

Introduction

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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