



Appréhender les ONG comme espace de gouvernance : de l'ethnographie des pratiques à celle des contraintes à l'autonomie.

Sadio Ba Gning^A, Kelly Poulet^B, Alfred Inis Ndiaye^C

^A Maître-assistante en sociologie à l'université Gaston-Berger de Saint-Louis du Sénégal.

^B Docteure en sociologie de l'université Picardie Jules-Verne d'Amiens, CURAPP-ESS.

^C Maître de conférences en sociologie à l'université Gaston-Berger de Saint-Louis du Sénégal

Les Papiers du Fonds n°12

Février 2017

Cette recherche a été réalisée dans le cadre de l'appel à bourses postdoctorales et à projets lancé par le Fonds Croix-Rouge française et avec le soutien financier de son partenaire, l'Institut de Recherche et de Développement.

Le Fonds Croix-Rouge française, créé sur l'initiative de la société nationale de la Croix-Rouge française, a pour vocation d'initier, de soutenir et de récompenser les projets de recherche qui mettent en perspective les principes, pratiques et finalités d'une action humanitaire en transition.

A travers des appels à projets et à bourses postdoctorales, l'attribution de prix de recherche et l'organisation d'événements scientifiques, le Fonds Croix-Rouge française vise à définir les enjeux de l'action humanitaire de demain, accompagner les acteurs et les personnes, parties prenantes de la solidarité internationale, diffuser les savoirs issus de regards croisés et stimuler le débat.

Les propos et opinions exprimés dans cet article n'engagent que l'auteur et ne reflètent pas nécessairement ceux du Fonds Croix-Rouge française.

Le contenu de cet article relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'auteur.

Il est interdit pour un usage autre que privé, scientifique ou pédagogique de reproduire, diffuser, vendre et publier intégralement ou partiellement sous quelque forme que ce soit cet article sans autorisation écrite particulière et préalable, dont la demande doit être adressée au Fonds Croix-Rouge française.

© Tous droits réservés.

Avec le soutien de



Pour citer cet article :

BA GNING Sadio, POULET Kelly, INIS NDIAYE Alfred « Appréhender les ONG comme espace de gouvernance : de l'ethnographie des pratiques à celle des contraintes à l'autonomie », Fonds Croix-Rouge française, *Les Papiers du Fonds*, n° 12, Février 2017, 22 p.

Résumé

Au cœur d'une nécessaire transition humanitaire au Sénégal, la volonté d'autonomisation a été le fil d'Ariane de la gouvernance des organisations de la société civile. Principe fondateur du premier consortium des ONG au Sénégal, elle est historiquement remise en question par une dépendance à un contexte éthique international et national exigeant. La mise en place d'outils de gouvernance et plus particulièrement de standards de « bonne gouvernance » a été une source permanente de légitimation et un moyen de reconnaissance des ONG. Or, leur faible appropriation et la logique de survie ont fini par saper toute volonté, possibilité et capacité des ONG à être autonomes elles-mêmes et à accompagner les populations à la base dans cette quête.

Mots-clés : Sénégal, CONGAD, gouvernance, consortium

Summary

At the heart of a necessary humanitarian transition in Senegal, the desire for empowerment has been the mainstay of the governance of civil society organizations, and the founding principle of the first NGOs consortium in this country. However it is historically challenged by a dependence on a demanding international and national ethical context. The setting up of governance tools, and more particularly of "good governance" standards, has been a permanent source of legitimation and a means of recognition for NGOs. But, their insufficient appropriation, and survival logic have ultimately undermined NGOs will, possibility and capacity to be autonomous and to accompany the population in this quest.

Keywords: Senegal, CONGAD, governance, consortium

Appréhender les ONG comme espace de gouvernance : de l'ethnographie des pratiques à celle des contraintes à l'autonomie.

Etude de cas du premier consortium des organisations non-gouvernementales au Sénégal

Au Sénégal, les recherches et études portant sur les acteurs de l'humanitaire et sur leurs dynamiques sont en germe. Le séminaire organisé à Dakar les 5 et 6 novembre 2014 par le Fonds Croix-Rouge française, a été une occasion de rappeler qu'il existe peu de recherches ou d'études recensant les acteurs et les réalités du tissu humanitaire sénégalais, à l'aune des dynamiques les plus actuelles qui se donnent à voir dans ce pays (Fouquet, 2016). Ces dynamiques expriment une volonté croissante d'autonomie et de prise en main de son propre destin, tant par la population que par les organisations non gouvernementales locales et nationales. Aujourd'hui, cette composante d'une société civile hétérogène fait irruption dans le champ de l'humanitaire et de l'action sociale, revendiquant sa place dans la gestion des affaires publiques et du commun, exigeant des comptes rendus aux dirigeants, appelant à la citoyenneté et à la prise en main des affaires du pays par le peuple. En d'autres termes, elle appelle à la « bonne gouvernance ». Elle évolue donc dans un secteur en mutation constante et dont la compréhension nécessite un travail approfondi.

S'attacher à comprendre la transition humanitaire en cours au Sénégal repose pour nous sur une meilleure connaissance de l'histoire, des aspirations, des pratiques et du fonctionnement des ONG. Ces dernières sont parties prenantes de ce que l'on nomme la « société civile locale » qui est montée en puissance depuis plus d'une décennie. Le premier consortium des organisations non gouvernementales au Sénégal est l'objet de notre étude de cas. Notre recherche vise à comprendre comment le Consortium se représente et applique l'autonomie, un principe qui est au cœur de la transition humanitaire en cours et qui semble pourtant être contrarié. Pour atteindre cet objectif, nous avons posé une série de questions. Comment la volonté de souveraineté et de participation des populations est-elle portée par les ONG et les États dans un contexte où le retour à l'autonomie est devenu une réclamation commune à toute la société civile ? Quels sont les moyens, volontés et possibilités du consortium des ONG ? Et finalement, quel peuvent être le nouveau visage et les nouvelles configurations du champ humanitaire ? Toutes ces questions prennent en compte les mutations en cours insufflées par les injonctions liées à l'autofinancement et à la gouvernance des ONG, en vue de leur accès/retour à l'autonomie.

Pour répondre à nos questions de recherche, nous avons mobilisé, sur le plan méthodologique, les données d'une enquête nationale réalisée durant 6 mois ¹. L'étude s'est appuyée sur un dispositif ethnographique de recueil de données qualitatives au sein de ce que nous avons nommé « l'espace de gouvernance », et plus précisément au sein des cellules régionales et nationales du Consortium. Il s'agit de données issues de 40 entretiens semi-directifs, d'observations

¹ Cette étude s'inscrit dans le cadre d'un programme de recherche financé par le Fonds Croix-Rouge et porté par l'Université Gaston Berger (UGB) et le Centre de Recherche sur les Politiques Sociales (CREPOS) de l'Université Cheikh Anta Diop (UCAD). L'enquête s'est déroulée entre janvier et septembre 2016.

ethnographiques *in situ* et de discussions informelles avec les membres du bureau du consortium, des responsables associatifs et d'ONG, des élus locaux et du personnel technique, etc. Plus précisément, nous avons mené une enquête de terrain auprès des cellules régionales du consortium, en trois phases : la première s'est déroulée au Centre (Dakar-Thiès) et a porté sur la sociohistoire des ONG. La deuxième a été conduite au Sud et au Sud-Est (Ziguinchor-Sédhiou-Kolda-Tambacounda). La troisième et dernière phase est effectuée au Nord (Saint-Louis et Louga). Les entretiens semi-directifs individuels avec des informateurs clés, l'observation *in situ* et les discussions informelles, nous ont permis de recueillir une série d'informations sur les ONG au Sénégal, leurs objectifs, organisations et fonctionnement. Par une approche méthodologique particulièrement participative, nous sommes parvenus à enquêter tous les acteurs du tissu humanitaire c'est-à-dire les ONG, associations, services déconcentrés de l'État et les collectivités locales. Le caractère diversifié de notre échantillon nous a permis de mieux appréhender les perceptions variées que notre recherche a suscitées auprès des acteurs, au-delà des discours de satisfecit apparent. Nous avons aussi réussi à nous renseigner sur le fonctionnement réel du Consortium : sa capacité à fonctionner comme une interface, à réfléchir sur lui-même par rapport à ses objectifs, à trouver sa place dans un partenariat avec des acteurs de la recherche et de l'université. Aussi la négociation nous a permis d'accéder plus facilement à des ressources humaines et documentaires, bref de sociohistoriciser et de sociographier le premier consortium des ONG, en profondeur, à travers les hommes et les femmes qui le composent, ses outils de gouvernance et ses partenariats (État, ONG et Organisations Communautaires de Base). À cet égard, un échantillonnage par choix raisonné à 3 niveaux imbriqués a été défini : d'abord au niveau des cellules régionales du Consortium pour mieux comprendre le fonctionnement des ONG. Ensuite au niveau des collectivités locales et services déconcentrés de l'État. Enfin au niveau communautaire, avec les associations, pour étudier les relations entre les ONG et les organisations locales. Cet échantillonnage a pu être opérationnalisé sur les différents sites de l'enquête, grâce aux pôles thématiques régionaux (sécurité alimentaire, gouvernance, citoyenneté, etc.). En définitive, la recherche nous a permis d'étudier les logiques liées à l'autonomie par le prisme de la gouvernance et du fonctionnement des ONG.

Les résultats de la recherche sont présentés en deux parties. Dans la première, nous revenons sur le processus de construction de l'objet de notre étude, à savoir le contexte et les principes de la transition humanitaire, le terrain choisi. Nous revenons aussi sur la manière dont nous nous sommes intéressés plus particulièrement à la question du principe d'autonomie, un principe éthique au cœur de la revendication de souveraineté des personnes et des organisations de l'humanitaire. Cette valeur obligerait les acteurs « à prendre en considération la capacité de l'autre, le bénéficiaire, à participer au processus décisionnel le concernant »². Puis nous montrons dans la seconde partie que cette exigence, du point de vue des ONG, n'est pas un objectif nouveau ; la sociohistoire du premier consortium des ONG au Sénégal nous permet de mesurer l'ancienneté de cette revendication, réactualisée aujourd'hui sous forme d'injonction de la part de bailleurs occidentaux, dans un contexte de raréfaction des ressources monétaires. La deuxième partie de cet article dévoile l'ensemble des contraintes institutionnelles et financières qui participent à contrarier l'autonomisation du Consortium, celle de membres, mais également, celle des populations « bénéficiaires de l'aide ». Enfin en conclusion, à partir d'exemples de fonctionnements d'associations ou d'organisations communautaires de base, il s'agit pour nous d'envisager les

² Article de Jean-François Mattéi, intitulé, « l'humanitaire à l'épreuve de l'éthique », publié sur le site : <http://www.huffingtonpost.fr/jeanfrancois-mattei/lhumanitaire-a-lepreuve-de-lethique>.

perspectives d'autonomisation dans lesquelles pourraient s'inscrire le consortium et ses organisations, à la fois dans leur propre fonctionnement, mais également vis-à-vis de ses organisations membres et des populations qu'ils sont censés eux-mêmes « rendre actrices » et autonomes.

Une ethnographie d'un « espace de gouvernance ». La problématique de l'autonomie au cœur d'une nécessaire transition humanitaire au Sénégal

À la lumière des travaux de Jean-François Mattei (2014), nous partons du constat qu'il existe dans le paysage de l'humanitaire au Sénégal, les prémises d'un profond changement, qu'il convient d'interroger pour trois raisons essentiellement. Premièrement, le champ d'action de l'humanitaire s'est élargi depuis 10 ans à celui du social, en pensant le chemin du développement humain et le retour à « l'autonomie » des populations. S'inscrire dans le développement humain, et donc dans un développement durable, tend effectivement à ce que le secteur propre à l'humanitaire et celui de l'action sociale se rejoignent : comment parvenir au retour à l'autonomie des populations sans aller vers un retour à des conditions matérielles d'existence meilleures pour elles? Les missions de ces deux secteurs (social et humanitaire) se conjuguent et s'imbriquent. Deuxièmement, les États bénéficiaires de l'aide au développement expriment de plus en plus leur volonté d'assumer leur souveraineté en matière d'actions conduites sur leurs territoires (Mattei et Troit, 2016). Cette volonté de souveraineté n'est pas propre aux États. L'action des ONG des pays du Sud dans le paysage humanitaire est de plus en plus considérée comme une solution durable, et ce, au Nord comme au Sud. Là, il s'agit donc « d'autonomie » des acteurs nationaux et locaux, autonomie en tant que capacité à se gouverner soi-même. Enfin, ce qui est communément appelé la « société civile locale », très hétérogène, monte en puissance. Cette montée en puissance est combinée à la forte demande sociale de participation aux affaires publiques et à la gestion des biens communs et des revendications. Ces deux observations renvoient à l'idée d'une « bonne gouvernance » et seraient donc selon Jean-François Mattei des indicateurs de « mesure » de cette transition en marche au Sénégal, transition qu'il convient d'analyser de manière plus approfondie.

La « bonne gouvernance » : un idéal commun à l'hétérogénéité de la société civile locale?

Le concept de « société civile » revêt un caractère imprécis et flou (Young, 1994). Dans les années 1970, le terme apparaît comme un « instrument d'analyse du développement politique des pays du Sud » (Planche, 2007 : 13). Une décennie plus tard, il s'impose véritablement sur la scène internationale. Plus récemment, le concept a pris une nouvelle dimension avec ce qu'on appelle communément « l'émergence de la société civile mondiale » (Planche, 2007 : 14). Une société civile se développerait donc aux quatre coins du monde, constituant de manière générale un élément de contestation face aux pouvoirs dominants et se révélant comme étant un acteur d'une gouvernance internationale. Les multiples forums sociaux mondiaux organisés depuis 2001, illustrent cette réalité de la société civile. Au Sénégal, ces acteurs peuvent être organisés de manière formelle ou non, d'où la difficulté à saisir l'ensemble de cette catégorie. La société civile locale regroupe autant des associations de quartiers que des organisations à vocation internationale. Environ 12 000 associations et 320 ONG agréées sont enregistrées au Sénégal. On peut répertorier les ONG internationales dont la *plateforme des ONG européennes* regroupe une partie des collectifs d'acteurs

locaux : c'est le cas de la plateforme des acteurs non étatiques ou encore du collectif des ONG d'Aide au développement.

Cette société civile est également le cadre de légitimation de nouveaux militantismes sociaux et politiques. De nombreux mouvements de citoyens sont nés au Sénégal durant ces dernières décennies. On peut citer le Mouvement *Luy jot Jotna* ou encore le mouvement citoyen de Penda Mbow et la campagne *Dafa doy*, ou encore le mouvement "*Y en a marre*" qui a fait irruption sur la scène médiatique, politique, sociale et humanitaire dans de nombreuses villes du Sénégal. Des mouvements contestataires qui revendiquent un « programme minimum de la modernité » (Warnier, 2007) font campagne pour une meilleure gouvernance en revendiquant leur place dans le champ de la gestion des biens publics et incitent la population à participer aux affaires du pays. Par leur mouvement, ils incitent à la citoyenneté et à la mise en pratique d'une réelle démocratie participative. Ces collectifs sont considérés par Thomas Fouquet comme de « nouveaux modes populaires d'action politique » (Bayart, Mbembe, Toulabor, 1992). Leur « intervention de type humanitaire constitue à la fois l'arène et le révélateur sociologique »³. Ils expriment une forme de rejet des formes d'organisations traditionnelles qui constituent ladite société civile.

Pour autant, et à bien des égards, les ONG locales nous semblaient soucieuses elles aussi de leurs pratiques de démocratie participative et de la reconfiguration de leur éthique en fonction de ce contexte spécifique dans lequel elles évoluent, un contexte où l'ensemble de la société civile locale travaille à la « bonne gouvernance ». C'est en effet depuis la fin des années 1980 que les ONG locales, perçues par les agences de développement internationales comme des éléments importants de la « société civile », sont devenues les éléments clés de la « bonne gouvernance ». (Atlani-Duault, 2003).

La gouvernance, qualifiée de mot *fourre-tout* par Laetitia Atlani-Duault, n'en reste pas moins, comme elle le souligne, omniprésente aujourd'hui dans le monde des ONG du Sud. Le concept légitime désormais nombre de programmes et actions dans ces pays (2005b). Selon l'auteure, la première référence au terme de gouvernance est apparue, dans ce domaine, en 1989, avec une publication de la Banque mondiale lors du bilan négatif des politiques d'ajustement structurel des années 1980 (Banque mondiale, 1989). Le concept de gouvernance s'installe alors sur la scène internationale depuis cette période. Il est repris par des agences multilatérales de développement (Smouts, 1998) et il s'impose comme une exigence nouvelle des bailleurs de fonds⁴. Selon Laetitia Atlani-Duault (2003). « La toute-puissance actuelle de la notion de « Bonne gouvernance » aux Nations Unies semble être la dernière incarnation d'une préoccupation plus ancienne, inscrite dans la démarche des organisations d'aide internationales et qui a pris de multiples formes ces dernières décennies : celle de la lutte pour la « participation » des acteurs locaux pour leur propre développement, dans le respect de leurs « traditions » - et donc de leur autonomie. Cependant, les recherches de l'anthropologue ont montré que le sens et les pratiques autour de la « bonne gouvernance » sont à comprendre dans le cadre de ce que Bernard Hours (2002) décrit comme l'« idéologie humanitaire », née sur les ruines de l'idéologie tiers-mondiste (Atlani-Duault, 2005a).

³ Interview de T. Fouquet pour Grotius international. <http://www.grotius.fr/thomas-fouquet-laureat-du-prix-recherche-du-fonds-croix-rouge/>

⁴ Inspirée du sommet de la Baule en 1990, de la résolution du 31 mars 1993 sur la démocratie et les droits de l'homme et le développement dans les Pays Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP), du 6 mai 1994 du parlement européen sur la démocratie en Afrique.

Le programme des Nations Unies pour le Développement décrit la gouvernance comme « l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux ». Il précise qu'elle « englobe les mécanismes, les processus et les institutions par le biais desquels les citoyens et les groupes expriment leurs intérêts, exercent leurs droits juridiques, assument leurs obligations et auxquels ils s'adressent en vue de régler leurs différends » (PNUD 1997: 4). Le rapport national sur le développement humain de 2001 recommandait d'ailleurs de favoriser une meilleure gouvernance en appelant à des actions multiformes concernant la justice, la fonction publique, la décentralisation, la participation populaire, l'information et la communication, l'obligation du gouvernement de rendre compte de ses actes et du respect de ses engagements⁵.

La « bonne gouvernance », devenue une condition de l'aide internationale, repose alors sur plusieurs exigences comme la bonne administration, l'accroissement de la responsabilité des dirigeants et des agents de l'État vis-à-vis des citoyens, la garantie de la transparence. Il s'agit en réalité d'une redéfinition du rôle de l'État et du transfert de ses compétences vers des acteurs non étatiques individuels ou collectifs auxquels on confère des qualités de responsabilité et de rationalité : participation, autonomie, décentralisation (Ferguson et Gupta, 2002). Des organisations multiformes à caractère non étatique (associations, groupements de quartiers, ONG nationales ou internationales) contribuent maintenant à la protection de services qui relevaient de l'administration étatique. Au mythe de l'État-protecteur des années 1970, s'est substitué aujourd'hui le mythe de « l'État, du marché et de la société civile » (Hulmes, Edward, 1997). Les ONG deviennent les premières actrices de cette « société civile », qualifiée de « sentinelle » de la gestion politique et sociale des affaires du Sénégal. La société civile dans son hétérogénéité s'octroie le rôle d'une structure participative, veillant à assurer la responsabilisation nécessaire des populations pour leur engagement et leur participation à la vie publique, en se donnant les moyens d'œuvrer à l'accroissement de l'efficacité des citoyens, en tant qu'acteurs autonomes. Les agences multilatérales de développement ont encouragé cette prise de position en assignant deux rôles principaux aux ONG du Sud, rôles que définit Laëtitia Atlani-Duault de la manière suivante :

« Le premier régule les rapports entre marché, États et ONG du Sud. Le marché et l'initiative privée sont considérés comme les mécanismes les plus efficaces du « développement » d'un pays. [...] La privatisation de l'action publique est recommandée, ainsi que des mécanismes de gestion publique organisés en réseaux. [...] L'État n'est plus considéré que comme un des acteurs principaux de la gestion publique. Il doit en partager la responsabilité avec le secteur privé et le secteur non gouvernemental (Laroche, 2003 ; Lachapelle, Paquin, 2004). Si cela fait longtemps que les ONG du Sud reçoivent de l'aide de ces agences, elles semblent désormais fortement préférées aux États dans la prise en charge de secteurs publics jusqu'alors dévolus à la gestion étatique.

Le second postule que les ONG locales dans les pays du Sud sont les principaux leviers de contestation du pouvoir de l'État, et doivent être aidées en tant que telles. Censées former, selon les mots du PNUD, « la partie de la société qui relie les individus au domaine public et à l'État, à savoir la dimension politique de la société ». [...] On est ici au cœur d'une remise en question de la souveraineté de l'État. » (Atlani-Duault, 2005b)

⁵ Ces recommandations sont appuyées par la nouvelle constitution sénégalaise du 7 janvier 2001 qui proclame l'accès de tous les citoyens sans discriminations à l'exercice du pouvoir à tous les niveaux et l'égal accès de tous les citoyens aux services publics.

Ce point de vue de Laëtitia Atlani-Duault met en perspective le nouvel ordre libéral mondial qui renforce les capacités du tissu humanitaire. La société civile bénéficie de plus de moyens qui favorisent le tissu humanitaire local, dont les ONG et les mouvements citoyens font partie intégrante, et se dote de moyens favorisant le développement participatif des populations, mettant leur implication au cœur de son action. Bien évidemment, une « solidarité sans consensus » et qui se noue autour des mots d'ordre de « participation », « développement participatif », peut s'opérer (Kertzer, 1988 ; Ferrie, 2003). Les ONG et les mouvements divers recourent à des modèles organisationnels et de gouvernance novateurs dans ce contexte particulier. D'ores et déjà, des fractions de la société civile comme le mouvement « *Y'en a marre* »⁶ se donnent effectivement, sur le terrain, les moyens de leur autonomie et de leur indépendance. Elles tentent de favoriser la « bonne gouvernance » en promouvant la citoyenneté, axant une partie de leur militantisme sur la responsabilisation des populations pour qu'elles puissent exiger des responsables politiques de rendre compte de leurs actes⁷.

En partant de ces constats, il nous semble alors nécessaire d'interroger cette transition humanitaire à partir des dynamiques sociales et politiques à l'œuvre dans le contexte spécifique du Sénégal. Les ONG réunies au sein du premier Consortium des organisations non gouvernementales sont nos objets d'observation.

Pratiques et contraintes d'un « espace de gouvernance »

Si de nombreux travaux existent sur la « gouvernance » ou « l'art et la manière de gouverner dans un contexte social et politique fragmenté et traversé par des réseaux divers » (Boyer, 1990), ils visent, pour la plupart, à déconstruire les discours et moins souvent à analyser les pratiques. Or, nous avons envisagé l'espace de l'humanitaire comme un « espace de gouvernance » (Frésia, 2009) que nous nous proposons d'ethnographier. Notre objectif est de bien comprendre le fonctionnement et les interactions entre les institutions et les populations ciblées en s'attachant à la fois aux principes guidant les actions, et en les confrontant à leur mission opérationnelle.

Le choix du terrain d'enquête

Plusieurs raisons nous ont amenés à choisir l'entrée par le premier consortium des ONG au Sénégal. Créé en 1982 le Consortium regroupe 178 ONG nationales, étrangères et

⁶ Ce mouvement est soutenu par l'ONG internationale OXFAM, membre et partenaire du premier consortium des ONG étudié.

⁷ L'initiative *Dox ak sa Gox* (marche avec ta commune) en est un exemple. Le projet *Dox ak sa Gox* se donne pour objectif principal de favoriser une forte participation des citoyens aux débats publics par la mise en place de l'Observatoire de la démocratie représenté dans toutes les localités. Plusieurs activités permettent d'atteindre cet objectif : (1) la formation et le renforcement des capacités notamment des jeunes pour qu'ils exercent un contrôle sur l'action des pouvoirs publics ; (2) le développement d'une plateforme internet qui a pour objectif d'aider les populations à recevoir et analyser les informations sur les processus de gouvernance au Sénégal ; (3) les jurys citoyens itinérants pour valoriser la capacité de mobilisation des leaders du mouvement. Des manifestations au sein du pays donnent alors la possibilité aux citoyens des localités d'exprimer leur opinion sur la gouvernance locale, d'exposer leurs priorités pour une meilleure prise en compte de celles-ci par leurs élus, et offrent également l'opportunité d'interpeler les élus sur des échéances.

internationales. Cet objet d'enquête est particulièrement intéressant pour saisir les enjeux d'une transition humanitaire en cours au Sénégal à travers l'analyse des objectifs que l'institution se donne ainsi que son fonctionnement et son évolution. En effet, l'objectif principal du Consortium est la défense des intérêts des ONG par divers moyens, notamment, la valorisation et la diffusion de meilleures pratiques, le renforcement des capacités institutionnelles et opérationnelles des ONG, le renforcement de la société civile et de sa contribution aux transformations sociales; l'appui au processus de développement local et de décentralisation par la promotion de la participation des acteurs locaux aux instances de base. Depuis une décennie, le consortium travaille à se doter de moyens novateurs pour redéfinir des modèles organisationnels et de gouvernance. En effet, si dès le début le consortium a été créé pour répondre aux besoins de concertation et d'assistance mutuelle entre les ONG, son fonctionnement a évolué au fil des années, de la redirection de ses objectifs et des contextes sociaux et politiques sénégalais. En 1991, le consortium décide d'évaluer ses objectifs, ses textes réglementaires et sa structuration, conscient qu'il existait un écart entre son fonctionnement et les attentes de ses membres. Il devient alors une organisation plus démocratique, transparente et représentative au service des ONG, mais également des associations de développement. Au cours d'une autre étape (1993-1995) il tente de poser les bases de son institutionnalisation. Un an après (1996-1998) le Consortium met en place un code éthique et de déontologie des ONG. Parallèlement, des cellules décentralisées régionales d'actions vers les acteurs du mouvement associatif sont créées. Elles regroupent des acteurs issus d'horizons divers. Les cellules décentralisées sont décrites par le consortium comme étant des espaces de réflexion, d'échanges, d'expérience et d'information pour une mise en œuvre d'activités communes sur le terrain, pour une contribution au développement local. Elles jouent aussi un rôle important dans la promotion d'une participation citoyenne à travers la mobilisation et le renforcement de la vie associative. À ce sujet, le consortium se dote d'une politique de renforcement des capacités institutionnelles de ses membres à travers, par exemple, la formation et l'harmonisation des points de vue sur les questions stratégiques concernant le développement local. Ce sont là autant d'outils de gouvernance mobilisés par le consortium.

Les premières activités réalisées sur le terrain nous ont permis d'affiner notre approche. En effet, certains questionnements et déclarations du président du Consortium ont été particulièrement édifiants pour dessiner de manière plus précise les contours de notre étude. Lors d'un entretien, il se prononce, sous forme d'une exclamation, sur le rapport de la société civile à l'humanitaire de la manière suivante :

« Nous, on veut faire de l'humanitaire, on nous demande aussi de faire de l'humanitaire, mais on se retrouve nous-mêmes à faire l'objet d'intervention humanitaire venant d'organisations de la société civile occidentale, pendant que les associations se retrouvent à faire elles-mêmes et de manière informelle de l'humanitaire ».

Cette exclamation du président donne sens à nos interrogations. Plus encore, il énonce et questionne la place du consortium. Une transition est-elle vraiment en cours au Sénégal ? Le cas échéant, le consortium y participe-t-il ? Quel rôle le consortium y joue-t-il ou pourrait-il y jouer ? L'exclamation du président est-elle l'expression de ses inquiétudes quant au devenir du Consortium face aux changements perceptibles à la base de la société civile et face aux injonctions internationales, ou est-elle le résultat d'une réflexion approfondie sur le rapport de son organisation à l'humanitaire ? En effet, dans tous les cas, la discussion qui a suivi les propos du président nous a permis de percevoir les réelles contraintes qui reposent sur le consortium, à savoir celles des moyens

de sa propre souveraineté : souveraineté dans les actions menées et les orientations de l'organisation, souveraineté par un retour à l'autonomie et l'indépendance à tous les niveaux. Or, ce qui avait été pointé dès le début de cette recherche était d'évaluer le niveau de la dépendance du Consortium vis-à-vis des organisations internationales et de la société civile occidentale.

Pour cette raison, le 9 janvier 2016, lors du lancement officiel de notre étude nous formulions alors auprès des acteurs du consortium notre volonté de comprendre leurs capacités, possibilités et volontés à s'impliquer dans la transition humanitaire qui serait en cours au Sénégal. Les échanges reflétaient de part et d'autre l'importance, voire la nécessité d'une transition, d'un changement dans l'espace de l'humanitaire, mais également les préoccupations des ONG. Cette transition ne semblait pourtant pas être prise en compte par toutes les ONG internationales (différence d'approche par exemple entre Caritas et Oxfam Grande Bretagne). En outre, de nouvelles configurations se dessinaient : les ONG internationales ont tendance à infléchir leur accompagnement des populations. Elles interviennent de plus en plus dans le suivi des politiques publiques, les politiques sociales notamment et s'inscrivent dans une dynamique de développement durable. De l'urgence et de l'assistance à la résilience, les concepts évoluent : on ne parle plus de bénéficiaires, encore moins de participants, mais d'acteurs. Les ONG nationales, pour la plupart prestataires de services pour les ONG internationales, sont soucieuses de mettre en place des activités pour trouver les moyens de leurs propres politiques. Ces dynamiques en cours interrogent de manière intrinsèque les nouveaux types de rapports entre les organisations internationales, les ONG internationales, l'État et les ONG nationales. Elles interrogent plus particulièrement la question de l'autonomie. Comment accompagner les populations à devenir « actrices » en les responsabilisant, sans avoir les moyens de le faire ? Ou plutôt comment considérer l'autonomie des populations sans prendre en compte ses propres difficultés en matière de souveraineté, sur les choix de ses politiques, et lorsque les partenariats dépendent des financements internationaux ? Tarik Dahou (2003) avait déjà explicité que les relations de partenariat entre les ONG du Nord et celles du Sud ont toujours été marquées par l'ambiguïté et que souvent les ressources octroyées par les ONG du Nord ne sont pas utilisées de façon autonome par celles du Sud, « les premières se réservant un droit de regard permanent sur les objectifs ».

Les premières réunions auxquelles nous avons participé nous ont amenés à prendre en considération le respect de l'autonomie des acteurs locaux et celui des organisations inscrites dans des formes de partenariats-patronages avec les bailleurs et les organisations internationales. Ces organisations semblent être victimes de la violence structurelle bureaucratique et des exigences internationales qui rendent parfois même inaccessibles leurs financements. Ce constat, loin d'être actuel, a même été à l'origine de la création du premier consortium des ONG au Sénégal.

L'autonomisation, un objectif fondateur remis au jour de la transition humanitaire

La problématique du « retour à l'autonomie » qui est au cœur de la transition humanitaire aujourd'hui n'est en fait pas si récente. La sociohistoire du consortium permet d'éclairer les transformations du paysage de l'humanitaire au Sénégal et de mettre en évidence qu'à chaque période fondamentale de sa restructuration, l'autonomie redevient un besoin, une aspiration pourtant contrainte et contrariée.

Retour sur l'autonomie comme source de légitimité des ONG

Dans les années 1970, les ONG internationales se sont déployées au Sénégal, sur le plan de l'humanitaire, dans un contexte marqué par les crises liées aux changements climatiques et au problème écologiques, mais également le processus de mutations au plan international et les nouveaux pays qui accèdent à l'indépendance. Parallèlement à ce déploiement des ONG internationales, les citoyens se sont organisés pour créer des ONG nationales au moment où le pluralisme politique n'existait pas. Comme l'indique l'un des « doyens » du Congad :

« Le seul moyen d'expression [à cette époque] c'était le mouvement associatif et les gens les plus aptes dans ces mouvements associatifs venaient des sensibilités de gauche plus ou moins considérées en tant que telles ».

Cet informateur explique pourquoi les militants de gauche sont les pionniers des ONG sénégalaises. L'action de ces militants a continué et s'est renforcée durant la décennie 1980 marquée par des réformes économiques et politiques. Suite à l'échec des politiques publiques et à l'approfondissement de la crise économique, le gouvernement adopta des programmes d'ajustement et décida de démocratiser la vie publique. Ce nouveau contexte favorisa la création d'un plus grand nombre d'organisations voulant œuvrer pour le développement du Sénégal et de l'Afrique en général. Dans cette perspective, l'objectif des ONG nationales était de « rendre les populations maîtresses de leur propre développement en leur faisant assumer elles-mêmes leur destin et surtout en les amenant à compter sur leurs propres forces » (Congad 1999 :15), selon l'un de nos informateurs. L'intervention des premières ONG a traduit en principe d'action les idées de solidarité, d'éthique religieuse ou politique. Cette entreprise de traduction est bien exprimée par un formateur qui explique l'évolution du rapport entre ONG et développement :

« On peut dire que, au début, c'était une approche caritative, humanitaire d'assistance qui était le paradigme qui regroupait à l'époque les acteurs des ONG. Mais ensuite, il y avait une haute approche, ce qu'on peut appeler maintenant la résilience. Il fallait une autre approche, une autre dynamique de développement face aux crises liées à la sécheresse en milieu rural. [...] L'objectif au départ, c'était qu'il fallait mobiliser avant tout des ressources sous forme d'aide alimentaire, sous forme de ceci ou de cela... mais très rapidement les organisations nationales implantées se sont rendu compte que l'aide alimentaire seule ne pouvait pas régler les problèmes de la crise alimentaire, il fallait maintenant des stratégies de résilience... »

Très vite, les ONG se rendent compte que leur intervention en période de crise alimentaire ne pouvait pas se réduire à la distribution d'aliments, donc, à une assistance sociale. Au contact des populations en difficultés, elles se rendent rapidement compte de la nécessité de renforcer les capacités d'auto-prise en charge de ces dernières. Pour cette raison, le principe d'autonomie était alors un objectif fondateur important de la création du premier Consortium des ONG et des organisations du mouvement associatif. Il est apparu en particulier pour le consortium comme la première source de légitimation pour lui-même et pour les ONG au Sénégal.

En effet, la création du premier consortium des ONG en 1982 n'émane pas d'une structure en particulier. Elle traduit la volonté de satisfaire un ensemble de besoins répertoriés par plusieurs catégories d'acteurs de forces inégales : les ONG internationales, les associations communautaires et les premières ONG nationales ainsi que l'État⁸. Dans le prolongement de la décolonisation, le clivage

⁸ Les ONG nationales se sont retrouvées alors toutes au premier consortium, bien que subsistaient des inégalités entre ces ONG. En effet, l'un de nos informateurs a pris pour exemple le cas d'une organisation

entre le libéralisme et le communisme a mobilisé les ONG de développement selon un axe allant de l'apolitisme caritatif à la solidarité politique. Ces ONG étaient convaincues que le « développement doit être global, intégré et endogène ». Global parce qu'il prend en compte les divers types de besoins des populations, l'intégration des actions dans les contextes urbains et ruraux. Endogène, dans la mesure où il se fonde sur ce projet autonome conforme à la spécificité culturelle de chaque société. Depuis le milieu des années 1980, la dimension écologique et environnementale a été ajoutée avec l'apparition de la notion de « durabilité ».

Ainsi les approches du nouveau développement prônées par les ONG ont induit une pluralité de solutions. On peut citer parmi ces approches nouvelles la création du Forum des Organisations Volontaires Africaines de Développement (FOVAD) en 1987⁹. Ce mouvement porteur d'espoir est rehaussé par la Charte d'Arusha en 1990 qui a constitué un moment historique dans « l'engagement africain » pour l'autonomie des populations et des institutions. Rappelons que l'objectif de la Charte d'Arusha est de promouvoir la participation populaire et le développement démocratique en Afrique en prenant en charge la gouvernance, comme le rappelle l'un des doyens du consortium :

« La base de la charte c'est le développement participatif et que l'on ne se limite plus qu'aux aspects économiques, mais également, il fallait prendre en charge la dimension gouvernance. ».

La mise en œuvre du principe d'autonomie par l'ONG a été influencée, en partie, par les pensées religieuses (éthiques ou confessionnelles) et les pensées politiques et économiques du développement. Ainsi, pendant les décennies 1980 et 1990 se sont succédées dans un contexte de transition démocratique au Sénégal trois générations d'ONG et de projets. La première est constituée par les associations de secours aux populations déshéritées (sécheresses) animées majoritairement par les organisations internationales s'appuyant sur des organisations communautaires de base comme l'Union pour la Solidarité et l'Entraide (USE). De cette première génération sont nées les ONG de développement. Les organisations faitières comme l'Office Africain pour le Développement et la Coopération (OFADDEC) ou le Forum pour un Développement Durable Endogène (FODDE) constituent la dernière génération d'ONG créées durant ces deux décennies. , etc. Des ONGs-relais auxiliaires de certaines ONG du Nord, à celles de volontaires de « gauche », des cadres indépendants avec une qualification professionnelle déjà établie ont joué un rôle important dans la création de la plateforme des ONG au Sénégal. D'ailleurs, ce n'est pas étonnant de constater

française s'étant installée au Sénégal, par le biais de son ambassade. Celle-ci avait pu bénéficier d'une convention avec l'État et dans cette convention, l'État a pu apporter sa contribution en accordant des exonérations qualifiées « d'assez particulières », mais également, selon un autre enquêté « de facilitations diplomatiques, l'exonération du matériel d'investissement, etc. ».

⁹ En 1987, une centaine d'ONG africaines ont décidé de faire connaître leur action et de s'appuyer mutuellement, de se regrouper au sein du Forum des Organisations Volontaires Africaines de Développement (FOVAD). En cinq années d'existence, le FOVAD a mis en place un réseau de solidarité comprenant des comités nationaux dans la plupart des pays africains. Ces comités permettent aux leaders d'ONG de se rapprocher pour systématiser leurs pensées, approches et méthodes, et améliorer la communication entre eux. Le FOVAD a formé de nombreux dirigeants d'ONG africaines. Il publie une revue trimestrielle, « les échos du FOVAD », qui est un outil de communication, d'échange d'informations et d'expériences entre toutes les associations impliquées dans les dynamiques de développement à travers le monde et particulièrement en Afrique. Selon le même informateur, le terme ONG était trop « chargé », parce qu'importé du « Nord », il fallait « mettre l'accent sur le volontariat des organisations, c'est ainsi que le FOVAD est né ».

que le premier président du Forum des Organisations Volontaires Africaines de Développement fut également le premier président du consortium des ONG au Sénégal.

Par ailleurs, pauvres en ressources financières propres, les ONG sénégalaises ont été dès le début confrontées à la question de leur propre autonomie dans le partenariat avec les organisations occidentales. L'efficacité des interventions de ces ONG a été vite limitée, dans la mesure où elles sont dans l'incapacité de lever des fonds internes, étant totalement dépendantes de leurs partenaires du Nord. Déjà à l'époque, elles disposaient d'une faible marge de manœuvre pour se lancer dans une quelconque planification de leur propre développement. En plus de leur dépendance financière, la faiblesse institutionnelle est perceptible à travers le manque de moyens, de personnel qualifié et les interventions non ciblées qui ont débouché parfois sur la concurrence entre les ONG et des problèmes de gouvernance (rapport d'activités mensonger, détournements de Fonds, etc.).

Comment les ONG parviennent-elles à négocier leur autonomie et celle des populations quand on sait qu'elles sont réduites à de « simples montures de cheval » selon les termes d'un responsable d'association rencontré à Louga ? Les contraintes liées à l'autonomie proviennent aussi bien du niveau national que du niveau international. L'analyse et l'interprétation des résultats de la recherche nous permettent d'évaluer la capacité du Consortium à négocier son autonomie.

Une volonté d'autonomisation historiquement remise en question

Le Consortium profita du contexte international des années 1990 caractérisé par la promotion de la « gouvernance mondiale et internationale » et la « bonne gouvernance » en particulier. Il s'engagea dans une phase d'institutionnalisation alors marquée par le passage du militantisme et du volontariat au professionnalisme. L'État était d'ailleurs invité par les bailleurs de fonds à prendre en compte les ONG qui, grâce à leur transformation organisationnelle, pouvaient alors conduire avec efficacité certaines politiques ou certains programmes publics. Un ancien responsable du Consortium explique comment les ONG ont bénéficié du soutien des partenaires pour accroître leur intervention :

« Les partenaires ont dit à ce moment que les ONG étaient plus proches des populations que l'Etat, il fallait les impliquer dans certains grands programmes. Voilà, c'était devenu une règle et l'Etat ne pouvait pas supporter ça. Mais comme c'était une demande mondiale dans le cadre de la bonne gouvernance, il fallait qu'il accepte. »

C'est donc ce que fit l'Etat en adoptant le décret 96/103 de 1996 fixant les modalités d'intervention des organisations non gouvernementales. Le processus d'adoption de ce décret fut négocié avec entre l'Etat et le Consortium, comme le présente, avec enthousiasme, un informateur :

« On en est sorti avec un document consensuel, un décret. Le président n'a pas changé une virgule, il a signé directement. Ça s'appelait décret régissant l'intervention des ONG au Sénégal [...] Les bailleurs étaient là pour arbitrer et suivre un peu le processus... [...], mais ça a été tellement participatif. Il y avait le Congad qui pilotait tout ça et en face il y avait l'État et de l'autre côté les arbitres, les bailleurs de fonds. ».

À la suite de l'acte 2 de la loi 96-07 du 22 mars 1996 portant sur la décentralisation, modifiée par la loi n° 2007-07 du 12 février 2007, le Consortium se résolut à étendre sa représentation sur l'ensemble du territoire national avec la mise en place de cellules régionales et de réseaux thématiques qui sont des instances d'animation. En effet, la décentralisation supposait une participation citoyenne dans la mesure où elle posait la nécessité et surtout l'impératif de faire avec

les collectivités locales, en lien supposé direct avec les populations. Le consortium par le biais de ces instances régionales et de ses membres en régions devait dès lors s'impliquer dans les initiatives locales, les plans locaux de développement et les stratégies de planification participative. De nouveaux réseaux se mettaient également en place pour accompagner les ONG à développer des outils de diagnostic participatif. Par le biais des réseaux thématiques et des cellules régionales, le consortium pouvait dès lors élargir ses partenariats institutionnels avec les réseaux et associations non membres, ainsi que les structures de l'État. Il captait de nouveaux publics et renforçait là encore sa légitimité.

Au début de la décennie 1990, les ONG commencèrent à recruter un personnel en possession d'une expertise (ingénieurs agronomes, formateurs, etc.) par le biais d'appels d'offres. Cette nouvelle démarche de professionnalisation des ONG répondait en réalité à un besoin de survie, comme l'explique un informateur :

« Quand le [Consortium] a lancé son appel d'offres ça a coïncidé avec la période où les programmes des associations et organisations étaient toujours impulsés par les bailleurs et à l'époque les bailleurs commençaient déjà à se retirer et je disais à mes amis (rires) le jour où vous n'aurez plus d'assistance technique, vous n'aurez plus de projets parce que les gens qui nous aident aussi s'ils ont des soucis c'est sûr qu'ils ne vont plus nous financer ! Et c'est ce qui s'est passé : effectivement quand l'assistant technique s'est retiré, beaucoup d'organisations ont disparu. »

Aussi, cet objectif n'est pas sans lien avec la recherche d'efficacité et de pérennisation de l'organisation. C'est le début du dépérissement du volontariat dans les ONG. La professionnalisation de la gestion des ONG manifeste un désir de rompre à long terme la forte dépendance vis-à-vis des bailleurs de fonds. La mise en place d'un secrétariat exécutif au plan institutionnel puis le recrutement de professionnels a changé la base sociale de l'organisation. Parallèlement, la décision est prise de renforcer les capacités gestionnaires et techniques de leurs membres. La professionnalisation a créé de nouvelles obligations liées notamment au recrutement par contrat de professionnels et à la déclaration des salariés à la caisse de sécurité sociale. Les ONG nationales prenaient le relais dans certaines zones d'intervention des ONG internationales qui, avant de quitter le territoire, tentaient de transférer leurs compétences aux organisations locales.

La dernière réponse du Consortium aux enjeux contextuels a consisté à définir un code éthique et déontologique et à mettre en place une commission de « sages » dont la seule mission était de veiller au respect de ce code par les membres du Consortium. Par ce code éthique, le Consortium se dote alors définitivement d'un cadre définissant ses « valeurs » et les règles à respecter pour être membre : ne pas discriminer, ne pas avoir de coloration politique visible, etc. Suite à la mise en place de ce code éthique, le consortium mena une évaluation des ONG contribuant, là encore, à justifier à la fois de leurs compétences, mais à se légitimer. Le code éthique répondait à la multitude des enjeux qui se posaient alors : au niveau mondial, nous l'avons dit, les États devaient travailler avec la société civile pour garantir le principe de transparence. Mais cet outil était également une réponse destinée à rassurer l'État sénégalais qui avait permis au consortium de se doter d'un cadre d'intervention. En retour, le Consortium devait prouver sa capacité de gestion de la structure, pour éviter le regard curieux de l'État dans les affaires des ONG.

Ainsi, de la création à la restructuration du consortium jusqu'à sa légitimation, la question de l'autonomie des ONG sénégalaises a toujours été contrainte par la dépendance financière et institutionnelle vis-à-vis de l'extérieur. Les bailleurs ont toujours assuré l'appui technique et financier

de l'organisation. Les programmes sont souvent largement financés par les ONG internationales. Une ONG comme OXFAM Grande-Bretagne a financé la plupart des ONG membres du consortium. Encore aujourd'hui, nous avons pu remarquer par l'ethnographie de terrain comment Oxfam est resté le principal partenaire sollicité dans la mise en œuvre des initiatives du Consortium.

Le fonctionnement des ONG dans un contexte éthique exigeant : logiques humanitaires d'urgence et palinodie autour du développement durable

Le Consortium s'est doté d'outils de gouvernance en tentant de mettre en pratique une démarche de participation, de transparence et de bonne gouvernance. Ces trois notions sont devenues la toile de fond de leurs actions humanitaires et de développement. Soucieux de capter les financements, le Consortium et ses membres des régions se sont retrouvés à intervenir d'urgence pour assurer leur propre survie, d'abord financière. Dans un contexte fortement concurrentiel, les ONG locales doivent effectivement leur survie économique à leur polyvalence et à leur flexibilité, souplesse, capacité à changer d'orientation, de domaine de spécialisation ou d'aire d'intervention, au gré des changements d'orientation des bailleurs de fonds pour le développement. De fait, les responsables de structures doivent constamment prospecter le marché local, national et international, au détriment de l'élaboration de plans stratégiques et de l'acquisition d'une véritable spécialité professionnelle, si ce n'est celle de l'adaptabilité et de la capacité à accéder à l'information (Dorier-Apprill et Meynet, 2005 : 27). Avec des méthodes rentières, les ONG étudiées se positionnent et orientent leurs interventions là où elles peuvent trouver des financements. Leur priorité étant de bénéficier avant tout des opportunités d'intervention pour survivre sur le plan personnel et institutionnel, cela quitte à intervenir dans l'urgence sur des questions de développement (sécurité alimentaire, éducation, santé, etc.). Le Consortium d'aide aux ONG n'est pas épargné par cette nécessité qui paralyse pourtant ses premières aspirations.

En ce sens, il fait face à des contraintes structurelles liées à la dépendance économique de ses membres. Aujourd'hui ils sont sollicités pour faire de l'humanitaire, mais se retrouvent eux-mêmes en position de bénéficiaires de financement. En effet, le caractère opportunément urgent des interventions des ONG remet en cause le rôle du consortium. Ce constat amène un autre responsable d'une cellule régionale au Sénégal oriental à comparer le consortium à un « bonhomme qui n'a plus sa tête (vision), mais qui tient sur une jambe (professionnalisme) pendant que l'autre est immobilisée (vie associative), et dont l'équilibre devrait être recherché dans la redynamisation des cellules régionales et dans la redéfinition de son rôle d'interface ».

Cette vassalité interdisant toute gouvernance autonome, a amené le Consortium à développer une série de stratégies pour gérer une triple tension : la nécessité de fédérer les ONG internationales et nationales, la soumission aux injonctions des organisations internationales notamment en matière de standard de « bonne gouvernance » et la volonté de « prendre en charge les problèmes africains par les Africains eux-mêmes », avec, toutefois, l'appui des partenaires. Il y avait donc une nécessité de renforcer sur le plan institutionnel les organisations africaines, tout en s'attachant à consolider l'appui des partenaires étrangers. Les ONG ont conscience que leur travail est impuissant à parer à des situations dont les agendas et les objectifs sont décidés « ailleurs » et inscrits dans des rapports de force déséquilibrés puisque les décisions sont prises par une poignée d'ONG occidentales au capital économique et symbolique sans égal. Face à cette asymétrie des relations de pouvoir, les stratégies de renforcement institutionnel et d'intervention d'urgence apparaissent comme des filets de sécurité pour assurer la survie des ONG nationales et locales. Celles-ci viennent à manipuler les

perceptions des bailleurs de fonds, entraînant ainsi l'apparition d'une « réalité papier » pour reprendre les termes de Walters Elbers et Bras Arts (2011). On aurait pu voir dans ce renforcement institutionnel, des stratégies de résilience – un concept devenu aujourd'hui une exigence aussi des bailleurs de fonds (Buffet, 2014 ; Cotton, 2004). L'étude de la gouvernance des instances nationales et régionales vient conforter cette hypothèse. En outre, elle permet de prolonger le point de vue sur les logiques en cours.

Les résultats de l'enquête auprès des cellules régionales et du siège du consortium révèlent une crise de représentativité et une léthargie notoire. Plus que jamais, des dysfonctionnements liés à la gouvernance de l'organisation sont visibles et perçus. Il apparaît en effet que les dispositifs cités précédemment ont été des outils de légitimation qui ont valu au consortium sa reconnaissance par l'État, les mouvements associatifs, les ONG et les organisations internationales. Au vrai, l'esprit de ces initiatives n'a pas été intériorisé. Les outils de gouvernance élaborés répondaient à des enjeux contextuels, une logique de survie sur le plan institutionnel et économique. L'utilisation quasi rare de ces outils se reflète dans le fonctionnement du consortium et de ses représentations en régions. La présidence du consortium et celle des cellules régionales sont alors renouvelées sans tenue nécessaire d'assemblée générale nationale ou régionale. Le code éthique et déontologique de 2000 n'a jamais été utilisé pour réguler la gouvernance de membres réfractaires à respecter les règles établies par le consortium. Sans oublier que les 9 membres décédés sur 11 du comité éthique n'ont pas été remplacés. Ce sont là autant d'exemples qui illustrent l'écart qui existe entre les outils institutionnels de gouvernance et le fonctionnement réel du consortium. De même, si la professionnalisation est perçue comme nécessaire pour légitimer le consortium, elle a eu en retour des effets pervers marqués par la perte du contrôle associatif des individus qui sont engagés dans l'organisation et les ONG membres de manière générale. Celles-ci ne seraient plus majoritairement militantes puisque des professionnels ont été recrutés. Elles s'adapteraient alors moins aux principes régissant la structure.

Au niveau régional, la représentation personnalisée du Consortium se ressent dans l'animation « circonstancielle » des cellules suivant le rythme des appels d'offres (mutualisation ou coalition d'urgence entre ONG sur une même thématique pour soumissionner à des programmes). C'est dans cette perspective que se sont constitués des réseaux dynamiques entre des ONG membres du Consortium et d'autres organisations de la sous-région (Gambie, Bissau, Conakry, Mali, Burkina). Nous pouvons donner les exemples du Réseau « Sadio » (Sécurité Alimentaire et Développement Institutionnel et Organisationnel) et de RGTA/DI (Réseau Guinéen pour la Traction Animale et le Développement Institutionnel). Ainsi les ONG membres de ces réseaux participent à des symposiums qui constituent des cadres de réflexion autour des thématiques qui concernent leur domaine d'intervention, telle que la sécurité alimentaire.

Par ailleurs, les cellules régionales se sentent délaissées par le consortium, comme en atteste l'un des coordonnateurs d'une cellule régionale au sud du Sénégal :

« Le consortium ne capitalise pas l'expérience de ses membres au niveau national, alors qu'il devrait être un vrai tisserand entre ses membres, mais il n'a pas organisé son Assemblée générale depuis Mathusalem, mais faut pas non plus mettre tout sur le dos du consortium, il faut aussi à notre niveau adapter les principes (renouvellement des instances de la vie associative) à la vie des ONG (professionnalisme) ».

Le caractère événementiel de la vie des cellules régionales (au gré des programmes) participe à la démobilisation des membres, qui se plaignent de ne plus être défendus par le Consortium, souvent perçu comme un concurrent. En effet, il arrive que le consortium réponde à des appels d'offres sur des thématiques similaires à celles de certains de ses membres. En ce sens, et rencontrant par ricochet les mêmes problématiques, les cellules semblent être encore animées, pour certaines, uniquement par le biais de la bonne volonté des présidents. Force a été de constater que les cellules ne disposent ni de moyens propres, ni même de siège. Bref, elles n'ont pas d'existence administrative et technique leur permettant de réunir les membres du consortium à l'échelle régionale.

Conclusion

L'objectif de ce travail était de montrer que la *volonté d'autonomisation* des ONG en général et du premier consortium des ONG au Sénégal en particulier a été historiquement remise en question par une dépendance à un contexte éthique de gouvernance exigeant. Or, cette volonté est un principe fondateur et une source permanente de légitimation de la création et de l'évolution des ONG. Faut-il rappeler que la capacité d'adaptation aux exigences de gouvernance de l'aide internationale et des opportunités de financements changeantes du consortium étudié relève plus d'une logique de survie que d'une volonté de réappropriation. Autrement dit, l'ethnographie des pratiques de gouvernance du Consortium rend bien compte des faibles capacités et possibilités des ONG à être résilientes et à passer d'une logique d'intervention humanitaire d'urgence à celle d'un développement durable. En faisant lui-même l'objet d'intervention humanitaire, pendant que les populations à la base s'érigent en principale promotrice de leur propre quête d'autonomie, le Consortium suscite un désenchantement et un discrédit sur ses missions fondamentales. Cet acteur collectif qui s'était imposé comme l'un des plus actifs membres des réseaux d'acteurs non gouvernementaux au Sénégal apparaît à l'observateur plus de 30 ans après sa création profondément transformé. Innovation ou hibernation ?

Les ONG au Sénégal ont, du fait de leur histoire et de leur trajectoire, à réajuster leur intervention pour renforcer leur autonomie. La fin des années 1990 et le début des années 2000 qui coïncident successivement avec la transition démocratique et l'alternance politique constituent une parenthèse dans une vivante histoire de la transition humanitaire que l'on peut faire remonter au Sénégal à la création des premières ONG. À ce titre le consortium a joué un rôle important dans l'ancrage du mouvement associatif. Les symposiums qu'il a organisés entre la fin des années 1990 et le début des années 2000 ont été des cadres privilégiés de réflexions et de stimulation pour les ONG issues du mouvement associatif qui posaient déjà à leur création la question de l'autonomisation de leurs structures et celle des populations à la base. *Les cahiers du Consortium* (depuis 1997) ont constitué à cet égard un outil de partage et de capitalisation des expériences pertinentes pour le développement à la base. On y observe une vraie prise en charge intellectuelle des questions posées par la transition humanitaire notamment dans la gouvernance du foncier agricole, de la citoyenneté, de la migration, de la paix en Casamance, l'éducation, la santé, etc. On y voit en outre l'animation des réseaux thématiques liés à la sécurité alimentaire, la protection des droits de l'enfant et des femmes, etc. Même si l'espace n'a pas favorisé une pensée autonome, compte tenu de l'implication et du soutien des partenaires financiers, elle y était de manière sporadique. Que reste-t-il de cette dynamique aujourd'hui ?

La parenthèse refermée, les ONG sont tombées dans une léthargie qui conduit chacune à ne s'intéresser qu'à ses microprojets et aux campagnes thématiques des réseaux qui peuvent lui permettre de prendre part à des programmes nationaux ou sous régionaux. Ainsi, le consortium ne parvient pas à capitaliser l'expérience de ses membres qui ont promu des formes d'organisation et des dynamiques de réseaux thématiques ayant abouti à leur propre autonomisation et à celle d'associations paysannes. Cependant le caractère opportunément urgent des interventions des ONG remet en cause le rôle du consortium. Il lui importe d'innover dans le combat de l'autonomie en particulier pour assurer sa survie et celle de ses membres notamment, en s'inspirant des pratiques du mouvement associatif. Envisager cette perspective suppose de partir de l'existant, en capitalisant l'expérience de ses membres inscrits dans de véritables dynamiques d'autonomisation. Ensuite la recherche d'autofinancement et le travail en réseaux s'avèrent fondamentaux pour replacer le consortium au cœur du tissu humanitaire. Les relations avec l'État sont en pleine évolution comme l'indique la création d'instances de concertation et la participation des ONG et du consortium en particulier à des groupes de travail thématiques notamment dans les ministères et dans la mise en place des politiques publiques sociales. Ce rapprochement avec l'État ne risque-t-il pas de prolonger le désenchantement que les ONG suscitent aujourd'hui ? Car leurs actions sont perçues comme relevant de la survie, bridant de fait l'expression de toute pensée autonome venant des populations dont elles sont censées porter la voix. Le risque est réel et les enquêtes menées auprès des associations le confirment si l'on prend en considération deux faits : la gouvernance du mouvement associatif et l'éclosion des mouvements sociaux.

Tout d'abord, le fonctionnement du mouvement associatif a montré la capacité des populations à la base à préserver leur autonomie ou à lutter pour. Ce mouvement ouvre des espaces de contestation et de débat où des partenariats libres et souples peuvent s'établir avec les ONG et les organismes de développement, pour la défense des intérêts et des valeurs des populations qu'elles représentent. À cet égard, les organisations communautaires de base gardent toute leur spécificité par rapport aux ONG. Plus libres et autonomes dans leurs actions, elles ne dépendent pas des financements et des exigences des bailleurs en matière de gouvernance. Les données d'observation sur le terrain d'enquête montrent d'ailleurs que les ONG qui sont issues de mouvements associatifs ne sont pas engagées dans les logiques d'autonomisation de la même manière que les ONG qui se sont constituées après le départ des ONG internationales. Elles se distinguent dans l'approche qui est communautaire (de village, de quartier) ou systémique dans les ONG issues du mouvement associatif. Aussi, la logique d'autonomie a tendance à être « parachutée » quand l'ONG locale est un organe de mise en œuvre de programmes d'ONG internationales. Sur ce dernier point, l'offre n'est parfois pas adaptée à la demande des destinataires. On a observé ce décalage entre les programmes qui visent la bonne gouvernance, la citoyenneté politique et les demandes d'intervention des bénéficiaires dans des domaines qui relèvent de certaines missions régaliennes de l'État. En d'autres termes, l'agenda des ONG internationales facilité par l'État qui définit les zones prioritaires ne semble pas toujours correspondre avec celui des bénéficiaires qui ont des besoins spécifiques.

Ensuite, le lien qui est clairement établi entre l'État et les ONG offre des perspectives aux ONG qui doivent veiller à ce que la bonne volonté politique se traduise en politiques concrètes. Au cas échéant, leur existence est menacée par l'irruption sur la scène publique de mouvements sociaux qui défient les formes des organisations telles que les ONG. La contestation de la gouvernance politique, économique et sociale de ces mouvements est l'expression de fortes aspirations populaires qui visent à affirmer la nécessité de trouver des modèles alternatifs de développement durable et

éthique. Même si les ONG ont été peu présentes sur le terrain de la contestation, des initiatives régulatrices pourraient être envisagées. Mais faut-il rappeler que de telles actions nécessitent la détention de moyens propres, seuls à même de favoriser une pensée autonome ? Il est nécessaire de trouver un dernier équilibre entre le développement autonome du Consortium et le respect des principes de gouvernance. Il s'agit de rompre avec des rhétoriques consensuelles et de résoudre des contradictions qui ont pour noms : non-participation des populations aux programmes, manque de transparence dans la mise en œuvre des projets de développement, non-utilisation des outils de gouvernance dans le fonctionnement, etc. En définitive, il s'agit pour les ONG d'épouser l'esprit des nouveaux mouvements sociaux au sens de Jürgen Habermas (1998), mouvements dont les actions consistent à bousculer l'ordre établi pour influencer sur le cours de l'histoire.

Bibliographie

- ATLANI-DUAULT L., 2003. « Les ONG locales, vecteurs de « bonne gouvernance » dans le Second Monde ? », *Journal des anthropologues*, 94-95, p. 183-190.
- , 2005a. *Au bonheur des autres. Anthropologie de l'aide humanitaire*, Nanterre, Société d'Ethnologie.
- , 2005b, « Les ONG à l'heure de la « bonne gouvernance » », *Autrepart*, n° 35, p. 3-18.
- BANQUE MONDIALE, 1989. *L'Afrique subsaharienne. De la crise à une croissance durable*, Washington D.C., World Bank.
- BAYART J.-F., MBEMBE A., TOULABOR C., 1992. *Le politique par le bas en Afrique noire : Contribution à une problématique de la démocratie*, Paris, Karthala.
- BOYER W., 1990. « Political Science and the 21st Century : from Government to Governance », *Political Science and Politics*, vol. 23, n° 1, p. 50-54.
- BUFFET C., 2014. « De l'urgence à la résilience : changements de cadrage », *Humanitaire*, n°38, p. 70-77.
- COTTON M.-A., 2004. « Les pièges de la "résilience" », *Regard conscient*, n° 14.
- DAHOU T., 2003. « Clientélisme et ONG », *Journal des anthropologues*, 94-95, p. 145-163.
- DORIER-APRILL E., MEYNET C., 2005. « Les ONG : acteurs d'une « gestion disputée » des services de base dans les villes africaines ? », *Autrepart*, n° 3, p. 19-38.
- DOUCIN M., 2011. « Retour sur le combat qui a fondé la légitimité des ONG : la défense des droits », in Coordination Sud, 2004, *Les ONG dans la tempête mondiale, nouveaux débats, nouveaux chantiers pour un monde solidaire*, Paris, Éditions-Diffusion Charles Léopold Mayer, p. 41-54
- FAGNOU E., 2004. « Panorama des ONG françaises : acteurs majeurs de la solidarité internationale », in Coordination Sud, 2004, *Les ONG dans la tempête mondiale, nouveaux débats, nouveaux chantiers pour un monde solidaire*, Paris, Éditions-Diffusion Charles Léopold Mayer, p. 57-66.
- ELBERS W., ARTS B., 2011. « Comment joindre les deux bouts : les réponses stratégiques des ONG du Sud aux conditions imposées par les bailleurs de fonds », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 4, vol. 77, p. 743-764.
- FERGUSON J., GUPTA A., 2002. « Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality », *American Ethnologist*, vol. 29, n° 4, p. 981-1002.
- FERRIE J.-N., 2003. « « Société civile », autoritarisme et globalisation des normes », *Journal des anthropologues*, 94-95, p. 75-91.
- FOUQUET T. (dir.), 2016. *Transition humanitaire au Sénégal*, Karthala, Paris.
- HABERMAS J., 1998. *L'Intégration républicaine*, Fayard.
- HOURS B., 2002. *Domination, dépendances, globalisation. Tracés d'anthropologie politique*. Paris, L'Harmattan.
- HULMES D., EDWARDS M., 1997. *NGOs, States and Donors. Too Close for Comfort?* Londres, Macmillan Press.

BA GNING Sadio, POULET Kelly, INIS NDIAYE Alfred « Appréhender les ONG comme espace de gouvernance : de l'ethnographie des pratiques à celle des contraintes à l'autonomie »

KERTZER D., 1988. *Rituals, Politics and Power*. New Haven, Yale University Press.

LAROCHE J. (DIR.), 2003. *Mondialisation et gouvernance mondiale*, Paris, PUF.

LACHAPELLE G., PAQUIN S., (DIR), 2004. *Mondialisation, gouvernance et nouvelles stratégies subétatiques*, Québec, Presses de l'Université Laval.

MATTEI J.-F., 2014. *L'humanitaire à l'épreuve de l'éthique*, Liens qui libèrent (les), Paris.

MATTEI J.-F., TROIT V., 2016. « La transition humanitaire », *Medecine Sciences*, n° 2, vol. 32.

MBEMBE A. 1988. *Afriques indociles*, Paris, Karthala.

PLANCHE J., 2007. *Société civile : un acteur historique de la gouvernance*, C.L. Mayer, Paris.

PNUD, 1997. *La gouvernance et le développement humain durable*, New York: United Nations Development Programme.

SMOUTS M.-C., 1998. « The proper use of governance in international relations », *International Social Science Journal*, 50 (1), p. 85-94.

WARNIER J.-P., 2007. *Mondialisation de la culture*, Éditions la Découverte, Paris.

YOUNG C., 1994. « In search of civil society », in Harbeson, Rothchild, Chozon, (Dir.) *Civil society and the state in Africa*, London, p. 33-50.