place dans divers pays en voie de développement. Cette première série de projets a été en quelque sorte l'expérimentation grandeur nature d'une politique de l'Union européenne en la matière, dans une logique très décentralisée. Loin de l'image d'une bureaucratie reproduisant les mêmes projets, une grande autonomie a en effet été donnée aux délégations, pour coller à la diversité des situations nationales. Une capitalisation a eu lieu en 2009¹¹.

¹¹ Floridi M., Sanz Corella B. et Verdecchia S., 2009, *Étude de capitalisation des programmes d'appui au renforcement des capacités des acteurs non étatiques sous le 9e FED*, Bruxelles, Union européenne/IBF, 151 p. téléchargeable.

Quelques éléments sur la société civile nigérienne

La société civile nigérienne se caractérise par une forte tradition militante, notamment chez les jeunes et les syndicats. À la suite de l'afflux financier destiné aux organisations locales, le secteur associatif a explosé à partir des années 1990 grâce au soutien des bailleurs de fonds. Des milliers d'associations ont vu le jour, dont beaucoup d'ONG créées et animées par des fonctionnaires. Associations et syndicats ont fortement mobilisé la société en 2005 au sein de la « Coalition équité/qualité contre la vie chère, contre l'augmentation des taxes sur les produits de base », faisant reculer le gouvernement.

Le secteur associatif nigérien est extrêmement varié, globalement beaucoup plus faible que dans les pays voisins : il n'y a qu'une petite dizaine d'ONG relativement stabilisées, reconnues pour leurs compétences. La société civile est très fortement critiquée (y compris par de nombreux responsables d'associations), sous un double angle : d'un côté, les ONG politisées sont accusées de n'avoir pas de base et de n'être que le faire-valoir de leaders politiques, très visibles médiatiquement ; de l'autre, les ONG de développement sont suspectées d'opportunisme financier. De fait, plusieurs tentatives de régulation ou d'autorégulation ont échoué sur ces questions de dépolitisation et de transparence financière. Les phases de suspension de l'aide, dues aux crises politico-institutionnelles dans les années 1990, ont contribué à compliquer la structuration du secteur associatif nigérien.

L'élaboration du Pasoc : un processus de cinq ans, trois études préalables

Au début des années 2000, la délégation de l'UE à Niamey n'avait guère d'expérience de l'appui à la société civile. Une personne a été responsabilisée sur ce thème au sein de l'équipe « gouvernance ». L'équipe de Bruxelles n'avait pas non plus de références

stabilisées. C'est un processus prudent, par étapes, qui a été mis en place, avec trois études successives.

La première étude, dite de « pré-identification » ou de « *mapping* » (2003) a cherché à caractériser les acteurs non étatiques via des enquêtes dans différentes régions du pays. L'étude d'identification (2004) a, de façon participative, posé les bases d'un possible projet en proposant des objectifs et un premier schéma de dispositif. L'étude de faisabilité (2005) a repris et affiné ces options, et proposé une formulation plus complète qui, après certains ajustements réalisés par la délégation de l'UE, a abouti à une convention de financement signée en 2007, qui place la tutelle du projet à la Direction des ONG et associations de développement (Dongad) du ministère du Développement communautaire. Suite à un appel d'offres international, un consortium mené par un bureau d'étude européen a été sélectionné et le projet a démarré fin en 2008 pour trois ans. Ces différentes études ont été réalisées par des consultants compétents, et deux des trois experts internationaux avaient été en poste au Niger en l'appui aux organisations.

On a donc abouti à des choix mûris progressivement, dans des va-et-vient entre consultants expérimentés, délégation de l'UE, équipe de Bruxelles, État (assez peu concerné au départ), avec des périodes de concertation et de dialogue avec la société civile, scandées par des débats et des arbitrages, qui ont progressivement façonné le dispositif final.

Les termes de référence du *mapping* excluaient dès le départ les entreprises (dont l'appartenance aux acteurs non étatiques était contestée au sein même de l'Union européenne) et les syndicats (seule ligne rouge fixée par le gouvernement nigérien). Le *mapping* a étudié toutes les autres associations. Il a mis en évidence le dynamisme des associations de base, les ambiguïtés des ONG, le dynamisme et les faiblesses des réseaux et fédérations. Il propose un programme axé sur le

renforcement des capacités d'innovation des opérateurs de la société civile, articulé aux projets financés par le FED (Fonds européen pour le développement).

Méfiance envers les ONG de Niamey, et faisant une lecture sélective du *mapping*, la délégation de l'UE a choisi de privilégier le soutien aux organisations de base dans des régions reculées (Maradi et Zinder). Ce choix renvoie aux mauvais indicateurs en termes de pauvreté et de droits humains (mariage précoce, faible scolarisation des filles), mais aussi en filigrane à un souci de contrer le fondamentalisme islamique, particulièrement présent dans ces deux régions. Elle centre le futur projet sur la structuration de la société civile et la promotion de la démocratie, des droits humains et de la citoyenneté (termes de référence de l'étude d'identification).

Un dispositif en deux composantes a été proposé : l'une de soutien financier aux projets portés par les organisations de base dans les régions, l'autre de renforcement de capacités, ouverte à tous. L'étude d'identification privilégie le thème des droits humains. Elle met l'accent sur le renforcement institutionnel des organisations afin d'améliorer leur insertion dans le paysage local (décloisonnement, mise en réseau avec les autres organisations). Des mécanismes de financement régionaux destinés à ces organisations sont préconisés pour le renforcement de leurs capacités. L'étude a également insisté sur l'allongement des actions de renforcement de la société civile (huit années étant préférables aux trois années envisagées par la Commission européenne).

L'étude de faisabilité apporte une vision plus politique autour de la promotion d'une culture démocratique à l'échelle locale, et insiste sur le lien avec la décentralisation. Elle reprend l'organisation en deux composantes, sur une durée de trois ans et avec une gestion par une unité de gestion de projet (UGP). Mais elle demande d'assouplir les procédures de l'Union européenne, peu adaptées aux capacités des organisations

locales (manque de compétences spécialisées autour des démarches administratives à entreprendre par exemple). Pour le renforcement des capacités, elle propose des démarches d'appui institutionnel à des opérateurs de la société civile sélectionnés par appel d'offres pour éviter qu'elles ne se limitent à des actions de formation de court terme. Du fait des tensions entre État et opérateurs de la société civile à cette époque, la question du cadre institutionnel est mise de côté.

Le dispositif final

Au terme de ces trois études, une convention de financement avec le gouvernement du Niger a été proposée en 2007. Elle entérine l'action sur la démocratie, les droits humains et la citoyenneté, et prévoit un financement de cinq millions d'euros sur trois ans.

La gestion du projet a été confiée à une unité *ad hoc* créée pour l'occasion (UGP) ; sa première composante, régionale, est fondée sur un fonds compétitif qui met en concurrence des petites organisations, dans les régions de Maradi et Zinder. La seconde composante, nationale, travaille autour de la revue du cadre légal des ONG et du renforcement de capacités par le biais d'ateliers de formation, sur des thèmes proposées par les opérateurs de la société civile.

Les sources des contradictions du projet : controverses, arbitrages politiques, contraintes bureaucratiques

On voit donc comment s'est progressivement stabilisé le dispositif Pasoc, à partir d'un questionnement très ouvert, à travers une série de débats autour d'options, d'arbitrages politiques, et de contraintes bureaucratiques.

Options et arbitrages politiques

De nombreux chercheurs insistent sur les effets de dépolitisation liés au caractère technique des questionnements, au recours aux consultants, etc. Mais on sait bien qu'un langage ou un argumentaire technique recouvre des options politiques et le fait de les formuler dans un langage technique ne veut pas dire qu'elles n'existent pas, ni qu'il n'y a pas confrontation de visions et arbitrages politiques. Ici, il y a eu des choix politiques clairs : l'exclusion des syndicats, le choix des petites organisations contre les organisations de la société civile de Niamey, l'entrée « droits humains », etc. D'autres ont été plus ambigus : la lutte contre le fondamentalisme religieux apparaît parfois en filigrane dans la justification des sites, et les avis des personnes rencontrées divergent sur l'importance de cette thématique. Mais on peut se demander s'il n'y avait pas là une volonté implicite de déléguer aux associations locales la lutte contre l'intégrisme.

Certains de ces choix ont été controversés. Les études et la délégation ont mis l'accent sur les associations informelles, alors que l'administration était réticente à soutenir de telles organisations, non déclarées. Ce choix a été contesté par les opérateurs de la société civile de Niamey, déçues de ne pas avoir accès aux financements, et argumentant que ce n'était pas en travaillant avec les petites organisations de base que l'on pouvait renforcer la capacité de dialogue politique de la société civile. Elles ont collectivement écrit à la délégation de l'UE pour protester.

Les instances gouvernementales, quant à elles, ont accepté le Pasoc uniquement parce qu'il faisait partie de l'Accord de Cotonou. En réalité, le gouvernement nigérien était réticent à accepter le renforcement de la société civile qui l'avait déjà bousculé en 2005 lors des mobilisations contre la vie chère.

Contraintes bureaucratiques de la mise en œuvre

Le principe de mise en concurrence et les contraintes bureaucratiques de l'Union européenne ont induit un certain nombre de reformulations, en particulier entre l'étude de faisabilité et la convention de financement :

- la convention avec l'État nigérien porte sur 72 mois (six ans), mais entre les phases de mise en route et le temps passé à finaliser toutes les procédures budgétaires, il reste en pratique trois ans maximum pour travailler, délai incompatible avec l'accompagnement de processus ;
- le principe de mise en concurrence et le refus de sélectionner les organisations appuyées a abouti, dans la composante « renforcement de capacités », à renoncer aux appuis institutionnels au profit de nombreux ateliers de formation, dont la majorité des observateurs s'accorde à reconnaître qu'elle a très peu d'impact ;
- la mise en concurrence des petites organisations sur la composante régionale a obligé celles-ci à rentrer dans une « machinerie » de savoir-faire et de gestion de budget, le tout sur une période très courte : les dossiers à remplir étaient complexes et contraignants, et l'ensemble des processus partant de l'appel à proposition à la clôture du projet devait durer moins d'un an au sein d'une même « devis-programme », ce qui ne laissait finalement que quatre mois d'action. Certaines organisations locales ont dû faire appel à des fonctionnaires pour monter correctement leur dossier. Les ONG locales, plus que les organisations de base, ont répondu. La transparence comptable a elle aussi engendré des contraintes supplémentaires car toutes les sommes devaient être payées par chèque, avec factures..., autant de procédures de gestion inadaptées au milieu rural du Niger.

L'évaluation à mi-parcours de 2009 a été assez sévère. Le projet était trop axé sur le court terme, les organisations de base n'avaient pas été bien ciblées, et le renforcement des capacités avait été inefficace car les formations professionnelles n'étaient pas pertinentes. L'accompagnement de terrain était insuffisant et les ONG locales n'ont eu finalement que peu de temps pour travailler concrètement sur les droits humains et le mariage précoce. Du fait des contraintes de gestion, les organisations financées risquent d'avoir plus appris, finalement, à établir des « projets ficelés » acceptables pour les instances européennes, accompagnés de rapports financiers cohérents et « présentables », qu'à mener des actions efficaces.

Même sans étude spécifique (qui dépassait l'objet de la recherche), on peut donc s'interroger sur les impacts de ce projet. Certaines de ces contradictions ont d'ailleurs été relevées dès la mission d'évaluation à mi-parcours. Quelques-unes ont été corrigées (élargissement du renforcement de capacités aux réseaux et fédérations, financement d'ateliers de programmation stratégique pour les réseaux, relance du dialogue sur le cadre institutionnel). Mais le Pasoc II reprend globalement la même architecture (avec toutefois le passage à une régie directe du ministère et non plus une UGP), sans qu'il y ait eu évaluation finale.

Ce cas est intéressant car on ne peut dire qu'il s'agissait d'un projet classique conçu par des techniciens. Il est au contraire le fruit d'une démarche itérative, mobilisant des gens compétents et engagés. Il montre ainsi que, plutôt que d'affirmer, comme le font de nombreuses critiques de l'aide publique au développement, que la machinerie de l'aide vise à formater les comportements des destinataires, il paraît plus pertinent de comprendre le cheminement et le tâtonnement des choix, et la façon dont se construisent, en pratique, les dispositifs, pour identifier où et pourquoi se construisent

les dérives ou les formatages dans la conception et dans la mise en œuvre.

Pour une part, ces problèmes semblent inhérents aux contraintes bureaucratiques de l'Union européenne. Pour d'autres, ils découlent du contexte spécifique du Niger et du processus de formulation et de mise en œuvre de ce projet (le second chef de projet a réorienté un certain nombre de choses, considérant que les contraintes des devis-programmes pouvaient être dépassées grâce à des souplesses comptables négociées avec la délégation de l'UE). Il serait donc intéressant de comparer avec d'autres Pasoc qui, tout en ayant un montage institutionnel voisin, reposaient sur des stratégies opérationnelles très différentes.

Philippe Lavigne Delville est anthropologue, directeur de recherche à l'IRD, UMR – Gred.

Publications récentes :

Lavigne Delville Ph., 2012, « Affronter l'incertitude ? Les projets de développement à contre-courant de la révolution du management de projets », *Revue Tiers Monde*, n° 211, pp. 153-168.

Lavigne Delville Ph., 2011, « Du nouveau dans la participation au développement ? Impératif délibératif, populisme bureaucratique et participation cachée », in Jul-Larsen, E., Laurent, (Eds.), *Une anthropologie entre pouvoirs et histoire. Conversations autour de l'œuvre de Jean-Pierre Chauveau*, Paris, Marseille, Uppsala, Karthala-IRD-APAD, pp.160-187.

Coordination

Vincent Ribier, Christian Castellanet, Jean-Jacques Gabas
et Michel Vernières

Politiques de coopération internationale :

quel rôle dans la construction
de l'action publique au Sud ?



Politiques de coopération internationale : quel rôle dans la construction de l'action publique au Sud ?

Animation du séminaire et coordination des actes

Vincent Ribier
Christian Castellanet
Jean-Jacques Gabas
Michel Vernières

Intervenants

Boris Samuel
Richard Banégas
Camille Laporte
Philippe Lavigne Delville
Agnès Labrousse
Florent Bédécarrats

Rédaction des synthèses et des notes de lecture

Irini Paltani



Collection Débats & Controverses n° 10

Sommaire

AVANT-PROPOS	5
INTRODUCTION	Erreur ! Signet non défini.
PREMIÈRE SESSION - La coopération internationale comme rapport de domination politique	15
Macroéconomie et politique en Afrique, une analyse « par le bas » <i>par Boris Samuel</i>	17
Commentaires, débats et points de vue.....	21
Notes de lecture	22
DEUXIÈME SESSION - La coopération internationale et les États fragiles	29
L'étude des paradigmes de l'aide internationale à la reconstruction post-conflit <i>par Richard Banégas</i>	31
L'aide au développement dans les États fragiles <i>par Camille Laporte</i>	33
Commentaires, débats et points de vue.....	35
Notes de lecture	36
TROISIÈME SESSION - La mécanique technocratique de l'aide et le décalage entre intentions et résultats	45
Options politiques, jeux d'acteurs et mise en procédure : le processus de définition du projet UE d'appui à la société civile <i>par Philippe Lavigne Delville</i>	47
Commentaires, débats et points de vue.....	52
Notes de lecture	54
QUATRIÈME SESSION - La technicisation de la coopération internationale : une non-construction du politique ? Analyse critique des évaluations randomisées	Erreur ! Signet non défini.
Les expérimentations aléatoires : une mesure objective..... et apolitique des programmes de développement ? <i>par Agnès Labrousse</i>	61
La randomisation, « étalon or » de la décision les enjeux politiques..... d'une technique d'évaluation <i>par Florent Bédécarrats</i>	64
Commentaires, débats et points de vue.....	67
Notes de lecture	68
EN GUISE DE CONCLUSION	73
Références bibliographiques	76