



HAL
open science

Clientélisme et ONG : un cas sénégalais

Tarik Dahou

► **To cite this version:**

Tarik Dahou. Clientélisme et ONG : un cas sénégalais. Journal des anthropologues, 2003. halshs-01973804

HAL Id: halshs-01973804

<https://shs.hal.science/halshs-01973804>

Submitted on 30 Jan 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Tarik Dahou

Clientélisme et ONG

Un cas sénégalais

Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

revues.org

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique

Tarik Dahou, « Clientélisme et ONG », *Journal des anthropologues* [En ligne], 94-95 | 2003, mis en ligne le 22 février 2009. URL : <http://jda.revues.org/1993>

DOI : en cours d'attribution

Éditeur : Association française de anthropologues

<http://jda.revues.org>

<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur :

<http://jda.revues.org/1993>

Document généré automatiquement le 23 janvier 2012. La pagination ne correspond pas à la pagination de l'édition papier.

Tous droits réservés

Tarik Dahou

Clientélisme et ONG

Un cas sénégalais

Pagination de l'édition papier : p. 145-163

- 1 Il est aujourd'hui intéressant de dévoiler les enjeux des rapports entre ONG du Nord et ONG du Sud, les processus d'aide pouvant désormais être analysés dans une durée suffisante pour y déceler des grandes tendances, ainsi que les évolutions récentes. En Afrique, les pratiques de développement¹ en dehors de l'aide publique ont au moins une trentaine d'années, même si elles ont pris leur plein essor au début des années quatre-vingt. C'est en effet depuis la sécheresse survenue au Sahel à la fin des années soixante-dix que des ressources importantes ont commencé à affluer par le canal des ONG occidentales.
- 2 Ce mouvement d'abord organisé autour de l'aide caritative a rapidement pris les contours d'un modèle alternatif de développement aux yeux des intervenants. Ce cheminement a été suivi par l'ensemble des organisations caritatives qui se sont lancées dans l'appui à des associations locales dans les sociétés africaines afin de constituer des contre-pouvoirs aux bureaucraties d'État. Les ONG du Nord ont tenté d'identifier un partenaire privilégié à travers un certain nombre de critères pas forcément satisfaisants pour promouvoir des activités de développement viables, comme si une telle relation de partenariat justifiait en soi leur intervention. Elles ont ainsi rapidement idéalisé certaines formes d'organisation dans les sociétés du Sud au point d'assimiler l'organisation communautaire à l'archétype du développement égalitaire.
- 3 Le courant tiers-mondiste s'est lui aussi nourri de ce travestissement du politique en cherchant à promouvoir les groupes censés incarner les modèles de démocratie autonome. Les principes communautaires africains qui guident l'action collective incarnent aux yeux de ces apprentis-sorciers un modèle politique où la coopération s'effectue de manière égalitaire. C'est par la stigmatisation des États capitalistes et la glorification des initiatives locales que les tiers-mondistes peuplant les ONG du Nord se sont faits les chantres du développement autonome. La multiplication des microprojets villageois ne sont que la résultante de cette sanctification de l'autodéveloppement, microprojets qui n'ont jamais réussi à concrétiser une quelconque maîtrise par la société villageoise de ses rapports vis-à-vis de l'État ou vis-à-vis du marché.
- 4 Ces relations de partenariat ont toujours été marquées par l'ambiguïté. Si les ONG du Nord avaient tendance à concevoir de telles relations comme les éléments moteurs d'une société internationale solidaire, les associations du Sud se sont toujours montrées fort habiles à manipuler la mauvaise conscience des donateurs pour faire affluer des ressources finalement destinées à la consolidation du pouvoir local. Dans d'autres situations, les ressources octroyées par les ONG du Nord n'ont souvent pas pu être utilisées de façon autonome par les ONG du Sud, les premières se réservant un droit de regard permanent sur les objectifs.
- 5 De ces ambiguïtés est né un rapport d'altérité qui relevait davantage de l'ordre du fantasme que d'un rapport social concret. Les ONG du Nord ont été les victimes consentantes d'une instrumentalisation de leurs ressources, dès l'instant où des hérauts du développement communautaire émergeaient. C'est aussi de ce phénomène que procède la récurrence des discours égalitaires et l'idéalisation de la communauté par les sociétés africaines, discours qui renvoient les membres des ONG du Nord à leur propre spectre. En effet, ces logorrhées recourent à un jeu de miroir où les discours solidaires sur les sociétés africaines dévoilent l'« inhumanité » des sociétés occidentales. L'aide caritative et l'aide tiers-mondiste ont finalement véhiculé des figures tronquées des sociétés du Nord et des sociétés du Sud afin d'entretenir le flux des financements.
- 6 A l'heure actuelle les ONG de développement du Nord et celles du Sud collaborent toujours étroitement étant donnée l'importance des ressources accordées par les bailleurs à ce type

de partenariat, sans qu'une clarification de ces liens n'ait encore été effectuée. Malgré l'évolution des paradigmes de l'aide d'un développement « encadré » à un développement « participatif » (Chauveau, 1992), ces liens n'ont pas fait l'objet d'un examen approfondi. Dans ses versions communautariste ou libérale, l'aide des ONG continue d'entretenir l'illusion développementiste. Les actions des ONG sont encore souvent vues comme le meilleur moyen de parvenir à une équité dans la distribution des ressources, alors que les affrontements pour le contrôle de ces projets sont permanents.

- 7 Une lecture politique de ce champ de pouvoir demeure l'exception alors que les ressources drainées par ces organisations peuvent être particulièrement importantes. Il s'agit d'analyser comment les fonds injectés par l'aide sont utilisés au niveau local pour consolider ou constituer les pouvoirs sociaux et politiques. Il est en effet difficile de nier que l'intervention des ONG à travers leur paquet technologique ou financier, ont des effets de pouvoir, effets auxquels les intervenants ne sont que trop rarement attentifs. Cette prise de conscience s'avère incontournable, car leurs actions s'inscrivent dans des cadres sociaux déjà organisés autour de hiérarchies qui tentent de se réappropriier les innovations ou les financements pour accroître leur influence.
- 8 Il convient ainsi de ne pas occulter ces phénomènes et de tenter d'en avoir une bonne connaissance pour mieux comprendre les enjeux politiques et agir dessus. Ces derniers peuvent être de divers ordres, du financement des luttes partisans à la construction des pouvoirs locaux. Une lecture de ces enjeux sera effectuée à partir d'une monographie portant sur le Sénégal. Le détour par la description de l'évolution d'une organisation paysanne² permettra de poser les jalons d'une réflexion sur la floraison des ONG et leur instrumentalisation dans les enjeux politiques locaux.

Splendeurs et misères d'une ONG

- 9 L'Amicale a éclo dans le Delta du fleuve Sénégal, où ont été réalisés de nombreux aménagements publics afin d'accroître les superficies des grands périmètres irrigués. Ces périmètres irrigués étaient entièrement gérés par la société d'encadrement, la Société d'aménagement et d'exploitation des terres du Delta et du fleuve Sénégal (SAED), sans que les paysans n'aient leur mot à dire à aucune des phases de la production sur l'ensemble des choix techniques et culturels. Les exploitants – les chefs de concession –, qui recevaient leur riz récolté pour nourrir leur famille des mains des encadreurs, étaient relégués au rang de quasi-ouvriers agricoles. L'Amicale est née d'une opposition à un encadrement directif ; la revendication d'autonomie a été portée par les jeunes qui n'avaient pas la possibilité d'exploiter les aménagements publics, réservés à leurs aînés dans le cadre des coopératives.
- 10 L'association a en effet été fondée par de jeunes lettrés à partir des foyers des jeunes des villages de la région. Les foyers sont des associations qui rassemblent tous les groupes d'âges de jeunes pour animer des activités socioculturelles et construire des infrastructures collectives pour le village. Ces foyers inspirés du modèle d'organisation de la jeunesse urbaine rassemblent en fait des associations traditionnelles, les groupes d'âge, qui effectuaient des travaux collectifs³ (Diop, 1982). L'Amicale a été créée par des jeunes ressortissants qui se trouvaient en ville pour subvenir au besoin de leurs parents villageois, notamment en saison sèche, c'est-à-dire en période de soudure.
- 11 Les « jeunes » du foyer de Ronkh, organisés depuis 1963, ont tenu un rôle central dans la naissance de ce mouvement. Lorsqu'ils racontent l'origine de l'organisation, ils évoquent un événement fondateur, un « fait d'arme » : après avoir décelé un certain nombre d'irrégularités dans les dettes exigibles présentées par l'encadrement pour l'exploitation des aménagements de Ronkh, les jeunes imposèrent la vérification des comptes. Ils mesurèrent alors les champs détenus par les chefs de concession et mirent en évidence que les superficies calculées pour établir les dettes exigibles étaient de vingt pour cent supérieures à la dimension réelle des parcelles. La contestation qui s'en suivit aboutit au dédommagement des paysans par la SAED. Après ces événements, les cadets revendiquèrent une place nouvelle dans le développement villageois. Ils obtinrent de leurs aînés une terre à proximité du village et s'organisèrent pour

- creuser un canal d'amenée d'eau afin d'y cultiver. L'encadrement demeura longtemps hostile au foyer et aucune aide ne leur fut consacrée pour la culture de ce périmètre irrigué.
- 12 En 1976, à l'initiative d'un jeune instituteur de Ronkh, originaire du village, est née l'Amicale socioéconomique sportive et culturelle des agriculteurs du Waalo (ASESCAW) fédérant l'ensemble des foyers de la région. Selon ses fondateurs, il s'agit alors de développer une agriculture irriguée répondant davantage aux attentes paysannes. Cette association se donne pour objectif d'enrayer l'exode rural des jeunes qui, la plupart du temps, migrent vers les villes à cause du manque de terres. Elle devient alors le porte-parole des revendications des dépendants, aussi bien jeunes que femmes, exclus du mouvement coopératif réservé aux chefs de concession. Si l'Amicale a pu obtenir l'accès à des périmètres irrigués pour les dépendants, elle a aussi été un fer de lance de l'autonomie pour l'ensemble des paysans engagés dans la culture irriguée.
- 13 Etant donné les critiques auxquelles elle se trouvait confrontée, la SAED a concédé à l'Amicale l'exploitation des petits périmètres irrigués villageois, lui conférant ainsi une place dans la mise en valeur agricole. Les foyers ont bénéficié de motopompes financées par des ONG séduites par cette alternative au modèle étatique de développement. Le credo de l'Amicale est en effet le développement communautaire villageois, modèle dont la faillite a été patente au sein des coopératives soumises à l'encadrement étatique. Aucune forme d'encadrement n'existait sur ce type de périmètres, même si la production des foyers était achetée par la SAED. Les foyers parviendront à freiner avec succès la migration vers les centres urbains en gérant de plus en plus de projets productifs.
- 14 L'ONG SIX S⁴ contribuera de façon décisive à l'expansion de l'Amicale en lui attribuant dès la fin des années soixante-dix de nombreux équipements agricoles. Le montant des fonds destinés aux dépenses de renforcement institutionnel (formation par exemple) et aux achats d'intrants est fixé en fonction du nombre de foyers villageois adhérents, ce qui suscite leur multiplication dans l'ensemble des villages de la région (Lecomte, 1998). Jusque vers la fin des années quatre-vingt, les flux financiers de SIX S parvenaient directement à l'Amicale qui les distribuait aux zones regroupant les foyers sous la forme de « fonds souples » – n'exigeant pas l'élaboration d'un projet au préalable –, ce qui fait croître le nombre de zones dans la région. En moins d'une dizaine d'années l'Amicale est devenue une fédération d'associations villageoises à échelle régionale parmi les plus dynamiques du Sénégal, en nombre d'adhérents (20 000), comme en volume de financement (une centaine de millions de Francs CFA annuels).
- 15 Elle fournit du crédit de campagne et du matériel agricole en grande quantité et offre de multiples opportunités productives aux dépendants. Par l'intermédiaire des financements de l'ONG SIX S, l'essor des Périmètres irrigués villageois (PIV) a conduit au retour des jeunes migrants⁵. C'est grâce à cette relation privilégiée avec SIX S que les villageois mettent en valeur des périmètres irrigués de vaste superficie tout en échappant aux contraintes de la société d'aménagement publique. Les réussites dans la mise en valeur des périmètres villageois ont été indéniables, contrairement aux faibles rendements des coûteux aménagements publics.
- 16 En une dizaine d'années, cette association paysanne s'est donc muée en une organisation d'ampleur grâce à une relation de partenariat étroite avec une ONG du Nord. Les paysans ont profité de ce partenariat pour rééquilibrer leurs rapports avec la société d'encadrement étatique avant les réformes de libéralisation économique et politique liées à l'ajustement. L'Amicale se révèle une organisation capable de libérer les paysans d'un encadrement particulièrement inhibiteur. Elle propose à ses bailleurs un modèle basé sur l'organisation sociale villageoise en rupture avec celui basé sur une approche exploitation qui avait servi à asseoir l'autorité de l'État à travers les coopératives. Les ONG du Nord sont particulièrement séduites par une dynamique qu'elles assimilent aussitôt à la naissance d'un mouvement paysan autonome.
- 17 Avec la nouvelle politique agricole du Sénégal en 1984, laquelle accorde une place de choix aux initiatives qui se sont développées en dehors de l'État, l'Amicale parvient progressivement au statut d'interlocuteur privilégié des services de l'État et des agences d'aide extérieure. Elle est l'un des membres fondateurs de la Fédération des ONG sénégalaises, également financée par SIX S, et participe activement à nombre de ses programmes. Plusieurs cadres de l'Amicale sont d'ailleurs promus à des postes de responsabilité au sein de la fédération nationale. La

plupart d'entre eux sont des paysans lettrés en français qui ont suivi des études jusqu'au secondaire et effectué des séjours assez longs en ville.

18 La période de libéralisation est propice à l'essor de l'Amicale puisque les bailleurs poussent l'encadrement à déléguer un certain nombre de fonctions à des organisations paysannes représentatives. L'association est chargée de prendre en main le volet formation en matière de gestion comptable, de techniques culturelles, de maintenance du matériel agricole, d'alphabétisation et de connaissances juridiques, autant de domaines autrefois du ressort de la SAED. De nombreux Groupements d'intérêt économique (GIE) et sections villageoises qui cherchent à réduire les coûts d'achat du matériel s'y affilient pour bénéficier des exonérations fiscales auxquelles elle a droit en tant qu'association. Elle étend par la suite ses activités à de nouveaux champs d'action.

19 Un programme accorde la gestion de la rizerie de la SAED à l'Amicale et prévoit une période d'appui. Malheureusement la prise en charge de la fonction de transformation du riz se solde par un échec qui résulte de l'inexpérience de l'Amicale et du peu de temps consacré à des formations par la SAED. La production de semences est aussi dévolue à l'Amicale, mais dans ce domaine également l'expérience échoue. La fédération est en fait rapidement dépassée par l'ampleur des tâches qui lui reviennent et par la gestion de masses financières croissantes.

Au moment même où les institutions publiques se retirent avec la libéralisation des filières agricoles, ses besoins en formation et en appui institutionnel revêtent une importance capitale.

20 A une phase de croissance de l'Amicale durant les années quatre-vingt succède une phase de ralentissement de l'ensemble de ses activités au début des années quatre-vingt-dix. Presque tous les foyers villageois éclatent en de multiples GIE financés par la banque ; les PIV autrefois cultivés par les groupes d'âge grâce au crédit de l'Amicale sont découpés en parcelles individuelles et exploités par des GIE regroupant quelques concessions. En dernier lieu la crédibilité de l'Amicale aux yeux des bailleurs s'amenuise à cause de l'extrême politisation de la fédération et les scissions qu'elle entraîne.

21 L'Amicale se scinde alors en deux, puisque la tendance du parti socialiste opposée à celle dirigée par le président de l'association a quitté l'organisation pour fonder l'AFEGIED (Association fédérative des GIE du Delta). Cette organisation, créée en 1991 a concurrencé l'Amicale, puisque ses axes d'intervention était le développement rural basé sur l'organisation villageoise et la représentation du paysannat. La fédération n'a cependant jamais atteint le degré d'influence de l'Amicale, car elle n'a pas su trouver des financements suffisants pour accomplir ses projets. Son recrutement s'est souvent limité à la zone du lac de Guiers et ses réalisations ont été peu nombreuses. La concurrence entre l'Amicale et l'AFEGIED a eu pour origine les mécanismes d'affrontement entre tendances socialistes, qui s'ancrent parfois sur des oppositions inscrites dans l'histoire du terroir, car ces deux organisations recrutent leurs membres au sein des deux provinces historiques concurrentes au temps du royaume précolonial.

22 L'association qui ne peut plus accomplir ses propres objectifs, ni ceux assignés par les bailleurs, devient moribonde. Bien que cet échec ne lui soit pas entièrement imputable, étant donné le faible soutien dont elle a bénéficié pour la prise en charge de fonctions de plus en plus complexes dans un environnement instable, l'association se livre à un diagnostic interne qui donne lieu à une autocritique sévère. Son endettement est attribué à l'action politique qui a instauré une distribution clientéliste et rentière des ressources et a progressivement gangrené l'organisation. La volonté de dépolitiser l'Amicale est fermement affirmée et un nouveau président n'exerçant aucune fonction politique et réputé pour son rejet de l'action partisane est choisi. L'accent est également mis sur le fait que « les jeunes sont devenus vieux » : les fondateurs de l'association, une fois devenus à leur tour des chefs de concession, ont cessé de revendiquer les intérêts des dépendants suite à leur insertion dans les enjeux politiques de la société villageoise. Son action se recentre alors sur la promotion de la petite exploitation paysanne et sur la diversification agricole : l'Amicale ne doit plus être une organisation de prestations ou un simple moyen pour des GIE d'accéder à des exonérations.

23 Le cas de l'Amicale est révélateur de la capacité paysanne à échapper aux modes d'encadrement de l'État et à aménager des espaces d'autonomie. Il dévoile aussi une certaine

capacité à négocier avec les pouvoirs publics pour satisfaire des intérêts circonstanciels. Néanmoins, toute l'ambiguïté de ce rapport à l'État est ici révélée ; dans cette négociation autour de ressources stratégiques, les clivages partisans prennent le pas sur les intérêts paysans au point de parfois leur faire échec en empêchant toute expression catégorielle des conflits. Ainsi les tentatives de constitution d'un syndicat paysan ont-elles toujours buté sur ces logiques partisans, lesquelles ont durablement fragmenté le mouvement paysan.

Les concurrences partisans

- 24 Les concurrences entre les organisations fédératives du Delta se sont rapidement portées sur l'accès au foncier, l'Amicale étant bien représentée dans le conseil rural de Rosso, d'ailleurs autrefois présidé par son dirigeant. La question foncière rend bien compte de la manière dont cette organisation paysanne a servi de rouage au clientélisme partisan et comment ses leaders ont pu asseoir leur stratégie de conquête du pouvoir local. C'est par l'acquisition d'une influence conséquente, grâce à leur action au sein de l'ONG qu'ils vont accéder à des postes de conseillers ruraux au sein des collectivités locales et s'arroger un pouvoir discrétionnaire d'attribution de parcelles.
- 25 Cette situation résulte de la transformation du Delta de zone pionnière en zone de terroir, laquelle a rendu les leaders paysans éligibles aux postes de conseillers ruraux. La réforme de 1987 a complètement changé le mode d'allocation des terres. Si autrefois les périmètres irrigués étaient accordés aux paysans de façon discrétionnaire par la SAED, les coopératives jouant un rôle d'arbitre dans les conflits fonciers, le passage au statut de zone de terroir a doté les conseillers ruraux de prérogatives en matière d'attribution foncière. Dès lors la croissance des organisations paysannes est devenue tributaire de leur performance en terme d'acquisition foncière.
- 26 Pierre angulaire du clientélisme du parti socialiste, la loi sur le domaine national de 1964 était toujours en vigueur quand le Delta devient une zone de terroir en 1987. Malgré les pressions effectuées dans le cadre de la conditionnalité, l'État a résisté aux injonctions des bailleurs internationaux relatives à la modification de cette loi. Les bailleurs exigeaient en effet la privatisation de la terre, la loi de 1964 n'accordant qu'un droit d'usufruit à l'exploitant. Tout attributaire, sur observation des Centres d'expansion ruraux (CER) dépendants des préfets, peut se voir retirer sa terre si elle n'est pas mise en valeur, en dehors de toute norme objective (Leroy, Lebris & Mathieu, 1991 ; Sez nec, 1998). La terre est en définitive une propriété de l'État et en théorie un bien inaccessibles. La loi ne s'est pourtant pas substituée aux modes de gestion traditionnels et n'a, en fait, jamais empêché les pratiques de location ou d'héritage, mais elle a fait de l'État l'arbitre de tout conflit foncier, pouvoir dont le parti socialiste a toujours usé pour établir ses allégeances⁶.
- 27 En 1987, les communautés rurales se sont ouvertes aux organisations paysannes ; un quart des sièges sont désignés par les dirigeants des coopératives agricoles qui détiennent ainsi un accès privilégié aux conseils et conservent un rôle politique. Le décret 87-720 a déclenché une « course aux terres » chez les paysans qui ont cherché à acquérir des parcelles en dehors des aménagements publics, dont les superficies par exploitant sont insuffisantes (1 à 2 ha). Dans cette zone de colonisation il existait encore beaucoup de terres caractérisées par l'absence de droits fonciers coutumiers. Des stratégies d'accumulation foncière sur ces espaces se sont développées au sein des groupes domestiques afin de diminuer l'incertitude foncière. A cette période, les paysans craignent fortement l'accaparement des terres par des investisseurs allochtones et par des entrepreneurs de l'agro-industrie. De plus, l'incertitude quant à la rentabilité des parcelles privées est déjà grande, et détenir des terres en quantité représente un gage de stabilisation des revenus.
- 28 Ces stratégies paysannes rencontrent les stratégies du pouvoir, qui cherche alors à établir de nouvelles clientèles auprès des jeunes et des femmes, largement représentés dans les associations rurales et ayant un difficile accès à la terre. Les paysans vont donc pousser les leaders d'organisations paysannes à s'insérer dans les structures du parti socialiste pour obtenir des sièges de conseillers ruraux et ainsi mieux pourvoir en terres leur clientèle associative. Si les anciennes élites du mouvement coopératif ont conservé une partie de leur influence,

elles ont été contraintes de faire une place sur les listes électorales aux leaders associatifs, qui avaient constitué, au cours du processus de libéralisation, de vastes clientèles. Une nouvelle donne politique a donc vu le jour au sein des communautés rurales, puisque l'ancienne élite a dû composer avec une élite locale lettrée et maîtrisant bien les canaux de captation des fonds des bailleurs.

- 29 Les réseaux de clientèles du parti au pouvoir profiteront largement des nouvelles affectations puisque l'ultime autorité à entériner l'octroi d'une terre, acte révocable, se trouve être le préfet. De nouvelles collusions sont donc apparues entre agents de l'administration et notables locaux pour faciliter la mobilisation clientéliste du « Parti-État ». La décentralisation n'a en fait donné qu'un pouvoir de façade aux conseils ruraux, responsables de la gestion des terres, tant qu'elle ne contredisait pas l'intérêt du parti socialiste. Cette réforme a été vidée de sa substance à cause de la faible autonomie décisionnelle et financière accordée aux représentants locaux.
- 30 La distribution des terres a été particulièrement inéquitable, car les grandes familles de notables, qui siègent aux conseils ruraux, ont pu se doter de très vastes superficies – certaines concessions disposent parfois de plus de cent hectares. En outre, les leaders des organisations paysannes ont eux aussi été particulièrement bien dotés en ressources foncières et les nombreuses terres acquises pour leur organisation (une dizaine de milliers d'hectares pour l'Amicale) ont été distribuées aux clientèles associatives. Les individus les mieux dotés en terres appartiennent le plus souvent à la tendance du PS majoritaire à la communauté rurale et le jeu de l'alternance permettra parfois une relative égalité entre les « cliques » dans l'allocation des domaines fonciers.
- 31 Les communautés rurales n'ont pu s'imposer comme des instances de promotion de la démocratie, encore moins comme des sites de distribution équitable des ressources. Une aristocratie politique s'est constituée au sein des conseils dont les arbitrages ont été préjudiciables aux intérêts du paysannat. Ces intérêts auraient dû progresser avec la participation accrue des organisations paysannes aux institutions locales, mais l'allocation clientéliste des ressources foncières a révélé les difficultés des organisations à promouvoir l'ensemble des exploitants.
- 32 Bien que, dans un premier temps, les organisations paysannes aient facilité l'accès à des terres irriguées pour les jeunes et les femmes, en fin de compte la distribution foncière par les communautés rurales a été particulièrement inégalitaire ; les dépendants accèdent encore très difficilement aux périmètres privés, et ils ne bénéficient le plus souvent que de petites superficies. Il est symptomatique aujourd'hui que les périmètres où l'accès aux parcelles est le plus égalitaire se situent sur les grands aménagements publics, où les ménages sont dotés proportionnellement à leur taille – ce sont pourtant les coopératives agricoles qui continuent à attribuer les parcelles et à gérer les conflits fonciers sur ce type d'aménagement.
- 33 Les organisations paysannes se sont concurrencées principalement dans les domaines de l'accès au foncier et de l'aménagement des périmètres. Les terres non exploitées ont été accaparées par les ONG locales pour être aménagées grâce aux financements des bailleurs – coopérations nationales, coopérations multilatérales ou ONG du Nord. C'est par l'octroi de ressources foncières et la fourniture d'infrastructures, que les organisations paysannes se sont disputées les clientèles tout en négligeant les services productifs à leurs adhérents. Cela est aisément compréhensible étant donné que le financement des aménagements n'était pas correctement assuré par le crédit bancaire, malgré l'importance des enjeux fonciers au moment de la libéralisation. L'Amicale qui disposait d'un accès aux financements des partenaires du Nord pour aménager des périmètres irrigués, accroîtra ainsi son pouvoir sur le foncier et les paysans membres se disputeront la répartition des périmètres à travers les luttes de tendances du parti au pouvoir.
- 34 Les dispositifs du développement ont ainsi été réappropriés au sein de la sphère locale de façon à servir les joutes politiques, fondées sur les oppositions lignagères et les luttes de tendances partisans. Au-delà des enjeux productifs, le positionnement au sein des centres politiques pour l'acquisition de terres et l'insertion dans les réseaux des bailleurs pour l'aménagement de périmètres répondent à une logique de territorialisation des organisations fédératives, qui ne faisait que refléter les clivages politiques liés aux oppositions anciennes du terroir.

Les ressources de l'organisation ont été utilisées de façon discrétionnaire par les factions dominantes au niveau local.

35 En effet, la politisation de l'Amicale l'avait inscrite dans les luttes de tendances régionales. Aussi la compétition entre tendances s'est exacerbée et répercutée sur la fédération à partir de la fin des années quatre-vingt, c'est-à-dire au moment de la libéralisation, synonyme de redistribution des cartes politiques. L'allocation des ressources au sein de l'Amicale s'est alors alignée sur une logique de redistribution clientéliste ; les fonds de l'organisation, instrumentalisés dans les luttes politiques, circulaient au sein des tendances concurrentes du parti socialiste. Par conséquent, le contrôle du bureau de l'organisation devint un enjeu majeur pour élargir ses clientèles aux dépens de la faction adverse, ce qui intensifia la compétition pour la direction de l'Amicale.

36 Dans le cadre de la libéralisation la compétition lignagère et politique s'est diffusée au sein de l'ONG paysanne, du fait de l'importance stratégique de la rente du développement. Les enjeux politiques ont alors pris le pas sur les fonctions économiques destinées aux producteurs. Cette ONG est progressivement devenue une organisation de mobilisation partisane au point que les clivages factionnels s'y soient déployés à tous les niveaux de l'organisation. On a même pu y déceler des pratiques somptuaires courantes, beaucoup de ressources tirées des périmètres irrigués ayant été distribuées au cours de cérémonies familiales où les leaders paysans gratifiaient de manière dispendieuse leurs dépendants et clients.

37 Les entrepreneurs politiques appartenant aux différentes tendances d'un même parti se sont concurrencés au point de conduire à une allocation strictement factionnelle des ressources de l'ONG. Les réseaux de pouvoir ont pris une telle ampleur que ces leaders paysans issus du milieu associatif se sont portés non seulement sur des scrutins locaux, mais aussi nationaux, ce qui a conduit à des scissions irrémédiables. Cette évolution a fini par décrédibiliser en partie l'ONG vis-à-vis de ses partenaires du Nord. Elle tente aujourd'hui de renouer avec des bailleurs alors que sa confiance auprès des institutions du développement semble durablement entamée par une gestion hasardeuse liée au clientélisme.

38 Cette monographie révèle que les ressources du développement peuvent parfaitement être instrumentalisées pour la constitution du pouvoir local. Malgré tous les présupposés de solidarité qui guident l'aide des ONG, des *spoils system*⁷ peuvent se développer par ce canal au point qu'une majorité de leurs ressources soient distribuées de manière clientéliste. Les activités partisans de cette association paysanne ont pris un tel essor qu'elles ont compromis sa viabilité à long terme, suite aux gaspillages entraînés par les affrontements politiques.

Développement et politique

39 Cet exemple montre que le financement du jeu partisan par les ressources de l'aide peut être parfaitement institutionnalisé et se perpétuer pendant une longue période. Les trajectoires des leaders politiques au Sénégal incluent de plus en plus un passage dans les milieux de l'aide, notamment dans les ONG qui peuvent parfois servir de sites de patronage. Les tensions entre activités civiques et partisans sont d'ailleurs fréquentes au sein des ONG au Sénégal qui a pourtant vu se développer un réseau d'ONG important depuis de longues années. Certaines carrières rendent compte de l'intrication des parcours professionnels et politiques. Tandis que la constitution d'une base locale passe souvent par des sites de patronage tels que les organisations de développement, certains ministères sont particulièrement prisés du fait de leurs activités qui les mettent en relation avec les ONG.

40 Il faut toutefois resituer ces phénomènes dans le contexte des États africains où le financement de la compétition partisane est particulièrement difficile étant donnée la rareté des ressources, ce qui peut sans doute expliquer la fréquence de l'utilisation des moyens du développement. Cette tendance n'est en effet pas propre au Sénégal si l'on analyse d'autres situations. Le cas de la Guinée-Bissau illustre l'allocation clientéliste des ressources des ONG locales pour asseoir les stratégies électorales de certains de leurs dirigeants. On pourrait mentionner d'autres exemples de l'utilisation des fonds de l'aide dans les activités partisans en Afrique, ce qui souligne la faible autonomie des acteurs du développement à l'égard des clivages politiques.

- 41 La captation des fonds de la coopération pour le financement du jeu partisan révèle les ambiguïtés de la relation d'altérité qui lie les ONG locales et globales. Au-delà des incompréhensions liées aux cultures véhiculées par des ONG aux ancrages différents, se jouent des stratégies politiques de captation des ressources à des fins de constitution d'un pouvoir. Les phénomènes hiérarchiques peuvent ainsi profiter des nombreuses ressources que drainent les ONG malgré les discours récurrents qu'elles véhiculent sur l'autonomie des groupes ciblés par leurs actions.
- 42 Les mesures de bonne gouvernance consécutives à l'ajustement ont, elles aussi, servi les luttes partisans à travers l'arrivée de nouveaux prêts. Dans ce contexte, le multipartisme a fréquemment mené à l'utilisation des crédits accordés à la faveur des PAS dans le financement du jeu partisan. Cela s'est souvent concrétisé par des moyens détournés, notamment par la promotion d'opérateurs privés qui n'étaient autres que des proches ou des clients des tenants du pouvoir, mais également par les mécanismes de l'appui aux ONG locales. Les cercles de clientèles ont ainsi pu se reconstituer par de nouveaux canaux grâce à la manne des institutions financières internationales. Les programmes des institutions du développement servent les stratégies des réseaux factionnels et clientélistes au sein des États africains.
- 43 Ces contradictions ne semblent pas seulement issues d'une réappropriation pernicieuse des enjeux globaux par les sociétés locales, mais sont également la conséquence d'une approche de l'aide toujours plus technocratisée et peu attentive aux enjeux de pouvoir dans le champ du développement. Les milieux de la coopération ont progressivement abandonné leur vision communautariste des sociétés du Sud pour privilégier une approche professionnalisée sans que la prise en compte des enjeux politiques du développement ne devienne effective. Cette insistance sur les points de vue rationnels-techniques tend à masquer les transformations des rapports politiques issus des mécanismes de l'aide.
- 44 Cela rejoint la thèse que le développement est une « machine anti-politique » (Ferguson, 1990), machine qui a recours à une standardisation excessive dans des sociétés où les configurations hiérarchiques sont assez complexes pour être capables de se réappropriier les routines des intervenants. Ainsi les logiques factionnelles basées sur les pouvoirs politiques et économiques s'approprient-elles aisément l'intervention des ONG. Mais en dehors de l'explication basée sur la standardisation des programmes, l'activité des donateurs n'est-elle pas elle-même basée sur des logiques factionnelles ? Si les ONG se sont longtemps cantonnées à des approches un projet/un partenaire, cela était également issu d'une concurrence entre des organisations jalouses de leurs ressources. Charité bien ordonnée commence toujours par soi-même.

Bibliographie

- BLUNDO G., 1997. « Gérer les conflits fonciers au Sénégal : le rôle de l'administration locale dans le Sud-Est du bassin arachidier », in BECKER Ch. & TERSIGUEL Ph. (dir.), *Développement durable au Sahel*. Paris, Karthala.
- CHAUVEAU J.-P., 1992. « Le "modèle participatif" est-il alternatif ? », *Bulletin de l'APAD*, 3 : 20-30.
- DAHOU T., 2003. *Entre parenté et politique : développement et clientélisme dans le delta du Sénégal*. Paris, Karthala.
- DIOP A., 1982. « Jeunesses en développement, memento d'une périphérie : une expérience associative du foyer des jeunes de Ronkh à l'Amicale économique du Waalo », *Archives des sciences sociales de la coopération et du développement*, 62 (oct-déc).
- FERGUSON J., 1990. *The anti-Politics Machine: « Development », Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*. Cambridge, Cambridge University Press.
- LECOMTE B., 1998. « Essai d'un historique de l'Amicale sportive, économique, sociale et culturelle des agriculteurs du Walo », in *ONG et développement du Nord au Sud*. Paris, Karthala.
- LE ROY E., 1985. « La loi sur le domaine national a vingt ans : joyeux anniversaire ? », *Mondes en développement*, t. 13(52) : 667-685.
- LE ROY E., LEBRIS E. & MATHIEU P., 1991. *L'appropriation de la terre en Afrique*. Paris, Karthala.
- SEZNEC A., 1998. « Statut foncier de l'espace irrigable dans le delta du fleuve Sénégal », in LAVIGNE DELVILLE Ph. (dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?* Paris, Karthala.

Notes

1 Autrefois considéré comme la simple progression de la richesse matérielle et désormais comme l'amélioration du bien-être social, le développement sera plutôt considéré comme un ensemble de situations sociales où les ressources qui émanent des différentes modalités de coopération internationale font l'objet d'une compétition destinée à influencer les enjeux de pouvoir locaux.

2 Cet exemple est tiré d'un terrain réalisé au cours d'une thèse publiée (Dahou, 2003).

3 Les groupes d'âge sont composés d'individus du même âge et tiennent une place importante dans les sociétés lignagères d'Afrique de l'Ouest. Ils doivent être distingués des classes d'âge qui regroupent une même classe générationnelle. Les groupes et classes d'âge ont longtemps joué un rôle central dans les activités agricoles, notamment pour les travaux collectifs et plus largement les constructions de biens collectifs. Les groupes d'âge du Waalo, ou *mboowar*, ne dérogent pas à cette règle, car ils étaient chargés de la construction de mosquées, de pirogues, de maisons, de la récolte des champs, activités pour lesquelles ils recevaient des contreparties en nature.

4 Se Servir de la Saison Sèche en Savane et au Sahel, ONG du Nord partenaire de l'Amicale.

5 Le slogan de l'Amicale était alors : « Frein à l'exode rural, par la mise en valeur des terres par les populations et pour les populations ».

6 La loi sur le domaine national a fait l'objet de plusieurs études depuis sa conception qui montrent son utilisation clientéliste. L'État peut intervenir directement dans toutes les questions foncières dans la mesure où il est propriétaire de l'ensemble des terres, mais peut le faire à moindre coût en permettant l'émergence d'une aristocratie foncière ou d'intermédiaires locaux (Leroy, 1985). L'État se fait alors l'arbitre des affrontements factionnels autour du foncier (Blundo, 1997).

7 Caractérise les systèmes politiques où les ressources font l'objet d'une compétition entre des clans opposés, et où le changement de pouvoir suscite un basculement des charges publiques du clan vaincu vers le clan gagnant.

Pour citer cet article

Référence électronique

Tarik Dahou, « Clientélisme et ONG », *Journal des anthropologues* [En ligne], 94-95 | 2003, mis en ligne le 22 février 2009. URL : <http://jda.revues.org/1993>

À propos de l'auteur

Tarik Dahou

IFAN

Univ. Cheikh Anta Diop, Dakar

Droits d'auteur

Tous droits réservés

Résumé / Abstract

Des ambiguïtés issues des partenariats entre ONG du Nord et ONG du Sud est né un rapport d'altérité qui relevait davantage de l'ordre du fantasme que d'un rapport social concret. Dans ses versions communautariste ou libérale, l'aide continue d'entretenir l'illusion développementiste qui consiste à voir les ONG comme le meilleur moyen de parvenir à une équité dans la distribution des ressources, alors que les affrontements pour le contrôle de ces projets sont permanents. Les ressources drainées par ces organisations peuvent être particulièrement importantes, dès lors une lecture politique de ce champ de pouvoir s'impose. Il s'agit d'analyser comment les fonds injectés par l'aide sont utilisés au niveau local pour consolider les pouvoirs sociaux et politiques. L'évolution d'une organisation paysanne permettra d'expliquer la floraison des ONG à partir des enjeux politiques locaux.

Mots clés : ONG, développement, clientélisme, politique, pouvoir local

Clientelism and NGOs: A Senegalese Case

The ambiguous nature of partnerships between northern and southern NGOs gives rise to a relationship to otherness which is based more on fantasy than on a concrete social relationship. Community-based or liberal models of aid continue to maintain the developmentalist illusion that NGOs are the best way of attaining an equitable distribution of resources, even though struggle for the control of these projects is continuous. Given that the resources drained by these organisations can be considerable, a political interpretation of this field of power is necessary. What must be analysed is how the money pumped in through aid is used at a local level for reinforcing the power of social and political authorities. The evolution of a peasant organisation is used to explain the blossoming of NGOs on the basis of local political issues.

Keywords : politics, NGOs, local power, development, clientelism