

TRANSITION HUMANITAIRE-SÉNÉGAL

La professionnalisation, étape de l'autonomie des acteurs locaux ?

L'accès à l'autonomie et à la légitimité des organisations locales est un enjeu du secteur humanitaire. Mais doivent-elles pour cela se bureaucratiser ? Enquête à la FONGS, (Fédération des organisations non-gouvernementales du Sénégal), la plus puissante fédération d'associations paysannes du pays.



Kelly POULET, docteure en sociologie, est rattachée au laboratoire CURAPP-ESS (Centre universitaire de Recherche sur l'Action Publique et le politique, épistémologies et sciences sociales) de l'Université Picardie Jules Verne d'Amiens, et responsable de formation en travail éducatif à l'AFERTES (Association pour la formation, l'expérimentation et la recherche en travail éducatif et social). Ses travaux de recherche sont à la croisée de la sociologie des migrations et de la sociologie de la jeunesse.

Les contextes et enjeux humanitaires et sociaux

La transition humanitaire bouleverse les paradigmes jusque là acquis. Elle veut que les ONG locales du Sud soient désormais plus maîtresses de leurs actions et de leurs destins qu'auxiliaires des Organisations internationales ou des grandes ONG occidentales. Cette transition passe donc par un renforcement de l'autonomie des acteurs locaux, garantie de leur légitimité tant auprès des bailleurs et de l'État où ils sont implantés que des populations bénéficiaires. Ces ONG locales doivent donc trouver les moyens de se construire dans leur contexte historique comme dans leur environnement social, politique et culturel. Cela passe parfois par l'importation d'outils et de pratiques professionnelles nouvelles qui peuvent entrer en apparente contradiction avec leur vocation première.

Les objectifs de la recherche

Cette étude envisage le mouvement paysan sénégalais comme un « espace de gouvernance » dont la FONGS est un acteur incontournable, capable de représenter les intérêts et de peser sur les politiques de l'État.

Elle vise à décrire l'émergence de cette Fédération qui revendique le principe éthique d'autonomie et à montrer comment elle cherche à atteindre cet idéal sans le trahir tout en se professionnalisant et en se bureaucratisant.

Elle montre aussi combien cette quête d'autonomie et de gouvernance conduit certaines associations à refuser de se transformer en ONG - par crainte de devenir dépendantes des bailleurs de fonds et d'être réduites à de simples organes de mise en œuvre - et à préférer le contrôle de la FONGS à celui des organismes internationaux.

Partenaires de la recherche

Cette recherche a été menée en 2018 avec le soutien de la Fondation Croix-Rouge française et du Gouvernement de la principauté de Monaco.



Comment la FONGS s'est-elle professionnalisée pour garantir son autonomie ?

Après son indépendance en 1960, l'État sénégalais s'est engagé dans la promotion des coopératives agricoles, et c'est dans cette dynamique que l'UNCAS (Union nationales des coopératives du Sénégal) a vu le jour en 1978. Cependant, les pratiques de mauvaise gestion, l'absence d'éducation coopérative et le clientélisme ont conduit à la désaffection des paysans du mouvement coopératif.

Contrôlées en grande partie par les élites locales et gérées par des techniciens employés par l'État, les coopératives fonctionnaient « davantage comme système imposé aux producteurs ruraux que comme instrument de leur expression »¹. Ce déclin a contribué à l'émergence d'initiatives endogènes hors des structures étatiques.

Dans les années 1970, les ONG humanitaires se déploient au Sénégal. Parallèlement, dans un contexte dénué de pluralisme politique, des citoyens sénégalais s'organisent pour créer des ONG nationales. Ces ONG représentent alors un moyen de s'organiser collectivement et de s'exprimer publiquement en dehors des cadres contrôlés par l'État. Ainsi, à partir de 1976, 9 associations paysannes autonomes unissent leurs forces et savoir-faire pour se constituer en fédération nationale. Dès sa création la FONGS-action paysanne pose le principe de l'autonomie comme condition de son action et fondement de son existence.

Par la suite, au début des années 1980, la mise en place des Plans d'ajustement structurels et l'échec des politiques agricoles de l'État ainsi que l'ouverture démocratique du pays contribueront à l'apparition d'un plus grand nombre d'organisations de développement.

La « vision paysanne », identité de la FONGS

« La vision paysanne, c'est ce que le paysan pense de lui-même », explique S., secrétaire de la Fapal (Fédération des associations paysannes de la région de Louga). « C'est partir des paysans pour construire quelque chose avec eux (...) Il ne faut pas concevoir en haut pour transmettre aux paysans. Aujourd'hui les paysans vont transmettre des savoirs aux chercheurs. C'est ça la vision paysanne. »

Cette vision s'appuie sur une autre conception de l'économie durable et équitable pour créer les conditions matérielles de l'autonomie des populations rurales. Parallèlement, la FONGS développe des partenariats solides avec des organisations internationales comme SOS faim, qui devient un financeur stratégique. Ainsi, c'est autour de cette vision paysanne que des structures internationales s'engagent auprès de la FONGS.

Cette reconnaissance à l'échelle internationale participe de la légitimation de la Fédération. Elle est devenue une institution représentant le mouvement paysan. Et même si l'État la met régulièrement en cause, il n'a pas eu d'autres choix que de travailler avec elle.

La bureaucratisation, condition de la légitimation ?

Le contexte des années 1990 est marqué par l'émergence de la « gouvernance mondiale et internationale », parallèlement à celle de la « société civile internationale ». On observe alors une dynamique de politisation accrue des organisations paysannes à l'échelle nationale. La participation des populations devient aussi un critère de bonne gouvernance. Cela conduit l'État sénégalais à impliquer les ONG dans la mise en place des politiques publiques. Dans ce contexte, la FONGS s'est institutionnalisée et a technicisé son intervention dans le champ politique à travers des procédés bureaucratiques.

Ainsi, dès les premiers temps, les leaders de la Fédération cherchent à la professionnaliser en engageant les paysans dans des formations de renforcement des capacités organisationnelles et gestionnaires et des techniques de communication. « Le rôle de la FONGS s'est bâti en plusieurs années, raconte son Président. On a dû prouver nos compétences parce qu'on était pris pour des bêtes, nous les paysans. Aujourd'hui les paysans ont montré leur pouvoir et la FONGS est dans toutes les instances de décision politique : il y a eu tout un processus de légitimation, du sommet jusqu'aux petites exploitations familiales. »

Dans cette même logique de professionnalisation, des techniciens sont recrutés pour diffuser les bonnes pratiques de gouvernance, sans que cela nuise au travail politique engagé par la Fédération. Les services techniques, qui mobilisent aujourd'hui 18 salariés dont 5 femmes, sont restés sous le contrôle des paysans, seule garantie de l'autonomie au cœur des principes de la Fédération.

D'autres procédés de bureaucratisation, comme l'appel à des experts, l'évaluation des capacités et la production de statistiques participent à la mise en scène de normes génératrices de légitimité et de pouvoir. Comme le dit un membre de JIGDIAM, association fondatrice de la FONGS, « il fallait montrer que oui, on était des paysans, mais qu'on savait se structurer. On a d'abord formé des leaders partout. Il fallait se former aux outils des dominants pour pouvoir finalement être reconnus et agir avec notre vision. »



Les statistiques au service du plaidoyer

À partir des années 2000, la Fédération, critique des politiques agricoles menés par l'État, a plusieurs fois vu sa légitimité contestée par ce dernier. Elle a dû se défendre en mobilisant une expertise proche de celle des pouvoirs publics, multipliant les colloques, les séminaires, les rapports et les statistiques pour promouvoir ses idées.

Ainsi, en 2010, lorsque l'État affirme l'insignifiance des exploitations familiales, elle produit une étude statistique et l'utilise comme outil de plaidoyer. Confirmée par l'ANSD (Agence nationale de la statistique et de la démographie), cette étude a permis de démontrer que 63% de ce que mangent les Sénégalais provient des exploitations familiales. Elle a aussi permis, selon le président de la FONGS, « d'ouvrir quelques portes de négociation avec le Ministère de l'Agriculture. »

1. MCKEON, Nora, WATTS, Michael, WOLFORD, Wendy, Peasant Associations in Theory and Practice, United Nations Institute for Social Development, Programme Papers n°8, May 2004, 3p.

La plus ancienne et la plus puissante des fédérations paysannes

La FONGS-action paysanne est la plus ancienne entité fédérant les ONG et associations paysannes du Sénégal. Elle compte 31 associations dans 35 départements du pays et 3000 groupements villageois, ce qui représente environ 120 000 membres actifs dans des exploitations familiales et en fait la plus importante fédération paysanne sénégalaise.

Méthodes et sources de données

Cette recherche, menée en 2018, comporte plusieurs volets :

- une socio-histoire de la structuration de la FONGS ;
- une historiographie de la Fédération établie avec des documents d'archives internes ;
- le recueil des discours autour des enjeux éthiques de la FONGS (entretiens semi-directifs avec les membres du bureau, discussions informelles et observations directes) ;
- une analyse des pratiques au sein de trois coordinations régionales (Thiès, Louga et Saint-Louis) au nord du Sénégal.



© Papa Birame Faye

Les limites des résultats

Elles sont essentiellement dues aux contingences de l'enquête. S'appuyer principalement sur la parole des leaders peut donner une vision biaisée de la réalité et je n'ai pas pu confronter leurs discours aux observations longues et continues, en raison de la diversification des localités où la FONGS est implantée. L'approfondissement d'une cellule principale aurait pu me permettre d'ethnographier les manières dont se matérialisent concrètement les processus de bureaucratiation « par le bas », c'est-à-dire au sein des organisations membres de la fédération et surtout, les façons dont celles-ci innovent pour l'autosuffisance, la souveraineté et leur autonomie.



© Michele Ferrari



Kelly Poulet :
« Les membres des organisations paysannes tirent profit des stratégies de la FONGS. »

La bureaucratisation est-elle le seul moyen de s'institutionnaliser ?

K. P. : Si la FONGS a dû entrer dans un processus d'institutionnalisation via la technicisation et bureaucratisation de ces pratiques pour légitimer sa structure et sa vision paysanne, elle a également usé de différentes stratégies pour devenir incontournable et influencer politiquement, tout en restant autonome.

Par exemple ?

Il y a notamment eu la création du CNCR (Comité national de concertation des ruraux) et de l'Asprodeb (Association sénégalaise pour la promotion du développement à la base), organes politique et économique des organisations paysannes leur permettant respectivement d'influencer sur les politiques publiques et d'être économiquement autonomes. Ces organisations, indépendantes de la fédération, sont étroitement liées à elle.

Quelle influence a la fédération au niveau local ?

Un certain nombre de leaders de la FONGS s'organisent et investissent les lieux du pouvoir dans leurs localités. Les membres des organisations paysannes ont également pu tirer profit des stratégies de la FONGS en s'installant dans les espaces de gouvernance politique des localités. A l'image de leur organisation nationale, ils ont développé des initiatives économiques pour l'autonomie de leurs structures et des paysans. Une autonomie vis-à-vis des financements extérieurs, dans un contexte de diminution des ressources allouées aux organisations de l'humanitaire et du développement.



© Yusuf Kayode

La Fondation Croix-Rouge française est une fondation reconnue d'utilité publique dédiée à la recherche dans les champs de l'action humanitaire et sociale. Elle porte la volonté de la Croix-Rouge française de promouvoir la connaissance scientifique, la réflexion éthique et l'innovation sociale pour faire avancer l'action au service des plus vulnérables.

La série « Pratiques & Humanités » de la Fondation Croix-Rouge française synthétise les travaux de recherche des chercheurs soutenus par la Fondation. Elle a pour objectif de mettre à disposition des acteurs de l'humanitaire une information scientifique de qualité et concise.

Retrouvez toutes les publications de la Fondation et abonnez-vous à la newsletter sur le site www.fondation-croix-rouge.fr

Fondation Croix-Rouge française
21 rue de la Vanne | CS 90070 | 92126 MONTRouGE CEDEX
+33 1 40 71 16 34 | www.fondation-croix-rouge.fr
contact@fondation-croix-rouge.fr



FONDATION
croix-rouge française



Les enseignements scientifiques au-delà du cadre de l'étude

Cette recherche ouvre de nouvelles perspectives pour comprendre les logiques de la bureaucratisation dans les organisations communautaires, a priori peu enclines à s'y soumettre. Elle propose des pistes pour approfondir la manière dont les procédés, les pratiques et les techniques bureaucratiques sont diffusés et dont ils sont appropriés par les paysans au sein des exploitations familiales.

Quelles implications pour l'action humanitaire et sociale ?

L'exemple de la FONGS montre que des organisations paysannes structurées et professionnalisées peuvent devenir des vecteurs d'autonomisation des communautés capables de peser sur les politiques de leurs États. Les ONG du Nord doivent donc les appréhender comme des acteurs du développement autres que les pouvoirs publics.