



HAL
open science

Faire vivre une ONG au Niger entre précarité des ressources financières et labilité des ressources humaines

Philippe Lavigne Delville

► **To cite this version:**

Philippe Lavigne Delville. Faire vivre une ONG au Niger entre précarité des ressources financières et labilité des ressources humaines. Revue Internationale de l'Economie Sociale, 2018. hal-01869801

HAL Id: hal-01869801

<https://hal.science/hal-01869801>

Submitted on 6 Sep 2018

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.

FAIRE VIVRE UNE ONG AU NIGER

ENTRE PRÉCARITÉ DES RESSOURCES FINANCIÈRES ET LABILITÉ DES RESSOURCES HUMAINES

Philippe Lavigne Delville

Résumé

Au Niger, le nombre d'ONG a explosé depuis les années 1990. Mais peu d'entre elles ont consolidé une organisation et un savoir faire. La plupart vivent ou enchaînent des hauts et des bas. A partir d'entretiens approfondis avec des responsables d'ONG nigériennes, cet article montre que, malgré les discours sur le rôle des ONG nationales dans le développement et l'évolution des flux d'aide en leur faveur, les ONG nigériennes, situées en bas de la chaîne de l'aide, sont soumises à une double précarité, des ressources financières, d'une part, des ressources humaines d'autre part. Les stratégies de captation de l'aide à des fins personnelles au sein des ONG existent incontestablement. Mais cette double précarité explique pour une part les pratiques observées et les difficultés récurrentes d'institutionnalisation. Elle éclaire la question du développement d'un secteur d'économie sociale dans un contexte de crise de l'emploi et de bureaucratisation néolibérale de l'aide internationale.

L'organisation de la société civile peut exécuter 1, 2, 3 projets, quand elle s'arrête, deux ans après, elle se trouve au ras du sol. Parce qu'il n'y avait pas la certitude de financement pour la suite, il n'y avait pas un développement assez important des ressources humaines et des capacités pour qu'elle puisse se dire que, pendant que nous sommes en train de mettre en œuvre, il faut que nous réfléchissions à d'autres opportunités à d'autres structures qui puissent appuyer le type d'activités que nous menons. On s'enferme comme ça, c'est deux ou trois mois avant la fin du projet, qu'on commence à prospecter, et c'est trop tard... (responsable d'une petite ONG, Niamey)

Introduction

Depuis les années 1990, le nombre d'ONG a explosé au Niger, comme dans les pays voisins, à la confluence de l'ouverture politique permise par les transitions démocratiques, de l'évolution des politiques d'aide qui ont valorisé la « société civile » et son rôle dans le développement, et de la crise de l'emploi provoquée par l'ajustement structurel : dans une logique militante ou d'auto-emploi (les deux n'étant pas contradictoires), fonctionnaires, anciens cadres de la fonction publique licenciés, jeunes diplômés sans emploi, tentent leur chance dans le secteur ONG. Dès 1993, l'explosion associative est soulignée par la presse. Dans un article intitulé « *l'explosion associative au Niger : élan volontariste ou stratégie adaptative à une situation de crise ?* », le *Sahel Dimanche* (22 octobre 1993, p.4) écrit ainsi : « *L'une des conséquences de la démocratisation de la vie au Niger est sans nul doute l'émergence de cette fourmilière d'organisations plus ou moins socio-professionnelles que d'aucun qualifient « d'association-manie » (maladie des associations)* ».

Les motivations sont multiples : certains cherchent des espaces où militer, ou en tous cas où travailler en accord avec leurs convictions, d'autres avant tout un emploi correspondant à leur formation. A une période où les flux d'aide vers le secteur associatif s'accroissent, les ONG sont des postes de repli pour des hommes politiques sans mandat, une possibilité de s'investir et de

mobilisation de fonds pour sa région d'origine. C'est aussi une nouvelle opportunité de se brancher sur la rente de l'aide et de bénéficier des postes et des sources d'enrichissement qu'elle permet : les carrières dans l'aide internationale, les projets, sont en effet intégrés dans les nouvelles figures de la réussite (Banégas et Warnier, 2001).

Pour la majorité des chercheurs en sciences sociales, la valorisation de la société civile des pays du sud par l'aide internationale est ambiguë, le terme même de « société civile » est problématique (Bayart, 2001; Haubert, 2000). Les ONG nationales (dont l'appartenance à la société civile est discutée) sont perçues comme des structures opportunistes, cherchant à capter la rente de l'aide dans une logique d'accumulation. Pour certains chercheurs, ce sont même les « nouveaux compradors » (Hearn, 2007), complices des politiques néo-libérales de l'aide internationale. Les observateurs nationaux en Afrique, et même nombre de responsables associatifs, ne sont pas moins sévères : au Niger, les ONG ont mauvaise réputation¹. Personnalisation de l'association, incarnée par son fondateur ; logique lucrative ; absence de respect des textes et règlements ; absence de transparence financière ; laxisme des responsables ; sont régulièrement dénoncés. Mais si les critiques sur les ONG nationales en Afrique sont nombreuses, rares sont les enquêtes à s'y intéresser dans une perspective de sociologie des organisations ou des professions, et cherchent à comprendre les pratiques et leurs causes. De tels questionnements sont pourtant une clé pour comprendre les dynamiques de ces organisations, dans leur environnement social, économique et politique et dans leurs rapports à l'aide internationale, au-delà des analyses globalisantes.

Vingt ans après l'explosion associative, si les flux financiers qui leur sont destinés se sont accrus, le paysage des ONG au Niger demeure contrasté. Du fait de la succession des crises politiques qu'a connu ce pays après la transition démocratique (Abdourhamane, 1999), et les phases de suspension de l'aide internationale qu'elles ont entraîné, les flux d'aide n'ont pas été aussi importants, et surtout aussi réguliers que dans les pays voisins au cours des années 1990. Très peu d'organisations, moins d'une vingtaine, ont réussi à atteindre une taille critique et à consolider une équipe. Là où des ONG internationales occupent de belles villas, ont un personnel bien payé, et un équipement dernier cri, là où les quelques ONG nationales consolidées ont des bureaux équipés, des équipes permanentes, des véhicules, un grand nombre d'ONG nationales n'ont pas de bureau, ou louent une villa sommaire, sous-équipée, et passent par des bas, et parfois des hauts, de financement. La majorité, qualifiée « d'ONG cartables » n'a d'existence que de nom, ou dans les statuts et dossiers dans le cartable de leur président. Un grand nombre vivote, alternant phases de financement et phases de mise en sommeil. Pour celles dont l'objectif essentiel est la captation opportuniste de l'aide, ce n'est pas forcément un problème. Mais d'autres ONG rassemblent des professionnels, qui souhaiteraient pouvoir se stabiliser professionnellement dans ce secteur et y travailler en cohérence avec leurs savoirs professionnels et leurs convictions.

Prenant acte de la multiplication du nombre d'ONG, de la prégnance des stratégies d'instrumentalisation que cinq décennies d'aide internationale ont suscitées (Lavigne Delville et Abdelkader, 2010), des ambivalences de la place accordée aux ONG dans les politiques néo-libérales (Godin, 2017), cet article souhaite contribuer à la compréhension des dynamiques internes des « petites » ONG nigériennes. A partir d'une trentaine d'entretiens approfondis menés dans le cadre d'une recherche sur les stratégies d'appui à la société civile², nous nous intéressons ici aux petites ONG qui souhaiteraient se stabiliser. Partant des contradictions et tensions qui les traversent, il s'agit de montrer comment les mécanismes de financement, d'une part, la structure du marché du travail dans le secteur du développement, d'autre part, constituent autant de freins à l'institutionnalisation des ONG. Les associations et leurs membres sont en effet soumis à une double précarité, celle du marché de l'emploi, d'une part, celle de l'accès aux financements, et la combinaison de ces deux sources d'instabilité suscite un cercle vicieux, qui aggrave les problèmes

¹ Je me centre ici sur les ONG de développement, laissant de côté le débat sur les formes de mobilisation collective (Gazibo, 2007; Maccatory, Oumarou et Poncet, 2010).

² Cf. Lavigne Delville (2015). Cet article s'appuie sur du matériel présenté dans le chapitre 2. Du fait des contraintes de volume, les extraits d'entretiens restitués dans l'ouvrage ne sont pas repris ici.

de gouvernance interne, de leadership, de transparence, et rend difficile la consolidation des organisations et plus largement d'un secteur d'économie sociale financé par l'aide internationale.

Assurer des ressources financières, entre clientélisme et opacité bureaucratique

L'action bénévole est valorisée par les acteurs de l'aide, qui critiquent la recherche permanente de financements par les ONG. Le bénévolat est une question problématique dans « *un pays bien pauvre où tout le monde se cherche* »³, où le marché de l'emploi est sinistré et le chômage élevé, où les pressions familiales accroissent les besoins financiers, où l'aide est devenue une des principales sources d'emploi et de revenus : les nombreux cadres sans emploi cherchent légitimement des revenus ; même pour ceux qui ont un emploi salarié, tout investissement en temps a un coût d'opportunité élevé car il entre en concurrence avec la recherche de revenus complémentaires ou les obligations sociales. Dès lors que l'association cherche à avoir des activités régulières, le défi est d'assurer des ressources permanentes, ou en tous cas suffisamment régulières, pour indemniser les volontaires qui assurent les activités quotidiennes, pour permettre de salarier un secrétaire, voire du personnel opérationnel. Mais atteindre cette étape est difficile.

Démarrer... et passer le premier cap

Obtenir un premier financement est le plus souvent une course d'obstacles : l'ONG n'existe au départ que sur le papier, « dans le cartable ». Elle n'a pas de références, n'a pas de crédibilité. Pour les fondateurs, la « visibilité » est un problème crucial, « avoir un siège », un bureau où recevoir des visiteurs, est perçu comme une condition de crédibilité. Les dirigeants recherchent les contacts personnels, les occasions de rencontre (et sont donc à l'affût des ateliers ou des séminaires), et les « guichets » personnalisés, où il est possible de présenter et discuter son projet à des individus de chair et d'os. Les ONG fondées par des fonctionnaires travaillant avec l'aide internationale ou par d'anciens cadres de projets ayant à la fois contacts et savoir-faire, ont davantage de chances car leurs dirigeants connaissent des bailleurs de fonds et les procédures, ont des informations sur les opportunités. Interconnaissance et réseaux sont souvent indispensables. Une part non négligeable des financements est obtenue par réseaux, sinon par clientélisme.

Mais l'offre de financement passe de plus en plus par des procédures de mise en concurrence, appels d'offres ou appels à propositions. Les appels à propositions concurrentiels ont l'avantage, en théorie, d'être également accessibles à tous, indépendamment des réseaux personnels et donc hors du jeu clientéliste souvent reproché aux bailleurs de fonds et aux ONG d'appui. Mais la contrepartie est qu'ils demandent une connaissance des sources de financements et de leurs procédures, et une maîtrise de la rédaction de projets et une capacité à formater son projet (ce que l'on veut faire) dans les formats des dossiers : transformer une idée, une cause, en stratégie d'action, et plus encore en document projet formulé dans le « langage développement » ne va pas toujours de soi⁴. L'offre de financement ne couvre pas forcément ce que sait ou veut faire l'ONG, obligeant à des contorsions. Plus les procédures de financement sont bureaucratisées, plus elles sont difficiles d'accès. Les appels à proposition exigent fréquemment des expériences préalables, cohérente avec des volumes financiers offerts. Si la barre est mise trop haut, ou s'il n'y a pas une offre diversifiée, correspondant à différents degrés d'expérience, ces règles qui visent à assurer que l'organisation a l'expérience pour gérer le projet qu'elle propose constituent en fait des barrières d'accès importantes pour les jeunes organisations ne disposant pas de réseaux dans les institutions d'aide et rendent difficile une montée en puissance progressive de l'organisation et de sa capacité de gestion.

Malgré l'importance en valeur absolue des financements disponibles, obtenir un financement relève souvent du parcours du combattant : méconnaissance des possibilités (l'information,

³ Entretien, responsable de réseau d'ONG.

⁴ Sur le « langage développement », cf. Olivier de Sardan (1995 : 165ss). Sur la question des barrières du passage à l'écrit et de la maîtrise de ce « langage développement » pour formuler des dossiers de financement, cf. Laurent (1998).

stratégique, circulant évidemment peu entre des ONG en concurrence), faible capacité d'accès aux dispositifs et aux personnes, faible compréhension des exigences des bailleurs de fonds, pistes ouvertes qui traînent mais n'aboutissent pas, versions successives des projets pour tenter de rentrer dans les cases aboutissant à des refus sans explications, etc. Globalement, les règles du jeu du financement sont souvent difficiles à comprendre ou accepter par les petites ONG, ce qui génère une frustration vis-à-vis d'une machinerie de l'aide perçue comme complexe et opaque, une forte jalousie vis-à-vis des structures obtenant des financements importants, et des rumeurs récurrentes de clientélisme ou de corruption. La prégnance des mécanismes corruptifs dans l'aide (Mathieu, 2000) s'étend évidemment aux dispositifs de financement des ONG, lors des appels d'offres pour la mise en œuvre de volets de projets mis en œuvre par l'Etat⁵.

L'ONG qui obtient un premier financement doit faire ses apprentissages, de mise en œuvre d'actions et de gestion de projet, à partir de compétences et de savoir-faire initiaux très divers, en fonction de son histoire et du profil de ses fondateurs, membres et volontaires. L'exigence de qualité du travail de terrain est globalement faible dans l'aide internationale, qui privilégie le respect des critères bureaucratiques du financement. Quelque soit l'engagement de l'ONG dans ses activités de terrain, la maîtrise des formes du rapport d'activité, de la comptabilité, des exigences spécifiques du bailleur peut poser des difficultés, nuire à sa crédibilité, voire l'obliger à rembourser des dépenses « non éligibles », pas forcément illicites, mais pas faites selon les règles.

L'énergie nécessaire pour mener les activités, respecter les délais, respecter les procédures, avec des ressources humaines insuffisantes ou insuffisamment compétentes pour l'ampleur du projet oblige l'organisation à se concentrer sur le court terme et rend problématique la préparation de la suite, au risque de se retrouver sans ressources à la fin du projet.

Gérer les hauts et les bas

Maintenir une équipe avec des financements de court terme suppose de pouvoir développer un portefeuille de projets suffisamment large et diversifié, pour encaisser les fluctuations de ressources, dégager des frais administratifs suffisants pour couvrir les charges de structures et le personnel administratif, et idéalement dégager des marges permettant de financer des petites actions hors projet, ou de maintenir des activités – ou au moins une équipe minimale - entre deux phases de financement. Mais, il est difficile d'arriver à cumuler suffisamment de contrats pour assurer à la fois continuité de la structure et continuité des actions. La majeure partie des organisations passe par des hauts (lorsqu'un financement est obtenu) et des bas (entre deux), qui ont des conséquences importantes sur la dynamique de l'organisation. Il faut alors réduire la voilure, rompre les contrats avec les membres qui s'engageaient dans les activités, souvent renoncer à maintenir un bureau, un secrétaire permanent.

Les frais administratifs (souvent 5 à 7 % du budget total) ne permettent à la structure de financer un fonctionnement de base, et en particulier le staff administratif minimum (secrétaire, comptable) indispensable au suivi des projets financés, que pour des organisations ayant déjà un volume d'activités et de financements suffisamment d'activités. Bien plus, au nom du bénévolat, certains bailleurs refusent de prendre en charge des frais administratifs ou de gestion, supposant qu'ils doivent être financés de façon autonome (mais comment ?), et sous-estimant le coût de la négociation et du suivi des projets pour les ONG.

Autofinancer partiellement l'association... parfois en cachette du financeur

Face à ces incertitudes, un des problèmes cruciaux des ONG est d'assurer un minimum d'auto-financement. Leurs responsables mettent en œuvre diverses stratégies dans ce sens, plus ou moins efficaces, plus ou moins explicites. Des activités comme la microfinance permettent de dégager

⁵ Et aussi parfois, selon certains observateurs, aux guichets de financement ONG des institutions internationales.

des ressources propres, grâce à des taux d'intérêts élevés⁶. Les dotations en bâtiments ou en véhicules reçues lors d'un appui institutionnel ou à l'occasion de financements de projets sont un levier important : les équipements réduisent les frais généraux, ils peuvent être loués en période creuse. Dans certaines associations, les membres qui mènent des actions dans le cadre de l'ONG reversent une partie des honoraires, ou des *per diem* touchés. De telles règles peuvent être institutionnalisées dans le manuel des procédures interne. Les surfacturations sur les financements de l'aide sont une autre possibilité : une évaluation généreuse des moyens nécessaires et une certaine souplesse dans l'affectation des moyens permettent à certaines organisations de constituer des réserves, et de maintenir une action après la fin du financement, ou de financer leurs propres priorités, en termes d'actions ou de réunions statutaires, non finançables sur projet.

Surfacturation de photocopies, marges sur les repas ou pauses café lors d'atelier, voire marge sur les salaires ou honoraires distribués : ces stratégies ne traduisent pas forcément des pratiques corruptives, elles peuvent aussi servir à l'autofinancement de la structure, selon des règles parfois *ad hoc*, parfois très explicites en interne, souvent à l'insu du bailleur, parfois avec son accord explicite. Mais tous les bailleurs de fonds ne l'acceptent pas, et ces pratiques représentent un risque pour ces organisations, en cas d'audit. Régulièrement dénoncée, la résistance à la normalisation des outils, à la transparence comptable, à la clarté des démarches, voile dans de nombreux cas une volonté opportuniste de détournement des moyens de l'aide à des fins d'enrichissement personnel. Mais dans les modalités actuelles de financement du développement, où les soutiens à la mission de l'organisation sont rares et le financement de projets prédéfinis est la norme, dégager des marges financières au-delà des frais administratifs est une condition pour que l'organisation puisse survivre aux fluctuations de ses ressources.

Financer son projet propre

Pour les associations fondées sur un véritable projet propre, s'ajoute en effet la difficulté à trouver des financements pour les actions qu'elles veulent mener. Liées à la politique et aux priorités du moment des financeurs, les opportunités de financement sont en effet souvent contraintes et prédéfinies, en termes de thématiques, d'objectifs, voire de modalités d'action.

Certains financements (les fonds d'Ambassade, par exemple) sont dédiés aux projets proposés par des ONG, sans thématiques prédéfinies. Mais la plupart sont ciblés sur des objets précis, comme le sida, l'environnement, etc. Une ONG qui voudrait travailler sur un thème qui n'est pas une priorité de l'aide – la sécurité routière, par exemple - aura plus de difficultés à trouver une oreille attentive qu'une ONG mettant en avant la lutte contre le sida.

Une bonne part de l'offre de financement porte sur de la sous-traitance pour des ONG internationales ou des projets, sur des termes de références prédéterminés, ce qui oblige à rentrer dans des schémas préétablis. Le caractère prédéfini des actions à mener réduit les capacités d'expérimentation et d'apprentissage des ONG, quand il ne les oblige pas à faire des actions ou à utiliser des démarches auxquelles elles ne croient pas... ce qui contribue à la désillusion par rapport à l'aide et peut les amener à renoncer à toute réflexion propre sur les stratégies et les démarches d'action pertinentes.

Faute de pouvoir trouver des financements pour leur projet propre, les ONG sont obligées de répondre à des propositions en décalage avec leurs conceptions. C'est d'autant plus le cas qu'elles ne sont pas sur un thème à la mode, n'ont pas acquis la notoriété qui leur permet d'être en position de négociation, ou que ce sont des ONG régionales, qui sont contraintes par l'offre de financement dans la région et l'évolution des priorités des bailleurs de fonds ou des ONG internationales qui y interviennent. En pratique, à part les ONG militantes, en particulier lorsqu'elles n'ont pas de personnel permanent et donc de charges récurrentes trop lourdes, et les ONG professionnelles qui sont suffisamment consolidées et peuvent compter sur une diversité de

⁶ La vente de services aux populations est moins fréquente que dans des pays où l'aide est plus rare, comme la République démocratique du Congo (Pirrotte, Poncelet, Sindahiyebura *et al.*, 2006).

projets, rares sont les structures qui peuvent s'offrir le luxe de refuser des propositions ou des opportunités pour des raisons de désaccord sur le fond.

Constituer et maintenir des ressources humaines, dans un contexte de faible formation et de compétition inégale

Les responsables associatifs font face à une autre difficulté, sur le versant des ressources humaines. Le marché du travail au Niger est décomposé du fait du sous-emploi généralisé. Il est aussi totalement éclaté et sans références dans le champ du développement, du fait de la gamme des salaires et honoraires offerts par l'aide et de leur déconnexion par rapport aux salaires nationaux. Dès lors, construire et maintenir des ressources humaines suffisamment engagées dans l'association, et de compétence cohérente avec le niveau et la complexité des activités menées est un challenge.

Précarité financière, compétition inégale et labilité des ressources humaines

Eux-mêmes soumis à la précarité de leurs trajectoires, et aux pressions familiales, tant les volontaires que les salariés techniciens ou le personnel administratif, cherchent légitimement des emplois sûrs, bien rémunérés. Constituer et fidéliser des équipes expérimentées, qu'elles soient constituées de bénévoles ou de salariés, est une gageure, d'autant plus que, en plus des différences de salaires et de conditions de travail, la plupart des ONG nationales peuvent difficilement offrir des perspectives de moyen terme à leur personnel. Un poste dans une ONG nationale est souvent perçu comme temporaire, une façon de se faire une expérience, de muscler son CV, afin de pouvoir partir ailleurs.

Les projets étatiques financés par la coopération bi ou multilatérale, les ONG internationales (sans parler des institutions internationales et des agences locales des bailleurs de fonds pour les meilleurs cadres) sont des concurrents directs des ONG nationales sur le marché de l'emploi des cadres du développement et du personnel administratif. Dans un contexte de pénurie de cadres compétents et de comptables maîtrisant les règles des bailleurs de fonds, ils suscitent un « drainage interne des cerveaux » (Olivier de Sardan) au détriment des ONG nationales, qui peuvent difficilement offrir des conditions équivalentes et subissent des pressions à la hausse sur les salaires qu'ils offrent.

Financement par projet, exigences de compétence et salariés « mercenaires »

Dans les organisations sans salariés permanents, dès lors qu'il y a un financement, les postes ou les prestations de services sont en priorité accordés aux membres de l'association, et souvent aux dirigeants. De telles pratiques sont critiquées comme relevant d'une logique clientéliste, où les responsables d'ONG cherchent à placer leurs parents et clients. En particulier, le fait que les responsables exercent une fonction salariée dans l'organisation qu'ils dirigent enfreint le principe associatif de séparation des rôles. Mais, l'accès à des revenus est souvent une condition d'investissement associatif dans la durée. De plus, c'est pour les dirigeants une façon de pouvoir se consacrer entièrement à leur organisation, de rentabiliser leur investissement associatif par des opportunités temporaires de gain. De même, accorder des postes aux membres ou aux volontaires est une façon de les récompenser pour leur investissement passé, de tenter de les fidéliser, une façon de permettre à certains de développer une expérience et des savoir-faire, indispensable à une relative professionnalisation des individus et de l'organisation⁷.

De tels choix ne sont pas toujours cohérents par rapport aux compétences requises par la mise en œuvre du projet. Ils rendent problématique le contrôle des actions menées, ce qui peut aboutir à des crises, du fait de défaillances dans le suivi ou de détournements de fonds, favorisés par

⁷ Sans compter que la faible confiance dans la fiabilité des gens pousse à compter sur des personnes proches (Lentz, 2014).

l'absence de séparation entre responsabilités politiques et opérationnelles, et par les carences des dispositifs comptables, qui sont refusés par certains, non maîtrisés par d'autres. Plusieurs grosses organisations ont connu de graves crises suite à des lacunes dans le suivi des projets, voire des malversations, et ont dû, sous la contrainte, clarifier leurs règles internes.

A l'inverse, les exigences des bailleurs de fonds en termes de compétence du personnel pour gérer le projet peuvent être contre-productives : elles obligent à recruter du personnel spécifique, sur le marché du travail, en fonction des compétences exigées et pour une durée déterminée. Ces salariés réalisent le projet pendant la période prévue, sans implication dans l'association elle-même. Comme disait un responsable d'ONG, ce sont des « *mercenaires* », qui travaillent un an ici, un an là. Cela ne permet pas une capitalisation d'expérience, un apprentissage collectif de la structure, possible à réinvestir les activités habituelles et dans d'autres projets. Pendant ce temps, les membres et les volontaires habituels se sentent marginalisés et se démobilisent. Et à la fin du financement, ces salariés quittent pour chercher un nouveau poste ailleurs. Non seulement l'ONG n'a pas profité de ce projet pour renforcer son expérience et ses savoir-faire, mais elle peut ressortir fragilisée.

La plupart des responsables associatifs ont une vision très lucide des contradictions auxquelles sont soumises les organisations dépendantes des ressources externes. Certains développent des stratégies pour tenter d'en réduire les risques, en termes de gestion des ressources humaines ou de recherche de formes d'autofinancement, et tentent que la dépendance aux financements ne fasse pas perdre de vue le sens de l'action. Face à ces contradictions, on peut identifier trois grandes stratégies. Quelques rares ONG professionnelles ont réussi à se construire une légitimité et une crédibilité qui leur permet de postuler avec succès à des appels d'offres pour la mise en œuvre de projets importants, d'être sollicités pour des prestations. Combinant mise en œuvre de projets et expertise, elles assurent un renouvellement de leur portefeuille d'activités et arrivent ainsi à stabiliser une équipe permanente compétente, des capacités administratives et comptables, au-delà des variations de volumes d'activités. Elles rejoignent de ce point de vue les ONG internationales sans ressources propres, qui tentent de concilier un engagement professionnel avec un modèle économique qui les rapproche de bureaux d'études.

Certaines organisations, en particulier dans le secteur altermondialiste ou des droits de l'homme, ont réussi à développer des partenariats dans la durée, avec une ou des organisations internationales soutenant leur mission. Elles disposent d'un soutien financier pluri-annuel, pour mettre en œuvre un programme plus ou moins précis, qui leur permet de financer l'équipe de base, de prendre en charge tout ou partie de leurs charges de structure, des activités quotidiennes. Sur cette base sécurisée, ils peuvent négocier des financements pour des projets plus ponctuels, sur lequel ils affectent temporairement certains de leurs membres, ou pour lesquels ils recrutent du personnel temporaire, sans être dépendants de tels contrats pour couvrir leurs charges de structure et maintenir une équipe minimale. Le risque est alors de dépendre d'un ou deux partenaires, et de ne pas réussir à rebondir s'ils font défaut. Un autre est que, les exigences en termes de programme d'actions et de rendus financiers étant en général moindres, l'organisation s'autorise un certain laxisme, au risque de faire face à une crise brutale lorsque le partenaire le découvre et que la confiance est rompue. D'autres enfin cherchent à limiter la dépendance aux financements externes, à ne pas trop grossir, pour assurer le maintien des missions de base sur base militante. C'est une stratégie exigeante, qui suppose de résister à des opportunités de financements qui risqueraient de déséquilibrer la structure, et de pouvoir négocier des appuis correspondant à la politique de l'organisation. D'autres organisations enfin, fondées sur une base militante et où l'investissement des membres est prioritaire, choisissent de refuser d'avoir un personnel permanent pour ne pas devenir dépendants de financements externes.

Conclusions : ONG, « modernité insécurisée » et bureaucratisation des politiques d'aide

Tout en prenant acte des multiples critiques portées au Niger sur les dérives opportunistes et mercantiles des ONG⁸, cet article souhaitait aller au-delà d'une lecture ne voyant dans les ONG nigériennes que des organisations portées par une logique de captation de rente dans l'intérêt personnel des membres. Certes, grâce à la rente de l'aide, le secteur du développement a permis à une petite élite de se constituer, il offre à une minorité d'acteurs des trajectoires d'accumulation spectaculaires, est intégré dans les modèles contemporains de la réussite. Certes, de nombreuses ONG sont en pratique des entreprises au service des stratégies personnelles de leur fondateur, bien loin de l'idéal militant ou de toute notion d'utilité sociale. Pour autant, on ne saurait réduire les dynamiques des ONG à ce cas de figure. La recherche d'emploi et de revenus est structurante, ce qui est logique dans un marché de l'emploi sinistré, mais il existe des organisations engagées, des professionnels qui cherchent un lieu où exercer leurs compétences, et à donner du sens à leurs pratiques. Ecouter des responsables de petites ONG parler de leur organisation et de leurs difficultés à la faire vivre met en lumière les dilemmes qui se posent aux acteurs associatifs qui souhaitent travailler dans ce secteur par engagement politique ou professionnel, les difficultés auxquelles ils font face pour maintenir leur engagement, individuel et organisationnel dans le contexte économique et social du Niger, et aussi dans l'univers de l'aide.

Les ONG nationales sont dans une position contradictoire. Elles sont sommées d'être engagées et professionnelles, mais elles sont en pratique le dernier maillon des longues chaînes de l'aide, en position subalterne. On leur reproche de ne pas avoir de projet propre, mais elles doivent entrer dans des appels à projets ou des appels d'offres formatés. On leur reproche d'être opportunistes, mais comme l'explique Mintzberg (1990), une organisation qui ne contrôle pas ses ressources fonctionne nécessairement sur la saisie d'opportunités.

L'opportunisme dans la recherche de fonds, les casquettes multiples, la recherche de *per diem* ou de bouts de revenus, l'impossibilité de respecter la distinction théorique entre administrateurs et salariés de l'association, l'adhésion à une association dans l'espoir qu'un long « volontariat » permette d'accéder à un contrat, le positionnement en simples prestataires sur un marché, les tentatives pour dégager des marges d'autofinancement dans des financements qui ne le permettent pas : bon nombre des comportements reprochés aux acteurs des ONG se comprennent mieux dès lors que l'on prend acte de la double précarité des financements et des ressources humaines qu'elles vivent. Ils en sont, pour une part, le produit. Les nombreux écarts entre la norme associative et les pratiques au sein des ONG ne découlent pas seulement des logiques d'instrumentalisation de l'aide à des fins personnelles. Elles traduisent aussi l'enchâssement social des organisations dans la « modernité insécurisée » (Laurent, 2013) de la société nigérienne, et leur position dans les politiques d'aide.

Cette insécurité résulte pour une part du contexte national : les conditions salariales et de travail dans la fonction publique et la précarité généralisée des postes contractuels dans l'aide (Ségolini, 2014), le grand nombre de diplômés sans emploi stable, l'absence d'alternative d'emploi, les ambiguïtés des rapports Etat/société civile. Mais elle découle aussi des politiques d'aide, et plus encore de leur évolution récente. Malgré les discours sur le rôle de la société civile dans la démocratie et le développement, les organisations internationales cherchent des sous-traitants pour mettre en œuvre des actions dépolitisées (Godin, 2017) plus souvent que des organisations autonomes, dotées d'une réflexivité et d'une capacité critique, ayant leur propre responsabilité dans les choix de mise en œuvre et apprenant de leurs expériences. En soumettant de jeunes ONG au principe de la compétition, pour des financements courts, et en leur imposant des normes difficilement compatibles avec leurs capacités ; en mettant en concurrence ONG internationales et ONG nationales sur les mêmes appels d'offres, en confondant bonne gestion des ressources et parfaite traçabilité de la moindre dépense (au risque de susciter ainsi une

⁸ Voir les critiques internes à la société civile et les débats sur la question de l'auto-régulation du secteur (Lavigne Delville, 2015), chapitre 3.

« *industrie de la fausse facture* » (Courtin, 2011)), elles contribuent ainsi à produire cette insécurité, cet opportunisme et ces pratiques, à faire des ONG des prestataires de service lucratifs, et à réduire l'investissement militant.

Face aux manques de compétences, aux défaillances internes, les bailleurs de fonds poussent à une professionnalisation. Mais, plus encore que pour les ONG du nord, cette professionnalisation est ambiguë (Freyss, 2004). Si elle n'est pas au service d'une « *professionnalisation des ONG* », qui concerne « *la capacité collective à agir solidairement* », à partir d'une analyse des sociétés, de démarches de recherche-action et d'apprentissage, d'actions dans la durée, la « *professionnalisation dans les ONG* », c'est-à-dire la mobilisation « *dans l'ONG des compétences techniques nécessaires à l'efficacité de l'action* » aboutit à une perte de sens, une balkanisation technique, sociale et territoriale de l'action et finalement une perte de sens et d'efficacité. La normalisation des techniques va de pair avec un alourdissement des procédures bureaucratiques, un éloignement du terrain, une perte d'engagement. « *Par un effet pervers, la professionnalisation qui visait à mieux armer les ONG face aux exigences d'efficacité et donc à garantir leur survie, aboutit à son contraire* » (idem : 765).

Qu'elles reposent sur une équipe salariée ou un réseau de membres militants se mobilisant sur les actions, les ONG aujourd'hui consolidées ont toutes bénéficié d'un appui institutionnel pendant plusieurs années, et d'un soutien régulier à travers des financements successifs, qui leur ont permis de faire leurs expériences, de se constituer des compétences et des références, de construire progressivement leur crédibilité et leurs savoir-faire. Or, les programmes qui avaient joué ce rôle dans les années 1990 ont fermé. L'essentiel de l'offre de soutien financier correspond désormais à des financements de courte durée par mise en concurrence ou sous-traitance, qui supposent acquises des capacités techniques ou gestionnaires dont ne disposent pas les ONG débutantes, ou les enferme dans des stratégies d'action qui ne sont pas les leurs. La mise en concurrence généralisée et la technicisation accrue, symptôme d'une « *bureaucratisation à l'ère néo-libérale* » (Hibou, 2012) du secteur de l'aide, frappe doublement les ONG nationales : elles sont, moins que leurs homologues des pays industrialisés, en mesure d'y résister, faute de capacité à mobiliser des ressources propres ; la pression à la bureaucratization que connaissent les ONG internationales se répercute sur leurs rapports avec les ONG nationales. Ce qui renforce le cercle vicieux de la double précarité et rend encore plus problématique l'émergence et la consolidation d'organisations porteuses d'une vision propre. Elle condamne celles qui cherchent à maintenir un engagement à ruser, quitte à détourner les procédures et encourir le risque de sanctions.

« *Ficeler un projet* », « *faire les rapports* », « *respecter les procédures* » domine dans le langage des ONG nigériennes. Le souci de la pertinence et de la qualité des actions pour les bénéficiaires n'est pas toujours leur préoccupation première, comme dans le monde de l'aide, d'ailleurs. Toute organisation d'intervention sociale, au Nord comme au Sud, est soumise à une tension entre ses propres enjeux de reproduction institutionnelle et les exigences contradictoires de ses deux « clients », que sont les financeurs et les destinataires de son action (de Gaulejac, Bonetti et Fraisse, 1995). Dès lors, est-il possible de poser les questions de l'engagement, de la redevabilité et de la transparence des ONG nationales sans en même temps poser celle des modalités de financement et celle des conditions institutionnelles et financières de consolidation d'un secteur professionnalisé d'économie sociale dans des contextes d'aide ?

Bibliographie

- Abdourhamane B. I., 1999, « Alternances militaires au Niger », *Politique africaine*, vol. 9985-94.
- Banégas R. et Warnier J.-P., 2001, « Nouvelles figures de la réussite et du pouvoir », *Politique africaine*, vol. 82(2), p. 5-23.
- Bayart J.-F., 2001, « Le pidgin de la société civile », *Alternatives Economiques*, (190), <https://www.alternatives-economiques.fr/pidgin-de-societe-civile/00023310>.

- Courtin C., 2011, « Les programmes de l'Union européenne vers les sociétés civiles africaines. Idéologie de la transparence et hyperprocéduralité », *Revue Tiers-Monde*, vol 205 n° 1, pp. 117-134.
- de Gaulejac V., Bonetti M. et Fraisse J., 1995, *L'ingénierie sociale*, Coll. Alternatives sociales, Paris, Syros Alternatives.
- Freyss J., 2004, « La solidarité internationale, une profession ? Ambivalence et ambiguïtés de la professionnalisation », *Tiers-Monde*, vol 45 n° 180, pp. 735-772.
- Gazibo M., 2007, « Mobilisations citoyennes et émergence d'un espace public au Niger depuis 1990 », *Sociologie et Sociétés*, vol. 39(2), p. 19-37.
- Godin J. ed., 2017, *ONG: dépolitisation de la résistance au néolibéralisme?*, Paris/Louvain la Neuve, Syllepse/Centre Tricontinental.
- Haubert M., 2000, « L'idéologie de la société civile », in Haubert M. et Rey P.-P., ed., *Les sociétés civiles face au marché. Le changement social dans le monde post-colonial*, Paris, Karthala, p. 13-86.
- Hearn J., 2007, "African NGOs: The New Compradors?", *Development and Change*, vol 38 n° 6, p. 1095-1110.
- Hibou B., 2012, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La Découverte.
- Laurent P.-J., 1998, *Une association de développement en pays mossi. Le don comme ruse*, Paris Karthala.
- Laurent P.-J., 2013, « La modernité insécurisée ou la mondialisation vue d'un village mossi du Burkina Faso », in Bréda C., Deridder M. et Laurent P.-J., ed., *La modernité insécurisée : anthropologie des conséquences de la mondialisation*, Louvain-la-Neuve, Academia/L'Harmattan, p. 19-50.
- Lavigne Delville P. et Abdelkader A., 2010, « A cheval donné, on ne regarde pas les dents ». *Les mécanismes et les impacts de l'aide vus par des acteurs nigériens*, Etudes et Travaux n° 83, Niamey, LASDEL, 113 p.
- Lavigne Delville P., 2015, *Aide internationale et sociétés civiles au Niger*, Paris/Montpellier/Marseille, Karthala/APAD/IRD.
- Lentz C., 2014, "'I take an oath to the state, not to the government". career trajectories and professional ethics of Ghanaian public servants", in Bierschenk T. et Olivier de Sardan J.-P., ed., *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies*, Leiden, Brill, p. 175-204.
- Maccatory B., Oumarou M. B. et Poncelet M., 2010, « West African social movements 'against the high cost of living': from the economic to the political, from the global to the national », *Review of African political economy*, vol. 37(125), p. 345-359.
- Mathieu M., 2000, « Projets de développement et corruption. Prédipositions et effets d'entraînement », in Blundo G., ed., *Monnayer les pouvoirs ; espaces, mécanismes et représentations de la corruption*, Paris/Genève, PUF/IUED, pp. 123-156.
- Mintzberg H., 1990, *Le management: voyage au centre des organisations*, Paris, Éditions d'Organisation.
- Olivier de Sardan J.-P., 1995, *Anthropologie et développement. Essai en anthropologie du changement social*, Paris, APAD/Karthala.
- Pirrotte G., Poncelet M., Sindahiyebura E., et al, 2006, *Les ONG africaines en ville. Typologie, fonctionnement et initiatives en matière de développement*, Coll. Espace Afrique, Louvain la Neuve, Academia-Bruylant.

Ségalini C., 2014, *Les professionnels de l'aide sénégalais: de la précarité au travail à la fragile légitimation de l'écologie dominante*, École doctorale Sociétés, politique, santé publique, Université de Bordeaux/IEP Bordeaux.