
Philippe Lavigne Delville

Aide internationale et sociétés civiles au Niger



Fruit d'une longue enquête, cet ouvrage propose une lecture originale des rapports entre aide internationale et sociétés civiles au Niger. Les premiers chapitres éclairent les dynamiques complexes et ambivalentes des organisations associatives au Niger, dans leur histoire, leurs rapports à l'État et à l'aide. L'auteur décrit les difficultés d'institutionnalisation des petites organisations, prises dans une double précarité des ressources financières et des ressources humaines, et soumises à des financements par mise en concurrence. A partir des débats sur un projet de « charte de la société civile », il montre les tensions qui traversent le secteur associatif, met en perspective les critiques récurrentes sur son opportunisme et sa politisation, explicite les enjeux de sa régulation.

Consacrés aux interventions en faveur des organisations de la société civile, les chapitres suivants interrogent la façon dont, suite aux Accords de Cotonou signés en 2000, la Délégation de l'Union européenne à Niamey a défini sa politique envers les « acteurs non étatiques » et comment elle l'a traduite sous forme de projet. Reconstituant l'histoire de la formulation de son « Projet d'appui à la société civile », entre 2002 et 2008, l'auteur décrit l'invention tâtonnante d'une politique, entre ambiguïtés de conceptions politiques et poids des dispositifs bureaucratiques.

Cet ouvrage représente un apport important, tant au débat sur la société civile en Afrique qu'à celui sur la façon dont les institutions d'aide définissent leurs politiques et leurs projets de développement. Il intéressera aussi bien les chercheurs en sciences sociales que les responsables associatifs et les praticiens du développement.

Philippe Lavigne Delville est socio-anthropologue, directeur de recherche à l'IRD (UMR GRED, Montpellier). Centrées sur les politiques foncières et les interventions de développement, ses recherches actuelles visent à construire une socio-anthropologie de l'action publique dans les pays sous régime d'aide, au carrefour de la socio-anthropologie du développement et de l'analyse des politiques publiques.

29 €

ISBN : 978-2-8111-1504-3

**AIDE INTERNATIONALE
ET SOCIÉTÉS CIVILES AU NIGER**

KARTHALA sur internet:
www.karthala.com
(paiement sécurisé)

Couverture : Panneaux d'Ong et de projets dans une rue de Niamey.
Photo : Philippe Lavigne Delville.

© Éditions Karthala 2016
ISBN Epub : (Karthala) : 978-2-8111-1504-3
(Première édition papier, 2015)

Philippe LAVIGNE DELVILLE

Aide internationale et sociétés civiles au Niger

APAD
Suprago – BP 5098
34093 Montpellier Cedex 5

Karthala
22-24, bd Arago
75013 Paris

IRD
44, bd de Dunkerque
13572 Marseille

Préambule

Portant sur les rapports entre aide internationale et sociétés civiles, cette recherche a correspondu pour moi à un certain retour aux sources et à une mise à l'épreuve. Retour aux sources, après une quinzaine d'années largement centrées sur les questions foncières, puisque les dynamiques associatives avaient été un de mes premiers sujets de recherche, avec les associations villageoises de développement dans la zone d'émigration internationale de la vallée du Sénégal, étudiées dans ma thèse (Lavigne Delville, 1994), et l'ouvrage sur les associations paysannes en Afrique, issu du premier colloque de l'APAD et co-dirigé avec Jean-Pierre Jacob (Jacob et Lavigne Delville dir, 1994). Mise à l'épreuve de mes nouvelles problématiques puisque, si j'abordais déjà l'intervention de développement comme forme d'action publique dans mes travaux sur les politiques foncières au Bénin, cette recherche est la première construite autour de cette problématique, qui constitue le cadre théorique de mes travaux actuels.

La recherche que restitue cet ouvrage s'est déroulée pour l'essentiel entre 2009 et 2011 dans le cadre d'un séjour de trois ans au LASDEL, Laboratoire d'études et de recherches sur les dynamiques sociales et le développement local, permis par un accueil IRD au Niger. Elle a été complétée par deux missions en 2012 et 2014. Elle s'appuie sur une série d'entretiens approfondis, menés auprès d'acteurs divers : responsables d'organisations de la société civile, agents de l'État, chercheurs, membres des structures d'aide, etc. dont la majorité des acteurs nigériens et européens ayant été impliqués dans la conception du PASOC (dont un certain nombre d'entretiens téléphoniques, pour les acteurs non basés au Niger) ; des observations (visites dans des ONG ; séances d'information du PASOC ; un atelier de programmation stratégique d'un collectif ; l'atelier de capitalisation du PASOC à Zinder) ; une analyse approfondie de la littérature grise. Outre ces enquêtes, l'analyse que je propose des dispositifs projets doit beaucoup à mon expérience de chercheur/praticien au Gret, et en particulier aux dix ans passés à la Direction scientifique du Gret, entre 1999 et 2008, qui ont en quelque sorte constitué une longue immersion anthropologique dans un segment spécifique du système d'aide (Lavigne Delville, 2011b).

Passer trois ans au LASDEL est un bonheur pour un socio-anthropologue du développement. C'est retrouver des collègues et amis connus de longue date dans l'APAD, Jean-Pierre Olivier de Sardan qui avait à l'époque accepté de diriger la thèse du jeune agro-économiste encore

incomplètement « socio-anthropologisé » que j'étais alors, Mahamane Tidjani Alou et Mohamed Abdoulaye, rencontrés plus de dix ans plus tôt à Marseille et dans les colloques de l'APAD. C'est faire connaissance d'une véritable équipe, entre chercheurs, doctorants, assistants de recherche ; c'est participer à une dynamique intellectuelle assez unique, alimentée par les séminaires du mardi, le séminaire doctoral, les colloques, les Universités d'été, et les nombreuses discussions autour d'un thé ou chez le vendeur de brochettes.

Je remercie très sincèrement l'IRD, l'UMR Développement et sociétés (IRD/Paris 1) et l'équipe de la représentation de l'IRD au Niger, en particulier Gilles Bezançon, André Guichaoua et Jean-Yves Moissoner pour avoir rendu possible cet accueil. Je remercie également très vivement le LASDEL, et en particulier Mohamed Abdoulaye, Jean-Pierre Olivier de Sardan, Amadou Oumarou, et Mahamane Tidjani Alou, pour m'avoir accueilli dans leur équipe et pour les nombreux échanges et discussions, auxquels ce travail doit beaucoup.

Je remercie également très sincèrement Marou Amadou, Frédéric Ceupens, Yves Chunleau, Mahamadou Danda, Ide Djermakoye, Mahaman Moha, Susana El Kum Molina, Maurizio Floridi, Marion Fresia, Jacques Hervé, Maman Lamine Tata, Johanna Siméant, Moussa Tchida, Mahaman Tidjani Alou, et les relecteurs anonymes pour leur disponibilité et nos nombreux échanges pendant ma recherche et/ou leurs retours sur les versions successives de mon manuscrit.

Je dédie enfin cet ouvrage à Hadiza Moussa et Mathieu Hilgers, deux jeunes brillants collègues anthropologues, membres du bureau de l'APAD, tragiquement disparus ces dernières années.

Préface

Le livre de Philippe Lavigne Delville porte sur un sujet d'actualité dans les pays africains qui découvrent de plus en plus de nouvelles formes de participation et de mobilisation. La question de la société civile, largement galvaudée par son usage intempestif notamment dans le monde du développement, provoque en sciences sociales de nombreuses controverses, qui contribuent au renouvellement des problématiques et des questionnements. La notion de société civile provoque même la méfiance et la suspicion dans les débats académiques. Le chercheur qui s'y intéresse court le risque d'être soupçonné de connivence coupable avec le monde du développement. Dès lors, il faut bien prendre la mesure de cette contribution originale et très documentée qui constitue non seulement une synthèse utile, mais apporte aussi, de façon incontestable, de nouveaux éclairages et de nouvelles connaissances. Fondé sur des données empiriques riches dans des contextes où prévaut le plus souvent des discours normatifs et idéologiques, cet ouvrage éclaire en effet les dynamiques complexes des associations et leurs rapports à l'aide internationale, prenant acte de leur extraversion et de leurs contradictions sans les dénigrer ni les idéaliser.

En s'attaquant à cette thématique au Niger, Philippe Lavigne Delville partait d'un énorme capital acquis dans ses fonctions antérieures de directeur scientifique du GRET qui l'ont ouvert à de terrains très variés en Asie et en Afrique, et lui ont apporté une connaissance à la fois intime et critique du monde de l'aide. Mais au-delà de cette riche expérience, largement ouverte sur l'action, c'est surtout un travailleur chevronné, attentif et méticuleux. Tout comme il est un grand lecteur dont l'éclectisme et la curiosité sont impressionnants. Au cours de son séjour au Niger, dans le cadre du LASDEL, Philippe Lavigne Delville a vite acquis et approfondi des connaissances sur l'histoire récente du Niger, sa vie politique et les dynamiques de sa société civile, à partir desquelles il a pu mener des enquêtes efficaces et productives, tant dans les milieux des bailleurs de fonds qu'auprès d'associations et d'ONG. La porte d'entrée par l'aide s'est révélée porteuse et bien nourrie par une littérature riche et actualisée par les ouvrages les récents sur les sujets les plus variés en lien direct avec les questions traitées dans son ouvrage. Par cette recherche, Philippe Lavigne Delville consolide ses ancrages en socio-anthropologie et sur les questions liées à l'aide au développement et aux politiques publiques où il s'est révélé un fin analyste. J'ai pu aussi partager avec lui son projet de mettre en place un observatoire de la société civile au Niger. Nous en avons défini les grands axes et même une stratégie d'enquête appropriée.

Malheureusement, ce projet de recherche, pour diverses raisons, n'a pas abouti.

Sur ces questions liées à la société civile, les problématiques qui émergent désormais ont fortement à voir avec la construction d'un espace public, l'implication des associations et des ONG dans la conception et la mise en œuvre des politiques de développement, l'identification des acteurs de la société civile et leur profil, etc. Sur toutes ces questions, Philippe Lavigne Delville peut se prévaloir du livre qu'il a codirigé avec Jean Pierre Jacob sur les associations paysannes en 1994 à l'issue du colloque de l'APAD qui s'est tenu à Montpellier en 1992. Dans ce contexte du début des années 1990, marqué par l'enclenchement des processus démocratiques, les chercheurs utilisaient peu la notion de société civile. Mais on voyait déjà poindre les premiers éléments d'une thématique dont les vertus heuristiques se révéleraient assez rapidement avec les recherches conduites par Bierschenk, Chauveau et Olivier de Sardan sur les courtiers du développement. Ce livre peut être analysé comme prolongeant et enracinant une tradition de recherche largement établie depuis une vingtaine d'années dans le cadre de l'APAD, que Philippe Lavigne Delville préside depuis quelques années.

Au-delà d'une esquisse d'histoire et d'une cartographie analytique de la société civile nigérienne qui est malgré tout extrêmement active, l'un des traits les plus originaux de ce travail réside dans l'ethnographie qu'il réalise de l'aide au développement dans ses interactions avec les organisations de la société civile au Niger. Certes, l'aide à l'Etat a largement été étudiée, notamment par le truchement des doctrines, des projets et des programmes de développement, et l'aide orientée vers la société civile constitue un élargissement des interventions par rapport aux cadres classiques. En cela, l'exemple du Projet d'Appui à la Société Civile (PASOC), directement issu des Accords de Cotonou, nouvel accord de partenariat UE/ACP signé en 2000, constitue un cas intéressant qui illustre bien l'option de l'Union européenne d'appuyer des acteurs autres que l'Etat. Philippe Lavigne Delville a le mérite de nous le faire découvrir dans ses démarches, dans le type d'appui qu'il accorde aux organisations de la société civile au Niger, mais aussi dans ses limites.

On retiendra aussi de cet ouvrage un apport méthodologique riche dans la production des données, notamment les capacités de l'auteur à produire des entretiens approfondis avec des acteurs stratégiques issus d'arènes différentes, l'amenant ainsi à produire un travail pionnier qui, on peut l'espérer, pourra inciter d'autres chercheurs à explorer d'autres dimensions d'un sujet qui reste malgré tout en friche. Ces apports n'épuisent pas la richesse de ce livre qu'il faut considérer comme une contribution très appréciable à l'étude des dynamiques des sociétés civiles en Afrique de l'Ouest.

Mahaman TIDJANI ALOU

Professeur de science politique, Université Abdou Moumouni
de Niamey, Chercheur au LASDEL.

Introduction

Comment les institutions d'aide définissent-elles leurs politiques et leurs projets d'appui à la société civile ?

Depuis une trentaine d'années, le « renforcement de la société civile » est devenu un des leitmotivs de l'aide internationale. Des petites Ong militantes aux plus grands bailleurs de fonds, chacun veut promouvoir une société civile « vibrante », considérant que celle-ci contribue à la démocratisation des pays ou à la consolidation de régimes démocratiques, pousse les États à adopter des politiques publiques inclusives, apporte des services aux populations. Partenariat, renforcement de capacités, sont au cœur des discours. Des projets spécifiques sont définis et mis en place dans cet objectif.

La question de la société civile dans les pays en développement est pourtant controversée. Là où certains y voient une société qui se prend en charge et s'autonomise par rapport à un État trop longtemps hégémonique, d'autres soulignent la prégnance des rapports clientélistes dans la société et l'extraversion d'organisations largement branchées sur l'aide internationale. Au sein des institutions d'aide, les discours privés tranchent souvent avec les prises de position officielles. Entre dénigrement et idéalisation, que sait-on finalement des dynamiques sociales et politiques vingt-cinq ans après l'explosion associative des années 1990 ?

Pour beaucoup, le fait que l'aide internationale prétende promouvoir la société civile est suspect par définition : au-delà des discours, quels sont les objectifs réels des institutions internationales ? Au nom de quelle légitimité prétendent-elles « structurer » ou « renforcer » la société civile ? Ne cherchent-elles pas à conforter leurs stratégies néolibérales de démantèlement de l'État ? À promouvoir des organisations plus flexibles que l'État, moins coûteuses que le secteur privé, pour mettre en œuvre un minimum de filets sociaux destinés aux exclus de la libéralisation économique ?

Face à ces interrogations, de multiples recherches ont, depuis plus de deux décennies, analysé les documents de stratégies produits au niveau international, critiqué la pauvreté de leur substrat théorique sur le concept de société civile, mis en avant les ambiguïtés et contradictions de ces discours. Les critiques des discours idéalisant sur la société civile sont aussi nombreuses que les textes qui l'idéalisent. Mais il ne suffit pas d'analyser les discours des institutions d'aide pour savoir ce qu'elles font,

comment, et avec quels effets. Ce serait surestimer le rôle des discours et sous-estimer les disjonctions entre discours et pratiques, soulignées à juste titre par l'anthropologie du développement (Mosse, 2005). Les politiques des institutions d'aide résultent de jeux d'acteurs complexes et traduisent des compromis. Elles sont l'objet de conflits d'interprétation au sein même de ces institutions. Loin d'être la déclinaison mécanique des documents de stratégie, la mise en œuvre des politiques passe par de multiples traductions, elle se confronte à des cultures institutionnelles, à des contextes variés. Les discours ont certes des effets performatifs, au sens où ils construisent des façons de lire les réalités, autour desquelles les acteurs ajustent leurs pratiques. Mais l'influence de l'aide sur les organisations tient autant, sinon plus, aux pratiques concrètes des institutions d'aide, à la façon dont elles agissent, à leurs dispositifs, à leurs instruments.

Pour échapper au risque de surestimer le rôle des discours, il faut s'intéresser aux stratégies opérationnelles et à la façon dont elles sont définies, négociées. Il faut analyser les dispositifs de mise en œuvre, leur logique, leurs instruments, et la façon dont ils ont été conçus, les choix ou les contraintes auxquelles ils répondent. Il faut ouvrir la boîte noire des processus de formulation des politiques et des projets, dans une perspective constructiviste, et ainsi lire en actes les représentations du problème, les conceptions politiques, les stratégies d'acteurs, il faut mettre à jour le jeu des intérêts, des idées et des institutions qui les ont structurés, élucider le rapport complexe entre politiques et pratiques. Il faut mettre en perspective les représentations que portent ces politiques et ces projets, les objectifs qu'ils affichent, les instruments qu'ils proposent, par rapport à une analyse des réalités sociales et politiques sur lesquelles ils veulent agir.

C'est l'objet de cet ouvrage, qui se centre sur les politiques d'appui à la société civile au Niger, et plus précisément sur la façon dont, en application des Accords de Cotonou signés en 2000, la Délégation de l'Union européenne au Niger a défini sa stratégie et le « projet d'appui à la société civile », le PASOC, dont la première phase s'est déroulée entre 2008 et 2011¹.

Des Accords de Cotonou au PASOC I, l'invention de la politique de l'UE au Niger

Tout en affichant une volonté de coordination entre eux et de dialogue avec l'État, les différents bailleurs de fonds et Ong qui mettent en avant le renforcement de la société civile ont chacun leurs propres conceptions et stratégies. Ils ont leurs priorités et leurs spécificités en termes de financement et de dispositifs. Ils s'appuient sur une conception de la société civile

1. Il a été suivi par un PASOC II, entre 2011 et 2015. A l'heure où ces lignes sont écrites (septembre 2014), un PASOC III est en préparation.

et de ses rôles, réels ou souhaités, conception plus ou moins élaborée, plus ou moins ancrée dans les contextes nationaux. Ils fournissent des ressources et des appuis ciblés sur certains enjeux et pas sur d'autres.

Ouvrir la boîte noire de l'élaboration des politiques et des projets supposait de se centrer sur un dispositif, pour en faire une analyse empirique approfondie. Plusieurs possibilités s'offraient au Niger, quand j'ai commencé cette recherche en 2009 : dans une logique de renforcement des capacités d'influence sur les politiques et sur l'État, le Programme Bonne Gouvernance du PNUD finançait depuis une dizaine d'années des actions proposées par des organisations de la société civile, ateliers de débat sur les politiques, participation à des conférences internationales. L'association des volontaires allemands DED (intégré depuis dans la GIZ) avait des programmes d'appui aux Ong nationales, fondées sur un appui institutionnel dégressif et la mise à disposition d'assistance technique. Dans le cadre d'un financement européen, SongES² avait développé des capacités d'appui aux associations émergentes, accompagnant sur plusieurs années des organisations dans l'apprentissage de leur organisation interne et de leur actions. Plusieurs Ambassades disposaient et disposent encore de financements déconcentrés ciblés principalement ou exclusivement aux organisations de la société civile.

J'ai choisi de me concentrer sur la genèse du Projet d'appui à la société civile (PASOC) financé par l'Union européenne. Signés en 2000 pour vingt ans, les Accords de Cotonou redéfinissent la stratégie de coopération de l'Union Européenne avec les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) et marquent un changement important : ils actent la fin des préférences commerciales qui avaient structuré les versions successives de la Convention de Lomé ; ils établissent la reconnaissance des « Acteurs Non Étatiques »³ comme partenaires de la coopération européenne, parties prenantes légitimes du dialogue politique, tant avec leurs États sur ses politiques sectorielles qu'avec l'UE elle-même sur sa politique de coopération (ECDPM, 2004). Pour permettre à ces « acteurs non étatiques » de « se renforcer » et de jouer le rôle qui leur est reconnu, les Accords de Cotonou prévoient que des financements seront dédiés à des actions de soutien et de renforcement.

Une dizaine d'années après la Banque mondiale ou l'USAID, l'Union européenne se dote ainsi d'une politique envers les « acteurs non étatiques ». Une série de textes adoptés à Bruxelles en précisent les fondements. Pour prendre acte de la diversité, d'un pays à l'autre, des acteurs non étatiques et de leurs rapports à l'État, l'Union européenne confie à ses différentes Délégations la définition de leur propre stratégie pays et la préparation de ces projets d'appui aux acteurs non étatiques. Une quaran-

2. *Soutien aux Ong, Empowerment-renforcement des capacités, Stratégies de développement* (Ong de renforcement de capacités, Belgique et Niger).

3. Concept spécifique à l'UE, sur lequel on reviendra au chapitre IV. Il englobe les organisations de la société civile, mais aussi d'autres types d'organisations.

taine de projets tels, apparentés mais différents, ont ainsi été préparés dans la première moitié des années 2000 puis mis en œuvre à partir de 2005-2006. Le PASOC Niger s'inscrit dans cette dynamique : la Délégation du Niger a été une des premières à s'emparer du sujet. Elle l'a inscrite dans sa programmation dès 2001, elle a lancé entre 2003 et 2005 une série d'études qui ont progressivement défini les contours du PASOC Niger, qui a finalement débuté en 2008.

Avec ce projet de 5 millions d'euros, l'Union européenne s'affirme comme le principal bailleur de fonds au Niger sur ce thème, qui est à ce moment-là nouveau pour elle. Au tout début des années 2000, la Délégation n'avait guère d'expérience en matière d'appui à la société civile. A travers des appuis aux organisations paysannes, des « programmes micro-réalisations », elle travaillait déjà avec des organisations nationales. Mais c'était en quelque sorte à la marge, de façon ponctuelle. La notion « d'acteurs non étatiques » était assez floue, sa signification pour le Niger plus encore. Bruxelles n'avait pas non plus de directives précises sur la façon de concrétiser cette dimension des Accords de Cotonou. Définir le PASOC, c'était pour la Délégation de l'UE au Niger chercher comment traduire en actes les orientations, ambitieuses mais très larges, des Accords de Cotonou, dans le contexte spécifique du Niger. Reconstituer cette histoire quelques années après, interroger la genèse du PASOC⁴, c'est donner à voir l'invention d'une politique, questionner une stratégie en construction.

Le cas du PASOC Niger me semblait d'autant plus intéressant que la Délégation de l'UE au Niger avait mis un accent précoce sur des enjeux de citoyenneté et de droits de l'homme, enjeux clairement politiques qui contrastaient avec une approche beaucoup plus classique, ciblée sur les Ong en tant que prestataires de service, privilégiée par d'autres Délégations en Afrique de l'Ouest (Planche et Lavigne Delville, 2005). Tout comme le projet Banque Mondiale de développement local étudié par Tania Li en Indonésie mais sur un autre registre, le PASOC offre un éclairage particulièrement intéressant sur la « volonté d'améliorer » (Li, 2007), sur la difficulté à traduire les intentions en pratiques, les politiques en dispositifs, et sur les limites des tentatives pour « rendre technique le social » (Li, 2011).

L'ambition de cette recherche est ainsi d'analyser comment la Délégation de l'UE au Niger a élaboré ce projet, de comprendre comment elle a interprété les principes généraux des Accords de Cotonou et les a traduits en un dispositif projet, constitué d'objectifs, de moyens financiers et humains, d'outils de gestion, de procédures. Elle se situe en aval d'une socio-anthropologie du « développement comme discours » (Olivier de

4. Ma recherche a en effet porté sur la genèse du PASOC entre 2001 et 2008, et pas sur sa mise en œuvre entre 2008 et 2011. Ce n'est pas une analyse de la mise en œuvre de ce projet, encore moins une évaluation. Je ne discute de la mise en œuvre du PASOC que dans la mesure où elle illustre ou fait écho à des débats, des contradictions, dans le dispositif qui a été défini et dans ses objectifs.

Sardan, 2001), qui en reste trop souvent aux textes sans d'intéresser aux dispositifs et aux pratiques, au risque de surinterpréter la cohérence des politiques, mais aussi en amont d'une socio-anthropologie du développement qui étudie l'interface entre projets de développement et acteurs locaux, ou services publics et usagers, sous l'angle des jeux d'acteurs, et de ce fait ne s'intéresse guère aux dispositifs en tant que tels, ni dans leur histoire, ni dans leurs enjeux organisationnels et institutionnels. Elle contribue à construire une socio-anthropologie du développement comme forme d'action publique (Lavigne Delville, 2011b). En ouvrant la boîte noire des processus d'élaboration des politiques, elle s'inscrit dans une perspective constructiviste (Le Meur, 2008b), qui s'interroge sur les liens problématiques entre politique, dispositifs de mise en œuvre et pratiques, sur les problèmes de la « mise en instruments » (Lascoumes et Le Galès, 2005b), ce qui permet aussi, on le verra, de questionner – en tous cas de nuancer – la thèse sur le développement comme « machine anti-politique » (Ferguson, 1990 ; Bending et Rosendo, 2006).

S'interroger en termes de processus permet de restituer des histoires contingentes, de rendre compte d'indéterminations, d'hésitations, de controverses, et d'éviter le biais interprétatif qui consisterait à ne regarder que le résultat final et pas le processus qui l'a produit, et à ainsi surestimer la cohérence des choix. Travailler sur une « histoire immédiate » du développement a l'inconvénient – d'un point de vue socio-anthropologique – de ne pas pouvoir suivre et observer en direct, d'être dépendant de traces (les rapports, la mémoire des acteurs). Mais le pas de temps de la dizaine d'années donne accès à un riche matériau, et permet d'échapper en partie à l'amnésie structurelle des institutions d'aide, où l'accent sur l'immédiat voire le prochain projet, le turn-over des personnes, l'absence d'archivage, contribuent à rapidement noyer le passé, même proche, dans l'oubli.

Une telle perspective s'inspire des travaux de sociologie de la traduction qui s'intéressent aux processus projets et à la façon dont un noyau d'acteurs arrive ou non à construire une stabiliser un réseau socio-technique autour de son projet (Latour, 1992 ; Mosse, 2005). Elle suppose une posture compréhensive vis-à-vis des acteurs de ces processus, posture fondée sur un point de vue réaliste sur l'action publique et ses contradictions (Lavigne Delville, 2011a), et une connaissance assez intime des mécanismes de l'aide internationale. Elle repose sur un travail d'enquête approfondie, qui croise analyse de la littérature grise (les rapports, les notes, etc.), entretiens avec les acteurs impliqués dans le processus, à un moment où un autre, et avec des observateurs ou personnes ressources externes, et observation du travail des acteurs de l'aide et des praticiens, des situations d'interactions avec les acteurs locaux. Elle pose, de façon spécifique, les problèmes de l'accès aux acteurs et aux sources écrites, dans un contexte où les personnes (en particulier dans les institutions internationales) changent vite et sont parfois difficiles à retrouver, où l'amnésie institutionnelle est forte, où l'accès à certains documents est difficile voire impossible. Elle relève idéalement d'une ethnographie

multi-site (Marcus, 1995) difficile à mettre en œuvre pratiquement, au minimum (ce qui a été fait ici) d'un couplage entre entretiens directs et entretiens téléphoniques avec les acteurs absents du terrain d'enquête.

Loin de l'image d'institutions d'aide monolithiques, imposant une vision politique claire et prédéfinie, on découvrira une histoire contingente, où différentes pistes sont explorées, où la politique se construit de façon tâtonnante, entre experts, équipes de la délégation, acteurs nationaux, à travers des compromis et arbitrages, à partir d'options politiques précoces qui mettent de côté une part importante de la lettre des Accords de Cotonou. Où le dispositif projet intègre des contradictions structurelles, résultant d'arbitrages incomplets entre visions, et entre objectifs politiques, logiques bureaucratiques et instruments pratiques. Où l'opérationnalisation se fait par étapes et se poursuit pendant la mise en œuvre, aboutissant à une simplification et un appauvrissement du projet, induisant des contradictions croissantes avec les ambitions initiales. Où la Délégation construit sa politique en même temps qu'elle affine les options du projet, et où la DG-DEV (Direction générale du développement) à Bruxelles construit elle-même sa politique en accompagnant les Délégations. Où cette invention d'une politique, qui se poursuit encore, s'inscrit elle-même dans une succession de réformes institutionnelles de l'aide européenne.

Sous cet angle, cette recherche met à jour certaines dimensions des logiques internes de la DG-DEV. En même temps qu'une socio-anthropologie du développement comme forme d'action publique pluri-acteurs, cet ouvrage est aussi une contribution à une socio-anthropologie des institutions d'aide, sur une institution qui, contrairement au FMI (Harper, 2012), à la Banque Mondiale (McNeill et St Clair, 2011 ; Mosse, 2011b), au HCR (Fresia, 2009 ; 2012), à l'OMC (Abélès, 2011), n'a guère été étudiée par l'anthropologie.

Une contribution à une socio-anthropologie des « sociétés civiles réelles » au Niger

La renaissance du thème de la société civile, à la fin du xx^e siècle, découle d'abord des revendications démocratiques en Europe de l'est, qui ont suscité une abondante littérature sur le rôle de la société civile dans les transitions démocratiques (Camau, 2002 ; Thiriot, 2002), puis de sa mise en avant par les institutions internationales, à partir des années 1980-1990, comme instrument de démocratisation, d'abord, puis comme partie intégrante des stratégies néo-libérales de réduction du périmètre de l'État et de délégation aux Ong de la mise en œuvre des services aux pauvres, et enfin dans un rôle théorique de pression sur l'État pour la définition de politiques publiques plus inclusives au sein du paradigme néo-libéral⁵.

5. Cette renaissance a suscité dès le milieu des années 1980 une abondante littérature en anglais, tant idéalisante que fortement critique, portant à la fois sur les conceptions de

Ma recherche ne portait pas sur la société civile nigérienne en tant que telle. Mais les objectifs et les choix pratiques des dispositifs d'appui aux organisations de la société civile (OSC)⁶ ne peuvent s'analyser seulement par rapport aux politiques et stratégies des institutions qui les promeuvent. Ils doivent aussi, bien évidemment, être mis en perspective par rapport aux réalités sociales et politiques qu'ils souhaitent influencer : c'est dans les jeux complexes qui se jouent dans les arènes du développement, à l'interface entre acteurs hétérogènes porteurs de représentations et de logiques différentes, dans des malentendus parfois productifs, que se joue l'intervention de développement et ses effets (Long, 1989 ; Olivier de Sardan, 1995b).

Une telle mise en perspective n'est pas seulement nécessaire pour analyser les jeux d'acteurs à l'interface, lors de la mise en œuvre. En amont, toute intervention, toute politique, se fonde sur des représentations simplifiées de la réalité (Muller, 1990), sur une opération de « décodage du réel » qui « diminue l'opacité du monde en définissant de nouveaux points d'appui pour agir » (*idem* : 44) et une opération de « recodage », à travers « un ensemble de normes prescriptives qui donnent sens à un programme politique » (*idem* : 43) en permettant d'en définir les modes opératoires. Confronter l'idée que se font les institutions d'aide de « la société civile » au Niger et une lecture socio-anthropologique des dynamiques associatives est donc indispensable pour comprendre ce processus de décodage du réel et de recodage, et identifier les représentations des OSC nigériennes que s'est construite la Délégation de l'UE.

L'enjeu de ce décodage du réel qui « diminue l'opacité du monde » est d'autant plus fort que, lorsque l'on commence à enquêter sur la société civile au Niger, les termes de « nébuleuse », « opacité », reviennent régulièrement. Face au caractère normatif de *l'idée* de société civile, je distingue avec Lewis (2004 : 304-305) *l'idée* de société civile de *la somme des organisations et des pratiques* qui s'y réfèrent, je m'intéresse aux « sociétés civiles réelles » (Camau, 2002). Je prends acte du fait que ces organisations s'inscrivent dans une histoire sociale et politique marquée par l'aide et l'extraversion (Bayart, 1999) et, comme Balandier le recommandait pour la situation coloniale, je cherche à les analyser à la

la société civile par les institutions internationales et sur les dynamiques des organisations de la société civile (Bratton, 1989 ; Beckman, 1993 ; Fattou, 1995 ; Hadenius et Ugglä, 1996 ; Marcussen, 1996 ; Monga, 1996 ; Allen, 1997 ; Van Rooy, 1998b ; Biekart, 1999 ; Comaroff et Comaroff, 1999 ; Hearn, 1999 ; Karlström, 1999, etc.). Celle-ci n'a que tardivement été relayée dans les travaux francophones (à l'exception de Bayart qui dès 1986 a fait une analyse, en anglais d'ailleurs) : les quelques ouvrages des années 1985-1995 sont centrées sur les organisations locales : Odeye, 1985 ; d'Almeida-Topor et Goerg, 1989 ; Jacob et Lavigne Delville, 1994. Les travaux se multiplient ensuite dans les années 2000, sous un angle sociologique, mais surtout politiste : Otayek, 2002 ; Thiriou, 2002 ; Pirotte, Poncelet, Sindahiyebura *et al.*, 2006 ; Otayek, 2009 ; Pommerolle, 2010 ; Siméant, 2013, 2014a.

6. J'utilise ici le sigle OSC au sens de « organisations se réclamant de la société civile » et non dans son acception développementiste.

confluence des « dynamiques du dedans » et des « dynamiques du dehors ».

Entre les organisations locales plus ou moins informelles, les mouvements sociaux, les associations politiques à forte visibilité médiatique, les organisations religieuses, les syndicats, les Ong prestataires de services pour le compte de bailleurs de fonds, les Ong outils d'un courtage en développement pour les ressortissants d'un village ou d'une région, etc. le panorama des organisations de la société civile nigérienne est extrêmement hétérogène. Le Niger a une forte tradition syndicale, en relations complexes avec l'État, qui a joué un rôle déterminant dans la résistance à l'ajustement structurel et dans la transition démocratique de 1991. Celle-ci a suscité une explosion associative largement encouragée par les institutions d'aide et en particulier une multiplication d'Ong. La décennie 1990 a été marquée par une succession de crises politiques et de coups d'État « démocratiques » (au sens de « visant à remettre en place des institutions démocratiquement élue après une crise institutionnelle ») entraînant des phases de suspension de l'aide internationales.

Les crises alimentaires successives ont favorisé l'arrivée de multiples Ong internationales. Le Niger a connu depuis la transition démocratique plusieurs moments de tensions fortes entre l'État et la société civile : contre l'ajustement structurel, contre les retards de paiement des bourses et des salaires dans les années 1990, contre les augmentations de taxes en 2005 avec l'expérience de la Coalition Équité qualité contre la vie chère, contre le Tazartché, tentative du Président Tandja de se maintenir au pouvoir à l'issue de son second (et dernier selon la constitution) mandat, en 2008-2009. L'espace public est traversé par des processus de réislamisation, entre piétisme et fondamentalisme.

C'est donc entre action collective, courtage en développement (Bierschenk, Chauveau et Olivier de Sardan, 2000 : 663), mouvements sociaux (Pommerolle, 2008 ; Hrabanski, 2010 ; Maccatory, Oumarou et Poncelet, 2010), politisation et recherche d'un espace public (Gazibo, 2007b), extraversion (Bayart, 1999) et inscription dans la rente du développement (Hearn, 2001), recherche d'emploi, privatisation et redéploiement de l'État (Hibou, 1998b) et redéfinitions identitaires religieuses (Sounaye, 2009) que se jouent les dynamiques associatives, au Niger comme dans les pays de la sous-région. Nous tenterons dans le premier chapitre une mise en perspective des trajectoires des sociétés civiles nigériennes, en lien avec l'histoire politique du pays.

Les sciences sociales sont le plus souvent extrêmement critiques sur les dynamiques associatives, mettant en avant leur caractère extraverti, les logiques de courtage, leur dépendance aux bailleurs de fonds. Les acteurs nigériens ne le sont pas moins, on le verra : nombreuses sont les critiques, tant internes qu'externes, portées sur la société civile et ses ambiguïtés, sur les stratégies personnelles des leaders, sur l'absence de projet propre, sur l'opportunisme financier, sur l'absence de transparence et de démocratie interne des organisations, etc. Et certains responsables d'associations ne sont pas les moins sévères à propos de certains de leurs pairs.

Cette récurrence des critiques pose question. Qu'est-ce qui explique une telle unanimité ? Peut-on réduire la société civile à ces caractéristiques, alors même que le Niger a été marqué par de nombreuses mobilisations sociales au cours des dernières décennies ? Peut-on réduire l'engagement dans les Ong à des intérêts personnels ? Ces dynamiques ne sont-elles pas favorisées par l'environnement institutionnel, par les pratiques de l'État, par celle des bailleurs de fonds ?

Au cours de ma recherche, deux questions m'ont apparu nécessaires à approfondir. La première porte sur la question des conditions de consolidation des organisations associatives (et en particulier des petites Ong). Un petit nombre d'organisations seulement a réussi à se stabiliser institutionnellement. La plupart vivent, soumis à une double précarité des ressources humaines et des ressources financières. Au-delà des problèmes internes de gouvernance, largement mis en avant par les observateurs, il semble important de prendre la mesure de la difficulté à dépasser cette double précarité, ce qui interroge les stratégies des bailleurs de fonds et des Ong internationales en la matière, et en particulier les conséquences de la généralisation de la mise en concurrence des OSC et du financement par projet.

La seconde question est celle des critiques récurrentes sur la politisation et le caractère lucratif des associations nigériennes. Analysant les tentatives successives pour définir une « charte de la société civile » censée permettre une auto-régulation, et en particulier les vives controverses qui ont scandé le projet débattu par Conseil consultatif national fin 2011 début 2012, on mettra en évidence les grands clivages et points de débat autour de cette question de la régulation.

La promotion ambiguë de la « société civile » dans les politiques d'aide

La recherche en sciences sociales est très critique sur l'usage de la notion de société civile en Afrique et plus encore sur la façon dont le discours sur la société civile est mobilisé par les institutions d'aide. Celui-ci émerge en effet au milieu des années 1980, dans un contexte d'ajustement structurel et de mise en cause des États (Fraser, 2009). Avec le tournant néo-libéral et la remise en cause des États autoritaires, les discours sur le développement mettent en avant la « bonne gouvernance ». Les bailleurs de fonds promeuvent de nouvelles articulations entre État, marchés et secteur associatif, ce dernier étant censé (avec des poids relatifs variables selon les contextes et les acteurs) être vecteur de démocratisation, agir en contre-pouvoir vis-à-vis de l'État mais aussi dialoguer avec lui sur les politiques de développement, et/ou fournir des services aux populations, en substitution ou en complément avec l'État et le marché.

Dès le milieu des années 1980, les bailleurs de fonds ont poussé les États à reconnaître, au moins formellement, l'importance de la contribution des organisations associatives aux processus de développement, mis en place des politiques visant à « renforcer les capacités » de la société civile et à lui permettre de « jouer son rôle ». Les organisations locales, en particulier les Ong, sont censées être plus proches des populations que les administrations, agir de façon plus efficace, à moindre coût.

Maxime Haubert (2000 : 19) dénonce ce « discours qui réduit la problématique des pays post-coloniaux aux relations d'opposition ou de partenariat entre la « société civile », l'État et le marché ; un discours qui envisage ces trois « entités » de façon abstraite et le plus souvent très idéologique, les vertus de la « société civile » étant exaltées, tandis qu'à l'inverse sont dénoncés les « vices de l'État » ou ceux du marché ». Or, « cette rhétorique de la société civile comme vecteur d'une meilleure gouvernance et d'une plus grande redevabilité (accountability) des dirigeants n'est pas neutre [...]. Elle reflète une "lecture libérale de la réalité" articulée autour d'une opposition normative entre l'État, qui renverrait à l'ordre de la contrainte, et la société civile, qui renverrait à celui de la liberté » (Otayek, 2002 : 197).

En Afrique, les transitions démocratiques du début des années 1990 ont suscité une forte effervescence associative. Dans une phase de contestation des régimes autoritaires et de transitions démocratiques, celle-ci a été perçue comme une revanche des sociétés, l'expression d'aspirations démocratiques, et parfois comme une légitimation du triptyque État/société/marché caractéristique du modèle politique et économie libéral promu par les institutions internationales. Au tournant des années 1990, une abondante littérature, tant académique que développementiste, valorise et discute cette effervescence associative, sous l'angle des initiatives locales et de l'enchâssement social des dynamiques associatives, d'un côté, des processus politiques de transition et de consolidation démocratique de l'autre. Dans le même temps, des travaux critiques (en langue anglaise dès la fin des années 1980, et avec quelques années de décalage et de façon beaucoup moins marquée en langue française) interrogent ces dynamiques : le concept de « société civile », issu de trajectoires historiques et politiques différentes, fait débat pour des sociétés marquées par une faible individualisation et la permanence des liens familiaux, ethniques, clientélistes ; le transfert aux situations africaines des cadres analytiques mobilisés pour dans les années 1980 pour analyser les mouvements contestataires et les transitions démocratiques en Europe de l'est pose question. De plus, les groupes sociaux porteurs de changement politique ne promeuvent pas forcément un projet démocratique ; la société peut être « incivile » ; l'effervescence associative africaine des années 1990 est largement favorisée, sinon suscitée, par les politiques des bailleurs de fonds, par des logiques de courtage visant à se brancher sur la rente de l'aide.

Pour les sciences sociales, le recours au concept de « société civile » pour décrire et analyser la multiplication contemporaine des organisations

associatives et leur signification sociale et politique, en Afrique comme ailleurs pose donc problème. Polysémique, il n'a de sens analytique que par rapport à un cadre théorique donné. A la fois analytique et normatif, il est fondamentalement ambigu. Très fortement normative, la conception véhiculée par le discours développementiste n'est pas seulement d'une grande pauvreté théorique, contradictoire dans ces acceptions et les fonctions qu'elle confère à la société civile (Jenkins, 2001), elle est aussi fondamentalement idéologique (Haubert, 2000). L'idée d'une société civile nécessairement vertueuse, séparée de l'État comme des liens familiaux, politiquement neutre, promouvant un développement économique inclusif, est une fiction: elle véhicule une conception singulièrement neutre et apolitique de la société, loin des luttes politiques, des conflits de projets de société, des enjeux de pouvoir. Loin de la réalité des dynamiques sociales et politiques des sociétés et des États. Pour J.-F. Bayart (2001), « dans son acception présente, popularisée par la Banque mondiale et les Ong, la société civile [...] est un mot de pidgin, une ingénierie des relations internationales, qui permet aux acteurs d'un monde hétérogène de globaliser de concert ».

Pour de nombreux auteurs, la promotion de la société civile en substitution à l'État fait partie intégrante du projet néo-libéral, et l'association des organisations de la société civile aux débats sur les politiques ou à leur mise en œuvre vise à subvertir leur potentiel critique et à en faire des soutiens du projet libéral et du statu quo politique (Hearn, 2001 ; 2007). Certains auteurs considèrent que c'est la faiblesse des Ong nationales qui rend impossible le développement (Michael, 2004), mais pour la plupart, la « NGO-isation » de l'action publique (Hearn, 1998 ; Fichtner, 2012) traduit l'institutionnalisation de ce modèle, où la mise en œuvre des politiques sociales, sorties de la responsabilité de l'État, est confiées à des Ong dépendantes de l'aide internationale.

De fait, après la chute du mur de Berlin, les bailleurs de fonds ont approfondi le régime de conditionnalités libérales (Fraser, 2009) et réorganisé l'aide internationale autour d'une « nouvelle architecture », légitimée par la lutte contre la pauvreté. Dans cette promotion d'un ordre politique néo-libéral, la société civile se voit affecter un rôle à part entière. Parallèlement à une immixtion croissante dans les politiques sectorielles des États et dans les réformes de l'administration (Whitfield, 2009b), les bailleurs de fonds ont de plus en plus recours à des associations ou des Ong nationales dans la mise en œuvre de leurs interventions, incitent les États à sous-traiter une partie de la mise en œuvre des politiques publiques à ces organisations. Les opportunités de financement suscitent la création d'une multitude d'organisations, privilégiant le statut associatif pour des raisons d'accès au financement ou d'avantages fiscaux et répondant à l'évolution des thématiques de l'aide au développement.

Dès le début des années 2000, alors même que le déploiement de ces stratégies est encore en cours, les institutions internationales cherchent à légitimer leur action, mise en cause dans la phase de « fatigue de l'aide »

qui a suivi la chute du mur de Berlin. Ils mettent ainsi en avant « l'ownership » (« l'appropriation »⁷) des politiques par les États, les bailleurs de fonds étant censés s'aligner sur les priorités nationales. Démarrés avec les Cadres stratégiques de réduction de la pauvreté au tournant des années 2000, cette stratégie est institutionnalisée par la signature de la Déclaration de Paris en 2005 (Bergamaschi, Diabaté et Paul, 2007 ; Lavigne Delville, 2013). Censés assurer pertinence et légitimité à ces politiques, les mécanismes de consultation sur les politiques publiques associant « la société civile » se multiplient, fondés sur des débats largement contrôlés, et une sélection clientéliste des organisations invitées (Cissoko et Toure, 2005 ; Pommerolle, 2008). Le rôle de plaidoyer des Ong est mis en avant (Siméant, 2014b), alors même que l'évolution des modes de financement vers l'aide programme, voire l'aide budgétaire, réduit les canaux directs de financement d'Ong au profit de la sous-traitance par l'État, ce qui augure potentiellement une nouvelle phase de la dynamique des Ong.

Pour de nombreux chercheurs, la cause est entendue : la promotion de la « société civile » est un instrument du néo-libéralisme. Pour poursuivre sa stratégie de contournement de l'État, l'aide internationale coopte les Ong et, en leur assurant des ressources, en font des relais de ses stratégies. Elle cherche ainsi à consolider un État minimum, déchargé de ses responsabilités sociales et à transférer au secteur associatif la responsabilité des « filets de sécurité » pour les pauvres. Julie Hearn écrit ainsi

« donors have been successful in influencing the current version of civil society in these countries so that a vocal, well-funded section of it, which intervenes on key issues of national development strategy, acts not as a force for challenging the status quo, but for building societal consensus for maintaining it » (2001 : 43), et « foreign aid to Southern NGOs has created a social group that is dependent on external resources and patronage and in return is central to and popularizes Northern development policy » (2007 : 1107-1108).

De fait, les recherches néo-dépendantistes voient dans les dispositifs d'aide les instruments de la domination des pays occidentaux sur le reste du monde, des tentatives pour « gouverner à distance » les marges du système capitaliste (Duffield, 2001), pour discipliner les sociétés, en rendant techniques les modes de gestion du politique (Li, 2011), dans une logique globale de « bureaucratisation du monde à l'ère néo-libérale » (Hibou, 2012). Ces analyses éclairent incontestablement des dimensions

7. Traduction française très controversée et qualifiée de « contre-sens absolu » par Florence de Lucca et Marc Raffinot (2007 : 206, note 2) qui préfèrent le terme de « maîtrise des politiques » (que l'on peut aussi juger ambigu). Elle est jugée par d'autres « plus riche que celle d'*ownership* car elle recouvre deux sens : la bonne adéquation au contexte ("approprié à") et le meilleur contrôle du bénéficiaire ("approprié par") » (Jacquemot, 2007 : 180, note 21).

essentielles des processus en cours. Par rapport à une socio-anthropologie du développement restée très centrée sur les interactions locales, elles ont l'avantage de clairement réintégrer la question des enjeux de pouvoir internationaux et de raccorder les politiques d'aide aux processus plus large de la globalisation (Bierschenk, 2009). Cependant, elles demeurent souvent assez macroscopiques, plus théoriques qu'empiriques : « les néo-dépendantistes tirent moins leur autorité de l'analyse empirique que de références érudites aux théories sociales. Il en résulte une essentialisation du « néo-libéralisme » qui fait l'économie de son analyse et une surestimation de la force du « régime de pouvoir/savoir du développement » (*idem*). Olivier de Sardan (2001 : 735) est encore plus sévère sur ces approches « post-modernes » qui prétendent déconstruire les discours du développement sans base empirique : « L'approche du développement par les “déconstructions du discours” permet de se livrer sans risques à des énoncés catégoriques, assésés sans souci des nuances, et sans tenir le moindre compte de contre-exemples éventuels... On ne prend dans les “discours” que ce qui arrange la thèse de l'auteur ».

Ces analyses tendent en effet à surestimer le caractère cohérent et intentionnel des stratégies des acteurs internationaux, à sous-estimer les clivages en leur sein, à sous-estimer les flous et incertitudes des politiques et des dispositifs, les capacités locales de négociation ou de subversion, à négliger la diversité des politiques et des dispositifs. Elles s'appuient plus sur une analyse *a priori* que sur des enquêtes empiriques approfondies. Elles souffrent d'un

« biais fonctionnaliste qui consiste à confondre effets et causes, d'une mauvaise compréhension de la fonction des discours de politique publique, et d'une familiarité insuffisante avec la sociologie des organisations. Les anthropologues du développement ainsi que les anthropologues et sociologues des organisations ont montré que les agences de développement, comme n'importe quelle autre organisation, ne sont coordonnées, au mieux, que de manière très lâche et qu'elles sont loin d'être simplement gouvernées d'en haut (Quarles van Ufford, Kruyt et Downing, 1988), et que la fonction du discours politique est moins de réguler les pratiques que de les justifier pour des publics particuliers, et ce souvent ex-post (Mosse, 2004) » (Bierschenk, *op. cit.*).

Loin de postuler une intentionnalité claire et une cohérence stratégique et opérationnelle, cette recherche part au contraire du postulat de l'existence de disjonctions entre politiques et pratiques. En amont de l'analyse des projets et de leurs impacts, sujet largement travaillé par la socio-anthropologie du développement, elle souhaite ouvrir la boîte noire des processus de formulation des politiques, en interrogeant la façon dont les conceptions et les choix sont construits, négociés, arbitrés, dans des processus complexes mobilisant selon des modalités variables de nombreux acteurs : agents des agences de coopération, consultants, agents de l'État, organisations de la société civile, etc. Dans une logique de « grounded

theory » (Glaser et Strauss, 1967), elle veut laisser ouverte *a priori* la question de l'interprétation et mener une « politique du terrain » (Olivier de Sardan, 1995a) qui permette de faire émerger des réalités variées et fonder la théorisation sur le terrain et non sur des analyses *a priori*.

Une socio-anthropologie de l'élaboration des politiques publiques

Au-delà du thème des appuis à la société civile et du cas du PASOC, cette recherche s'inscrit, je l'ai dit, dans une réflexion plus large, débutée au milieu des années 2000 (Lavigne Delville, 2006, 2008) sur la façon dont les politiques et projets de développement sont définis, négociés, construits, mis en œuvre, entre acteurs hétérogènes, nationaux et internationaux, dans les pays que l'on peut qualifier de « pays sous régime d'aide » (de Milly, 2002) : ceux où, dans des histoires différentes mais avec des effets semblables, l'aide internationale a pris un rôle prépondérant dans l'action publique en termes de transferts de modèles et de transferts financiers⁸.

Les politiques publiques de développement, un nouvel objet pour la socio-anthropologie du développement

Les processus d'élaboration des politiques publiques ne sont pas un champ classique de recherche pour la socio-anthropologie du développement « par l'enchevêtrement des logiques sociales » (Olivier de Sardan, 2001, *op.cit.*), celle qui prône des analyses empiriques approfondies et à laquelle je participe. Celle-ci s'est d'abord structurée à la fin des années 1980 autour des projets de développement et des jeux d'acteurs dans les arènes locales, à l'interface entre « paysans, experts et chercheurs » (Boiral, Lanteri et Olivier de Sardan, 1985), entre « développeurs » et « développés » (Long, 1989 ; Olivier de Sardan, 1995b), mettant en évidence l'irréductible hétérogénéité d'intérêts, de logiques et de représentations inhérente à toute intervention. Elle a approfondi la question de la confrontation des savoirs (Olivier de Sardan, 1991b ; Long et Long, 1992), la production d'ignorance dans le développement (Hobart, 1993). Dans sa trajectoire apadienne, cette socio-anthropologie politique de l'intervention de développement a mis en avant la figure des courtiers locaux, acteurs d'interface qui construisent leur position sociale (et parfois écono-

8. Les anciens pays d'Asie centrale soviétique sont ainsi devenus des pays sous régime d'aide, avec les mêmes processus de coupes budgétaires, d'afflux d'aide et d'Ong, etc. (Pétric, 2006).

mique) sur leur maîtrise du « langage développement » et sur leur capacité à assurer la traduction entre espace de sens (Bierschenk, Chauveau et Olivier de Sardan, 2000). Deux axes se sont ensuite différenciés : d'un côté, les politiques de décentralisation administrative, au tournant des années 2000, ont déplacé le questionnement vers les arènes politiques locales et les recompositions des pouvoirs locaux suscitées par les politiques de décentralisation, recompositions qui prennent place dans une histoire longue de superposition et de réorganisation de pouvoirs (Bierschenk et Olivier de Sardan, 1998 ; Olivier de Sardan et Tidjani Alou, 2009). De l'autre, la question des rapports entre populations et agents s'est déplacée des projets vers les services publics, en particulier la santé (Jaffré et Olivier de Sardan, 2003), puis vers celle de la gouvernance quotidienne des services publics/collectifs (Blundo et Le Meur, 2009), de la bureaucratie (Olivier de Sardan, 2004) et de la corruption (Blundo et Olivier de Sardan, 2007). La question de l'État s'est ainsi imposée par le bas, à partir de la question des rapports aux usagers, qui amenait à s'interroger sur les services publics et donc sur une dimension de l'État sous-estimée par la sociologie politique de l'État en Afrique : l'État producteur de services. Ces recherches sur les services publics ont conduit à la fin des années 2000 à s'interroger sur les réformes successives liées aux modes développementistes et, entre processus ambivalents de formation de l'État, pénuries de ressources et réformes permanentes, à la dynamique des bureaucraties, au sein d'« États en chantiers » (Bierschenk et Olivier de Sardan, 2014). Reprise de mots d'ordre internationaux, impréparation et incohérences, superpositions de dispositifs, absence de prise sur les pratiques : les difficultés et contradictions des politiques sectorielles sont bien analysées, par le bas, dans certains secteurs comme la santé (Olivier de Sardan et Ridde, 2012 ; 2014).

Du côté anglo-saxon, l'accent a davantage été mis sur les institutions d'aide, sans doute en partie parce que la recherche en socio-anthropologie est plus impliquée dans l'expertise. Les recherches ont plus tôt mis en avant la question des bureaucraties (Quarles van Ufford, Kruyt et Downing, 1988). La question du courtage et de la traduction entre acteurs et entre systèmes de sens a été traitée au niveau des agents de développement eux-mêmes (Lewis et Mosse, 2006), dans des interrogations sur « les effets de l'aide » (Lewis et Mosse, 2005) moins centrées sur le local. Dans sa remarquable analyse du projet auquel il a participé durant de longues années, Mosse (2005) propose lui aussi une « ethnographie des politiques et pratiques de l'aide » qui constitue un apport majeur à la compréhension des projets de développement. Il met en lumière les disjonctions entre discours et pratiques, le travail des consultants pour construire des « communautés d'interprétation », la construction du « succès » ou de « l'échec ».

Les travaux récents du réseau EIDOS se centrent sur une socio-anthropologie des professionnels de l'aide (Mosse, 2011a), du quotidien des travailleurs de l'aide (Hindman et Fechter, 2011). Ils cherchent à comprendre de l'intérieur comment pensent et agissent les institutions d'aide,

et les modes de vie spécifiques des expatriés dans leur microcosme. L'ethnographie des institutions d'aide devient ainsi un axe important de recherche, qui renouvelle notre compréhension des logiques et des pratiques de développement. Bien qu'affiché comme un objectif (Olivier de Sardan, 1991a), l'analyse anthropologique des « développeurs » et des institutions d'aide est longtemps restée assez marginale dans le champ français, à quelques exceptions près comme Fresia pour le HCR (Fresia, 2009). Elle émerge plus récemment à partir d'une autre filiation, celle de l'anthropologie des institutions (Abelès, 1995): des anthropologues se sont ainsi penchés sur les institutions internationales (Abelès et Bellier, 1996; Abelès, 2011; Bellier, 2012; Müller, 2012).

La question des politiques publiques n'a pas été totalement négligée (Apthorpe, 1997; Shore et Wright, 1997a). Mais, malgré quelques travaux dans les années 1980 (Grillo et Rew, 1985), elle demeure « un nouveau champ pour l'anthropologie » (Shore et Wright, 1997b), on va encore « vers une anthropologie des politiques publiques » (Wedel, Shore, Feldman *et al.*, 2005). Les travaux menés s'intéressent avant tout aux discours (Apthorpe, 1997), aux enjeux de pouvoirs sous jacents aux catégorisations des politiques, à l'expertise et la consultance (Shore et Wright, 1999). L'ethnographie de l'aide rejoint ces problématiques lorsqu'elle analyse la production du rapport sur le développement de la Banque Mondiale (McNeill et St Clair, 2011) ou l'émergence du concept de gouvernance dans la politique néerlandais de coopération (van Gastel et Nuijten, 2005), dans une perspective davantage centrée sur les acteurs, mettant en avant les incertitudes, les arbitrages, la relative contingence des processus.

Mais les politiques publiques demeurent essentiellement un objet de la sociologie politique, de la science politique. Dans ces disciplines, l'analyse des politiques publiques se développe comme un champ à part entière dans les années 1980 aux États-Unis, puis se diffuse rapidement en Europe et en France, où les années 2000 voient la publication d'une série d'ouvrages de synthèse (Massardier, 2003; Lascoumes et Le Galès, 2007a; Hassenteufel, 2009). En opposition à une science administrative fondée sur un postulat de rationalité de l'action publique et orientée vers la recherche de solutions, la sociologie politique des politiques publiques cherche à comprendre « l'État en action » (Jobert, 1985; 2004), « l'État au concret » (Padioleau, 1982), la façon dont les politiques publiques sont conçues et mises en œuvre, dans des jeux d'acteurs complexes, entre idées, intérêts et institutions (Gaxie, 1997; Palier et Surel, 2005), entre pouvoir central et pouvoir local (Grémion, 1976). Elle s'interroge sur les processus de construction et de publicisation des problèmes collectifs (Cefaï, 1996; Hassenteufel, 2010; Zittoun, 2013a), sur les conditions du changement dans les politiques publiques (Palier et Surel, 2010), sur les liens complexes entre politiques sectorielles et jeu politique (Smyrl, 2002). Avec la question des « instruments de l'action publique » (Lascoumes et Le Galès, 2005a), elle retrouve la vieille question de la mise en

œuvre et des « implementation gaps » (Pressman et Wildavsky, 1984 (1973); May, 2003).

Le tournant néo-libéral oblige l'analyse des politiques publiques à dépasser une approche largement stato-centrée et à prendre acte de la diversité des acteurs, publics, privés et associatifs, parties prenantes de la production et de la mise en œuvre des politiques publiques, et de la multiplication des échelles de gouvernance. En science politique, le terme « action publique » sert à qualifier ce tournant, qui est à la fois le reflet d'évolutions des pratiques (la valorisation des processus pluri-acteurs, le développement des procédures participatives et contractuelles, etc.) et d'un glissement de regard (les politiques publiques n'ayant jamais été exclusivement étatiques). On peut le trouver discutable au sens où elle entérine la confusion antérieure entre « politique publique » (qui concerne le public, tout le monde) et « politique étatique » (conçue et pilotée essentiellement par l'État) et où le terme « action » tend à oblitérer la dimension proprement politique de cette « action publique pluri-acteurs et multi-niveaux » (Massardier, 2003 ; Gaudin, 2004 ; Hassenteufel, 2009). De fait, au-delà de la rhétorique valorisant ces processus pluri-acteurs, censés donner plus de pertinence et légitimité, et donc d'efficacité, aux politiques, la « démographie galopante des acteurs pertinents dans les politiques publiques » (Massardier, 2003 : 76) suscite de fortes interrogations. Dilution des pouvoirs, soumission aux groupes de pression, fragilité des accords et renégociabilité permanente, télescopage de processus contradictoires à différentes échelles : « l'accord se fait aujourd'hui sur le constat d'une société fragmentée, aux relations complexes (multi-niveaux) qui serait devenue de plus en plus difficile à gouverner sur un mode autoritaire et centralisé » (Lascoumes et Le Galès, 2007a : 21), au risque d'une « ingouvernabilité croissante des sociétés » (Maintz, 1993, cité par Massardier, *op.cit.* : 140).

Partant du constat du caractère problématique des politiques publiques, la sociologie politique des politiques publiques les interroge ainsi comme des problèmes d'action collective, autour de conceptions et de visions du monde, d'idées, d'intérêts, d'institutions (Palier et Surel, 2005), dans une perspective constructiviste, et plusieurs auteurs soulignent les affinités, sinon les liens, de cette valorisation du pluri-acteurs avec une conception néo-libérale des politiques publiques, valorisant la participation du secteur privé à la définition des politiques, la délégation de la mise en œuvre à des entreprises ou des associations, et une « participation dépolitisée » dans une logique de New Public Management (Abram, 2007).

Une socio-anthropologie du développement comme action publique

Une telle perspective rejoint les questionnements de la socio-anthropologie du développement, et éclaire d'un jour nouveau la question de la

production et de la mise en œuvre des politiques publiques en Afrique. Comme dans les pays industrialisés, mais dans une toute autre histoire politique et institutionnelle, les pays sous régime d'aide, et en particulier l'Afrique subsaharienne, sont en effet, en pratique, dans une configuration « d'action publique multi-acteurs et multi-niveaux » où les biens et services aux populations sont produits par des acteurs variés, étatiques, privés et associatifs, à l'échelle nationale mais aussi infra- et supra-nationale. Une telle configuration est même structurelle : le nombre d'acteurs a explosé avec les ajustements structurels, la multiplication des agences de coopération et des Ong internationales, la décentralisation, la multiplication des Ong nationales ; mais les États post-coloniaux n'ont jamais eu le monopole de l'action sur les problèmes publics, ils ont été dès leur naissance confrontés à d'autres producteurs de politiques et de services, les pouvoirs locaux, des mouvements religieux, l'ancienne puissance coloniale, les institutions de Bretton Wood, etc. En pratique, en Afrique, l'action publique est définie et mise en œuvre à travers des processus complexes de négociations multi-acteurs, où les acteurs externes, bailleurs de fonds, expertise internationale, Ong, agences onusiennes, voire entreprises, etc. jouent un rôle important sinon central. Les rapports entre ces acteurs, et en particulier entre l'État et les bailleurs de fonds, varient selon les périodes et les pays (Fraser, 2009 ; Whitfield et Fraser, 2009b). Dans des rapports variés et évolutifs, marqués par des divergences d'intérêts, des rapports asymétriques et des stratégies d'instrumentalisations réciproques, ces multiples acteurs se confrontent et se neutralisent (Dorier-Apprill et Meynet, 2005), parfois négocient entre eux des compromis sociaux créateurs de politique publique (Botton, 2008 ; Clerc, 2009 ; Diaz Pedregal, 2011), dans des relations complexes et évolutives, avec une efficacité variable et des implications institutionnelles à long terme qui sont controversées.

Entre analyse des pratiques dans les projets et analyse critique des discours des institutions d'aide, la socio-anthropologie du développement s'est finalement peu intéressée à la façon dont les politiques d'aide et les politiques publiques sont définies, à la façon dont les projets de développement sont définis. Même si l'anthropologie des professionnels de l'aide et l'anthropologie des administrations africaines apportent des éclairages essentiels, la question des politiques et de leur production demeure largement une boîte noire, qui commence à être ouverte, soit par le bas, à travers une entrée par l'anthropologie des services publics, les réformes, soit par le haut, à travers l'ethnographie des institutions. Tout en abordant des sujets largement traités par l'analyse des politiques publiques (les contradictions des politiques, les difficultés des réformes, les problèmes de la mise en œuvre, les disjonctions entre normes et pratiques, etc.), les travaux de socio-anthropologie du développement ne mobilisent guère ses concepts et ses résultats, au risque d'appauvrir le questionnement ou de redécouvrir des évidences.

La socio-anthropologie du développement comme action publique, qui est ma perspective actuelle de recherche (Lavigne Delville, 2010 ; 2011b ;

Lavigne Delville et Thieba, 2015), cherche au contraire à explorer cette boîte noire, en mobilisant les démarches et les acquis de la socio-anthropologie du développement et en empruntant à l'analyse des politiques publiques des problématiques et des concepts, qu'il s'agit de mettre à l'épreuve des configurations sociales, politiques et institutionnelles spécifiques des États post-coloniaux dépendants de l'aide. Mettre en perspective socio-anthropologie du développement et sociologie politique des politiques publiques a de plus l'avantage de montrer que, pour une part, les ambiguïtés des projets et des politiques, largement mises en avant par l'anthropologie du développement, sont inhérentes à l'action publique, et donc pas spécifiques aux situations « de développement » et aux pays sous régime d'aide, même si elles y prennent des formes exacerbées.

« Les politiques publiques sont des puzzles à résoudre compte tenu de l'incertitude des fins et de celle inhérente à l'importance des jeux d'acteurs dans la mise en œuvre [...] les «projets» et les «programmes» gouvernementaux sont porteurs de beaucoup d'ambiguïtés: leurs objectifs sont souvent flous, les intérêts protégés, contradictoires, les moyens attribués, imprévisibles, la répartition des compétences, peu ou mal effectuée » (Lascoumes et Le Galès, 2007a: 12-34).

Ce constat vaut pour toute politique publique, au Nord comme au Sud. En prendre la mesure est nécessaire pour échapper au risque d'idéalisation de l'idée de politique publique, qui conduirait à biaiser l'analyse des politiques en actes au Sud en les analysant à l'aune d'un modèle abstrait et non de réalités empiriques du Nord. Cela permet en outre de s'interroger, à partir d'analyses empiriques, sur le poids respectif des contradictions et ambiguïtés liées à l'action publique, et celles qui sont liées aux « situations de développement » (comme Balandier parlait de situation coloniale), aux rapports complexes entre pays sous régime d'aide, pays donateurs et industrie de l'aide (étant bien entendu que les secondes exacerbent les premières). C'est se donner les moyens d'analyse empiriquement les rapports complexes entre acteurs (et en particulier acteurs nationaux et internationaux), sans négliger les rapports de force et les asymétries, mais sans postuler une domination des acteurs internationaux, dont la capacité à imposer leurs visions ne doit pas être surestimée (Thomas, 2004). Comme le dit encore Bierschenk (2009):

« Même si nous concédons que les approches des grandes (et petites) agences de développement international procèdent d'une logique visant à faire des enjeux politiques des questions techniques, cela ne signifie pas qu'elles y parviennent. En effet, l'un des arguments les plus convaincants du débat sur le développement en Afrique est que, quelles qu'aient été les approches choisies par les agences de développement, les élites africaines sont toujours parvenues à les politiser à leur propre avantage (van de Walle 2001). Il semble par conséquent tout à fait plausible d'avancer que les politiques et approches sectorielles actuelles du développement sont

l'objet des mêmes stratégies locales de détournement, de démembrement et d'appropriation sélective que celles mises en lumière, il y a longtemps déjà, par les anthropologues du développement, pour des approches-projets plus classiques du développement ».

Croisant socio-anthropologie du développement et analyse des politiques publiques, cette perspective en termes d'action publique me semble particulièrement pertinente pour analyser les politiques et interventions de développement sous un angle nouveau. Poser l'intervention de développement comme action publique pluri-acteurs, c'est en effet déplacer le regard des espaces micro-locaux vers les processus de recomposition des politiques publiques et la négociation de nouveaux compromis entre acteurs, des arènes et des conflits vers les conflits de visions et d'intérêts et vers la question des conditions d'émergence d'arrangements institutionnels originaux, stabilisant, au moins partiellement et provisoirement, les rapports entre acteurs. En amont de l'étude des projets de développement, c'est s'intéresser aux processus et aux jeux d'acteurs à travers lesquels les politiques et les projets sont définis et mis en œuvre, avec un accent sur les divergences d'intérêts, les controverses, mais aussi les tentatives de négociation politique des objectifs et de négociation quotidienne du droit à agir. C'est analyser de façon empirique les rapports complexes d'imposition, de négociations, d'évitements, de rapports de force, de compromis, d'alliances qui président aux rapports entre les multiples acteurs, nationaux et internationaux, qui produisent l'action publique extravertie des pays sous régimes d'aide et interroger les modalités concrètes de cette « expanded donors participation » et « increasing entanglement of donor institutions and recipient administrative systems » qui sont, pour Whitfield et Fraser (2009a: 19) caractéristiques de la phase actuelle de l'aide internationale. C'est interroger dans une perspective constructiviste la façon dont les « problèmes » traités par l'aide sont construits, problématisés, diffusés (Fischer, 2003; Zittoun, 2013b) et en contre-champ les raisons pour lesquelles d'autres problèmes, d'autres cadrages, ne parviennent pas à l'agenda.

Sur un sujet politiquement sensible, ou en tous cas objet d'analyses contrastées, comme la société civile, l'analyse de la définition d'un projet permet de rentrer dans le processus de production de cette forme d'action publique que sont les projets de développement, mettant en évidence les conflits de perceptions et de priorités stratégiques, les rapports entre bailleurs de fond, État et consultants, les négociations formelles ou informelles qui l'ont jalonné et expliquent les choix stratégiques et institutionnels finaux. Les appuis à la société civile sont une entrée particulièrement intéressante pour une telle socio-anthropologie de l'action publique dans les pays sous régime d'aide: même si les politiques de valorisation de la société civile sont un objet des institutions d'aide, beaucoup plus que de l'État, elles ne peuvent se concrétiser sans l'accord, au minimum le consentement de ce dernier.

Une recherche entre dévoilement et accompagnement

Ma démarche s'inscrit dans la lignée de la socio-anthropologie du développement et des espaces publics (Olivier de Sardan, 1995b ; 2007 ; Bierschenk, 2009), avec son exigence d'analyses empiriques, fondée sur la « rigueur du qualitatif » (Olivier de Sardan, 2008b). Dans une perspective de « théorie issue du terrain » (« grounded theory », Glaser et Strauss, 1967), je mets l'accent sur les représentations et les pratiques des acteurs, mais aussi sur leur réflexivité propre. Tant par rapport aux acteurs de l'appui à la société civile que par rapport aux leaders des organisations nigériennes, je me situe dans la perspective de Fassin (2009 : 202) pour qui :

« L'exercice critique des sciences sociales consiste en ces allers-et-retours où, lorsqu'on est proche des sujets avec lesquels on travaille, on est attentifs à leur discours et à leurs pratiques au point de vouloir non seulement entendre leurs justifications mais de tendre soi-même à les justifier, et lorsqu'on s'éloigne d'eux pour saisir une scène sociale plus vaste, on devient sensible aux jeux de pouvoir dans lesquels ils acceptent de se laisser prendre au point de porter sur eux un regard sans concession. C'est cette tension entre implication et détachement qui caractérise la posture critique, et peut-être même largement la politique de la recherche ».

Ce travail cherche ainsi à combiner ce que de Singly (2004 : 32) considère comme les deux fonctions des sciences sociales, la fonction de *dévoilement* (qui met à jour les rapports de domination, les argumentaires de légitimation, les effets pervers d'une politique, etc.) et la fonction d'*accompagnement*, qui donne aux acteurs des ressources supplémentaires pour comprendre et penser leur situation. Il souhaite contribuer au débat académique, mais aussi offrir une analyse accessible aux acteurs de la société civile, des Ong internationales et des bailleurs de fonds qui s'interrogent sur cette question, et contribuer ainsi à nourrir leur réflexion.

Cette posture va de pair avec une écriture qui cherche à être accessible, évite le jargon des sciences sociales, et limite le recours aux concepts. Avec le fait de conserver une certaine retenue interprétative, préférant donner accès au matériau quitte à laisser (trop) ouvertes les conclusions à en tirer. Avec le choix aussi de mobiliser de nombreux extraits d'entretiens. Au-delà de « l'effet de réel » (Olivier de Sardan) que produisent les citations (en appuyant l'interprétation du chercheur sur la parole des acteurs), ce choix traduit une volonté de rendre compte de la capacité d'analyse et de la réflexivité des acteurs (de tous les acteurs, qu'ils soient membres de base d'une Ong, responsables associatifs, cadres de l'administration, consultants, agents d'une agence d'aide, etc. : bon nombre des questions soulevées par ce travail sont formulées, de façon plus ou moins explicites, par eux, parfois de longue date. C'est la même volonté qui sous-tend mon choix de citer, parfois longuement, les rapports d'expertise

du PASOC. Bien des problèmes ont été identifiés, anticipés, par les consultants mobilisés lors de ces études, et il me semble normal de leur rendre justice, dans leurs propres termes : trop souvent, les chercheurs travaillant sur des projets de développement énoncent leurs analyses en occultant la littérature grise (qu'ils n'aient pas voulu – ou su – la lire ou qu'ils refusent de la citer), s'appropriant ainsi des analyses ou des critiques qui, pour certaines, avaient été formulées antérieurement par des praticiens. Quand ils ne refusent pas carrément de les interroger...⁹

Structure de l'ouvrage

Le présent ouvrage est organisé en six chapitres. Les trois premiers forment une contribution à une socio-anthropologie des « sociétés civiles réelles » au Niger, en même temps qu'elles posent la toile de fond pour discuter les politiques des institutions d'aide vis-à-vis des OSC. Partant des critiques récurrentes portées sur « la nébuleuse » des organisations associatives nigériennes, le premier propose une mise en perspective historique et discute les liens entre dynamiques associatives, État et aide internationales. Les deux suivants mettent le projecteur sur deux points de controverse : les stratégies des Ong et leurs difficultés d'institutionnalisation ; la question de la régulation.

Les trois chapitres suivants sont consacrés à une analyse détaillée de la façon dont l'Union Européenne a défini sa stratégie d'appui aux OSC nigériennes, dans le cadre des Accords de Cotonou. Le chapitre 4 décrit les interrogations initiales sur ce que signifie la notion « d'acteurs non étatiques » au Niger, les hésitations sur les objectifs à donner au projet, les arbitrages sur les acteurs à appuyer, la stabilisation des grands choix stratégiques. Il montre en particulier comment la méfiance vis-à-vis de l'opportunisme des organisations de Niamey aboutit à un choix précoce en faveur des « organisations de base » dans les régions. Le chapitre 5 est consacré à « l'instrumentation », à la traduction de ces choix en dispositif organisationnel, en budget, en procédures, traduction qui, bien que contrainte par les règlements financiers de l'Union européenne, résulte aussi de choix, dans les instruments, dans les procédures comme dans les façons de les interpréter. A partir d'éclairages sur les évolutions ultérieures des réflexions et des dispositifs de l'Union européenne vis-à-vis des sociétés civiles, tant à Bruxelles qu'à Niamey, le chapitre 6 s'interroge sur les liens entre projets et politiques, les temporalités de l'action publique et la question des apprentissages.

9. Les entretiens ont été anonymisés, sauf dans le cas d'acteurs institutionnels, autour du projet de Charte. Cf. mon argumentaire pour une anthropologie du développement symétrique, qui accorde la même posture compréhensive et critique aux « développeurs » et aux « développés » : Lavigne Delville, 2011a.

1

La mauvaise réputation des sociétés civiles nigériennes

« A notre observation s'imposent [...] des sociétés civiles réelles. Par là, il convient d'entendre des pratiques, des formes d'organisation et des justifications, constitutives d'usages de la notion de société civile. Il en va des sociétés civiles réelles comme, autrefois, du socialisme réel. Dans un cas comme dans l'autre, il s'agit de centrer l'analyse sur des manières de faire et de dire, et non sur l'improbable décalque d'un prétendu modèle » (Camau, 2002 : 226)

Lorsqu'on commence à s'intéresser à la question de la société civile au Niger, on est frappé par l'ampleur des critiques dont elle est l'objet. Loin du discours – certes largement idéalisé – qui voit en elle un levier de démocratisation et une condition d'un développement économique et social, la « société civile » est l'objet de multiples critiques, très convergentes. Du fait de l'explosion associative en cours depuis le début des années 1990, le secteur associatif serait une « nébuleuse » difficile à comprendre. Sa partie politisée et critique serait essentiellement composée de quelques personnes « faisant du bruit dans les médias », à la tête d'organisations inexistantes, ne représentant qu'eux-mêmes. Sa partie Ong serait essentiellement composée d'organisations opportunistes, se branchant sur la rente de l'aide dans un but d'enrichissement personnel. De telles critiques n'émanent pas seulement de développeurs occidentaux, à la recherche d'une hypothétique société civile pure et apolitique ou déçus de leurs relations avec des organisations nigériennes : elles sont largement partagées par les chercheurs, les journalistes, et bon nombre de responsables associatifs eux-mêmes. Cette récurrence des critiques interroge sur les réalités sociales et politiques que recouvre ce terme flou et ambigu de société civile au Niger, et sur les fondements et enjeux de ces discours.

« Concept éminemment polysémique dont la difficulté de définition n'a d'égaux que la richesse et la complexité de la généalogie scientifique » (Otayek, 2009 : 210)¹, la « société civile » est une notion polysé-

1. Cf. parmi une littérature très abondante : Bayart, 1986 ; Van Rooy, 1998c, 2002 ; Comaroff et Comaroff, 1999 ; Haubert, 2000 ; Khilnani, 2001 ; Lewis, 2001 ; Frydman, 2004 ; Lewis, 2004 ; Otayek, 2004, 2009 ; Pirotte, 2007, 2010.

mique, ancrée dans différents moments historiques et différents courants théoriques contradictoires :

« Le drame de la notion de société civile est que, lorsque l'on cherche à préciser son contenu empirique, son contenu conceptuel s'échappe, tandis que, lorsque l'on cherche à préciser son contenu conceptuel, c'est son contenu empirique qui devient évanescent » (Haubert, 2000 : 33).

Mon propos dans ce chapitre n'est pas de discuter de l'idée de société civile, du concept et sa légitimité, ni ses usages et mésusages (Hearn, 2001). Suivant Bayart (Bayart, 2008 (1983) : 67) et Siméant (2014a), je prendrai ici la définition de Fossaert (1981 : 146-147), qui voit la « société civile » comme « la société par rapport à l'État [...] en tant qu'elle est immédiatement en prises avec l'État ».

Ce chapitre ne prétend pas non plus faire une analyse systématique de la dynamique de la société civile au Niger. Une telle tâche, qui reste largement à faire, dépasse l'ambition de cet ouvrage. Suivant Lewis (2004), je m'intéresse aux organisations et aux pratiques, aux « sociétés civiles réelles » (Camau, 2002), à « la société civile réellement existante », et non à l'idée de société civile. Je partirai de ces critiques récurrentes pour les mettre en perspective par rapport à l'histoire des dynamiques associatives, et à leurs rapports à l'État et à l'aide internationale, dans l'optique de pouvoir ensuite, dans les chapitres sur les politiques « d'appui à la société civile », « bring these wider debates into the limited discussion of civil society which takes place, particularly at the level of policy » (Lewis, 2001 : 10). Prenant acte de l'extraversion historique des sociétés africaines (Bayart, 1999) et de la dépendance à l'aide internationale, il s'agira de considérer les acteurs qui se réclament de la société civile à l'interface de « “dynamiques du dedans” (réformes économiques et politiques locales, mutations sociales en œuvre dans cette période de transition) et de “dynamiques du dehors” (politiques de soutien et de renforcement de certains acteurs de la société civile, agenda du développement...) » (Pirotte, 2010 : 2-3). Dans une perspective qui cherche à échapper à la fois « aux facilités de la consécration et aux délices douteux de la stigmatisation » dénoncés par Le Naëlou et Freyss (2004 : 730) pour les Ong européennes, elle tente d'identifier quelques caractéristiques des trajectoires de la société civile au Niger.

Nébuleuse, opacité : la mauvaise réputation de la société civile nigérienne

« *Moustapha Kadi* : Monsieur le Président, tout à l'heure, une des commissions a parlé de nébuleuse. Il y a développement exponentiel, mais