

Les stratégies discursives du développement au Burkina Faso.

Par Grégory Enée



Illustration : M'sieu rico, « Burkina Faso », 21.02.2011, Flickr, (licence Creative Commons).

À la fin des années 1980, un discours qualifiant les Ong de représentantes d'une société civile mondiale se généralise (Pouligny, 2001 ; Dauvin et al., 2002). Ce discours, relayé par les grandes organisations onusiennes se justifie par le rôle que ces acteurs transnationaux vont développer dans le paysage géopolitique né de la chute du mur de Berlin. Les Ong sont ainsi les principaux intermédiaires par lesquels le grand public a pu accéder aux institutions de l'Onu. Elles représentent essentiellement toutes les composantes de ce que l'on appelle généralement la « société civile », les groupes professionnels, les milieux d'affaires, la jeunesse, et les militants (Chartier et Ollitrault, 2005).

Selon la politologue Sylvie Ollitrault et le géographe Denis Chartier, elles se transforment alors en « machines à protester et à récolter des fonds » (Chartier et Ollitrault, 2005). Les Ong sont également capables d'influencer les acteurs de la politique, de l'économie et des médias. Le potentiel d'influence des Ong repose surtout sur leurs pouvoirs particuliers de relations, de savoir

et d'interprétation, pouvoirs qu'elles sont en mesure de faire valoir à tous les niveaux politiques et administratifs (Soyez et Bläser, 2009, p. 367). Cette étude a pour but d'attirer l'attention des sciences humaines sur les Ong, jeunes acteurs de l'espace politique international, abordés très rarement par les géographes, et le développement de leur discours au sein d'un pays, le Burkina Faso, aux prises avec la perfusion humanitaire depuis les années 1960.

Sorte « d'espace-laboratoire » du caritatif en Afrique de l'Ouest, la multitude et le dynamisme des Ong au Burkina Faso éveillent légitimement la curiosité. Les sécheresses du début des années 1970 et 1980 ont certes constitué le point de départ des actions d'un grand nombre d'Ong ; mais d'autres pays, tels que le Sénégal, le Niger ou le Tchad affichent ces mêmes difficultés, sans pour autant générer un engouement semblable. Le processus n'a cessé de s'accélérer, donnant une place tout à fait particulière dans ce domaine au « pays des hommes intègres[1] ». Des facteurs géographiques, historiques, politiques et sociologiques contribuent à alimenter ce phénomène. Dans l'ex-Haute-Volta, le foisonnement des Ong les place en situation de concurrence, à la fois entre elles, mais aussi avec d'autres structures engagées sur le terrain. On estime à environ 20 000 le nombre d'associations locales dans le pays, et 150 communes françaises sont aujourd'hui jumelées à des communes burkinabè (Répertoire des partenariats franco-burkinabè, 2008). Chaque organisation essaie de prendre sa part de marché ou de financements. De ce point de vue, les Ong ne sont pas différentes d'autres organisations. Aussi, de plus en plus, les bailleurs de fonds proposent aux Ong des contrats renouvelables à court terme, les obligeant ainsi à fournir des résultats rapides. Ces luttes acharnées poussent les Ong à user de stratégies de communication multiples dans la perspective d'obtenir ou de renouveler des financements[2]. Profitant de cette aide extérieure, le gouvernement Burkinabè accueille volontiers ces Ong, véritables intermédiaires pour la promotion des différents projets. Au vu des besoins du pays, les interventions mandatées par les bailleurs de fonds portent sur plusieurs domaines clés du développement, à savoir la santé, l'éducation, la promotion agricole, l'hydraulique villageoise ainsi que la préservation de l'environnement. Les principaux donateurs sont de moins en moins nombreux et de plus en plus exigeants[3]. Ils imposent les domaines d'intervention, mais leurs priorités sont parfois bien éloignées des nécessités qui s'expriment sur le terrain. De la même façon, si les Ong se multiplient, leur répartition sur le territoire reste inégale et ne correspond pas toujours aux besoins réels exprimés par la population au travers des groupements locaux.

Ce caritatif apporte depuis plus de 40 ans son lot de discours, de conférences, d'ouvrages, d'articles parsemés de termes et autres expressions caractérisant de multiples formes de développement. Cette note de recherche se propose, au travers d'exemples concrets[4], d'étudier le contexte et les causes de l'émergence des Ong au Burkina Faso, puis d'analyser, en tenant

compte de cet espace géographique spécifique, les différentes stratégies discursives quant à leurs opérations de développement.

Les ONG à l'épreuve de l'enquête.

Notre démarche vise ici à identifier la diversité des discours des Ong impliquées dans le développement du Burkina Faso. L'essentiel des données empiriques présentées ici provient principalement de nos travaux conduits entre 2001 et 2009. Ils portaient sur les associations ayant le statut d'Ong recensées par la Direction de Suivi des Ong (Dsong), excluant de fait toutes les associations locales, les groupements de paysans ainsi que les structures étatiques. Les observations empiriques ont été menées à Ouagadougou ainsi que dans plusieurs chefs-lieux de provinces. Par « observations empiriques », nous entendons les visites aux organisations étudiées (Ong locales, associations « grassroots », syndicats, coopératives...), mais aussi les études des projets appliqués et les publics cibles rencontrés. 450 entretiens ont été pratiqués à l'occasion de nos différents séjours auprès de trois groupes d'acteurs sociaux : les professionnels des Ong (les représentants résidents et chargés de programme principalement), les responsables d'autres formules associatives locales et enfin, les observateurs locaux (experts, universitaires, journalistes, hommes politiques...). Les rhétoriques qui définissent les problématiques du développement burkinabè et qui ont pour objet, entre autres, les discours des Ong, constituent ainsi une base pour ce travail. La quasi-absence de mémoire écrite au sein des Ong, les délais nécessaires pour obtenir des rendez-vous et ensuite se voir accepté comme observateurs de leurs opérations ont imprimé de leurs marques le travail de terrain et les diverses analyses^[5].

Cinq espaces spécifiques ont ainsi été privilégiés :

Le Nord Burkina et la province de l'Oudalan, frange sahélienne de semi-nomadisme.

Le Plateau central avec le Kadiogo, le Bazéga ainsi que le Mouhoun, espace le plus peuplé du pays dans l'aire d'influence ouagalaise.

Le Nord-Ouest et la province du Yatenga, espace sahélien à forte concentration d'Ong.

L'Est et la province du Gourma aux densités faibles et prisées des Ong d'environnement.

Le Sud-Ouest et les provinces du Houet, de la Comoé, du Kénédougou et du Ioba, provinces les plus favorisées au niveau de la pluviométrie et de l'abondance des ressources.

Afin de comprendre ce bouillonnement associatif, 39 sites ont été déterminés selon des critères géographiques, socio-économiques, ethniques et culturels (Enée, 2007, p. 12). Ils correspondent respectivement à des communes urbaines, des quartiers, des communes rurales et des villages.

La nébuleuse des ONG au Burkina.

« Le Burkina Faso s'apparente au pays des Ong ». Voici une des phrases que l'on peut entendre des observateurs, faisant partie ou non du milieu associatif, lorsqu'on évoque le « pays des hommes intègres ». La réputation du Burkina en matière de « quantité d'Ong, de jumelages, de groupements villageois et de projets » en tous genres ne semble plus à faire. La première phase d'installation des Ong au Burkina se situe dès le début des années 1960 avec des Ong confessionnelles telles que la Caritas (1956), devenue l'Ocades, la Catholic Relief Service (1960) et l'Union Fraternelle des Croyants (1969). Parallèlement, des associations locales voient le jour, telles que Amitiés Africaines (1959) ou Entraide Féminine Burkinabè (1969) encore peu structurées et peu reconnues (Banque Mondiale, 1988, p. 7). Ces Ong confessionnelles s'implantèrent dès les années 1960 au Burkina, bien avant les premières Ong internationales.

La sécheresse de 1973, qui toucha l'ensemble de la zone sahélienne, fut l'élément déclencheur de l'afflux des Ong sur le territoire burkinabè. Devant la gravité de la situation et les faibles moyens du pays, ces Ong se multiplièrent et accélérèrent leurs engagements. De 17 Ong en 1973, leur nombre passa à 73 en 1980. Plus de 44 % des 129 Ong actives en 1990 se sont implantées dans le pays durant les années 1980 (Piveteau, 1998, pp. 192-193).

La relative avance du Burkina sur les autres pays africains dans le domaine associatif contribue à faire de celui-ci un « modèle », une sorte de référence. De nombreuses Ong d'Afrique Centrale et notamment du Tchad ou du Cameroun envoyèrent ainsi des leaders paysans se former au Burkina essentiellement durant les années 1980. Une des raisons pour lesquelles cette « effervescence associative » perdure réside également dans la stabilité politique du pays. Au cours des années 1980, une deuxième vague de sécheresse marque le pays et l'arrivée au pouvoir de Thomas Sankara favorise l'arrivée massive des Ong. Cette dynamique s'inscrit en effet dans un cadre particulièrement bienveillant initié par l'État burkinabè dès la période d'auto ajustement du régime Sankariste à partir de 1983 (Zagré, 1994, p. 127). Le Conseil National de la Révolution (Cnr) prôné par Sankara détermine peu à peu des grandes orientations qui définissent de façon plus précise l'espace d'intervention de l'aide extérieure (Piveteau, 2004, p. 199). Les secours d'urgence, l'aide alimentaire ainsi que le recours à la main-d'œuvre nationale comme source de financement du programme de base furent retenus. Sankara décréta la mise en place

d'un Bureau de Suivi des Ong (Bsong), devenu depuis 2004 Direction de Suivi des Ong, dépendant aujourd'hui du Ministère de l'Économie et des Finances, prouvant la volonté du gouvernement de favoriser l'implantation et le bon déroulement de leurs activités.

Suite au renversement de Thomas Sankara par Blaise Compaoré en 1987 et sous la pression des bailleurs de fonds, le pays s'engagea sur la voie de l'ajustement structurel. Après l'adoption par référendum d'une constitution en 1991, un processus de décentralisation démarra aboutissant à des élections municipales dans 33 communes de plein exercice en février 1995 (Pigé, 2000, p. 24). Ce processus, entamé en 1995, offrit également un champ d'intervention élargi et novateur aux 120 comités de jumelage franco-burkinabè agissant sur le terrain.



Un marquage spatial remarquable dans le paysage burkinabè (clichés : Grégory Énée).

Actuellement, plus de 630 Ong sont officiellement recensées au Burkina (Dsong, 2010, Répertoire des Ong). Ajoutées aux plateformes d'Ong en tous genres (Bureau de Liaison des

Ong, Recif/ Ong, Secrétariat Permanent des Ong ...), ces opérateurs de terrain provoquent une certaine cacophonie au sein du paysage humanitaire local. Pour Pierre de Senarclens, « avec la prolifération des Ong, l'idée même de stratégie de développement cohérente devient impensable » (Senarclens, 1999, p. 127). Jean-Pierre Ouyia, de l'Ong Agro Inter, bien connu dans le milieu associatif, déclare : « c'est un monde où les bonnes intentions côtoient les pires. C'est une nébuleuse » (Guenda, 2005, pp. 1-2).

En effet, il n'est de secret pour personne que les Ong et le gouvernement burkinabè ont chacun leur façon de voir les choses. En plus des positionnements historiques qu'elles ont vis-à-vis de leurs gouvernements respectifs, les Ong s'inspirent très logiquement de schémas institutionnels empruntés à leurs pays d'origine. Ainsi, les Scandinaves ne jurent que par *la médiation*, l'Ong suédoise Diakonia intervenant par exemple dans l'appui à la démocratie locale et dans la résolution des conflits fonciers.

Les Américains, à l'instar de Plan International ou de Lutheran World Relief, s'engagent prioritairement dans la structuration de la *société civile* et tissent des liens de plus en plus étroits avec les Ong burkinabè, les Ong françaises participant quant à elles activement à *l'élargissement des compétences communales*. Certaines collectivités françaises ou burkinabè ont tendance à faire appel à des Ong comme maître d'œuvre, c'est le cas notamment de l'Afvp. Cette propension se concrétise par la multiplication des partenariats permettant la mise en oeuvre de programmes de développement intégrés. Ceux-ci renforcent les capacités d'action des bénéficiaires tout en les impliquant dans la définition des actions à entreprendre et dans la gestion des projets, consolidant ainsi les processus de démocratisation et de décentralisation du pays.

Pour sa part, le gouvernement burkinabè, tout en vantant la démocratie à la base, n'a de cesse que d'affermir l'autorité des représentants de l'État face au pouvoir local. Par ailleurs, les Ong semblent cristalliser au sein de ce laboratoire les dynamiques sociales caractéristiques de la région. Elles représentent à la fois le lieu d'expression d'identités locales fortes, le médiateur entre les populations et les autorités publiques, et la forme locale des préoccupations socio-économiques internationales (Enée, 2007, p. 7).

La communication des ONG en évolution.

Les interventions d'Ong, suite aux conséquences des sécheresses des années 1974 et 1983, ont contribué au développement de l'utilisation de la communication, soit pour sensibiliser, soit pour former les populations. Aujourd'hui, les termes empreints d'humanitaire prolifèrent et on assiste à

un surenchérissement des vocables afin de courtiser toujours davantage les donateurs et l'opinion publique occidentale, et ce, même si le contexte a évolué. Dans les années 1970, les discours et les images produits par les Ong mobilisaient très largement les registres de l'affectif. Depuis la fin des années 1980, les opérations des Ong, alors principalement spécialisées dans l'urgence et, par définition, organisées sur des temps plutôt courts (quelques mois à une année), se sont progressivement muées en « projets de développement », généralement planifiés sur des périodes allant de trois à cinq ans. Par définition, le temps du paysan burkinabè (temps de la campagne agricole) diffère de celui du technicien ou du chef de projet. Le paysan œuvre dans le temps court du projet, haché par les tranches de financement et celui des reconductions. Ainsi, une fois les projets acceptés, l'afflux irrégulier de financements provenant de l'aide au développement rend la pérennité des actions menées aléatoire. Les projets n'ont pas de mémoire et restent étrangers au temps long du passé dans la mesure où très peu intègrent une démarche historique (Seignobos, 2006, p. 22).

Malgré tout, si l'intervention des Ong s'apparente à un tout cohérent, elles sont pourtant loin de constituer un ensemble homogène et se positionnent différemment devant les bailleurs. Entre les grandes Ong internationales (Oxfam, Plan, Msf, Mdm, ...) et les Ong de taille plus modeste (Cidi, Mains Unies pour le Sahel, Médecins Sans Vacances, ...), existe et parfois coexiste toute une série d'Ong dont les budgets fluctuent au gré des projets et des bailleurs de fonds. Sollicités par des associations en augmentation constante, les bailleurs s'avèrent de moins en moins nombreux au Burkina, pour des demandes de fonds toujours plus importantes (Enée, 2007, p. 203).

En terme de communication, les Ong confessionnelles (environ 30% de l'ensemble des Ong au Burkina) développent des stratégies spécifiques. Même si tous les responsables sans exception affirment que le caractère religieux de leur Ong n'influence nullement les actions menées, elles insistent toutes sur leur obédience constituant sans aucun doute une véritable porte d'entrée du développement au Burkina. Plus encore, la réalité semble différente pour les Ong, qu'elles soient catholiques ou protestantes. Les responsables révèlent qu'il existe toujours un volet consacré à l'évangélisation, soutenue par une communication adaptée. L'Association Evangélique d'Appui au Développement (Aead) consacre ainsi un volet « œuvres spirituelles ». Christian Relief And Development Organization (Credo) développe un créneau « Appui des structures d'Église » tandis que l'Ocades ou l'Ong Graap intègrent « leurs séries d'évangiles » dans le matériel pédagogique. Si l'Ong néerlandaise Zwo base son engagement sur les évangiles, Cathwel s'inspire des encycliques « Humanae Vitae » et « Veritatis Splendor » pour affirmer ses positions sur le contrôle des naissances, l'avortement ou la contraception (Enée, 2007, *op. cit.*). Des réseaux confessionnels se constituent alors permettant la mobilisation de ressources financières,

l'Ocades initiant des projets de formations avec le Cesao, l'Ong Credo développant des cadres de concertation avec l'Office de Développement des Églises (Ode) et l'Adventist Development Relief Agency (Adra).

Progressivement, l'efficacité de la communication passe surtout par une professionnalisation des acteurs qui échappe aux Ong les plus modestes, cette efficacité devant susciter chez le donateur des élans de générosité. Rappelons que la levée des fonds passe par une mobilisation du public et nécessite une bonne gestion de sa communication. Les grandes Ong (Oxfam, Plan, Ocades ...) qui utilisent les outils de communication et des techniques de marketing direct montrent une aptitude à réaliser une alliance entre professionnalisme, capacités techniques et médiatisation (Brauman, 1995, p. 17).

Selon le géographe Christian Seignobos, la prédication du développement dans ses diverses versions véhicule l'idée de faire table rase du passé (Seignobos, 2004, p. 115). D'après lui, pour mieux y parvenir, il convient de donner des populations une présentation « misérabiliste », avec par exemple, un outil aratoire minimal, des cultures peu performantes, un élevage qui n'en est pas un tant il est mal valorisé... toutes descriptions qui imposeront et justifieront la nécessité de l'action humanitaire (Seignobos, 2004, *op. cit.*). Chaque analyse va être faite en soulignant l'indispensable urgence de l'intervention. Ainsi, l'Ocades-Burkina parle de « réduire la misère humaine » (Pag Beleguem, 2003, p. 1), Oxfam-Espagne affirme que « les inondations de septembre 2009 sont les pires depuis 90 ans et touchent les populations vivant dans les bidonvilles aux conditions consternantes » ([Site Oxfam](#), 2009).

Ces dérives médiatico-humanitaires doublées de demandes fortes de résultats rapides paraissent incompatibles avec l'idée même de développement qui ne peut naître que dans le temps long avec parfois des résultats posthumes. Cette multitude d'Ong engendre désormais un phénomène de forte concurrence sur un territoire qui n'est plus confronté à des épisodes de sécheresse longs, mais à une irrégularité des pluies lors de l'hivernage, touchant également les franges Sud du territoire, jusque-là relativement épargnées. Il apparaît intéressant de constater qu'un grand nombre d'Ong conserve aujourd'hui ces spécificités dans leurs expressions. Les termes de « famine, sous-alimentation, sécheresse, désertification » font partie intégrante du champ lexical des Ong alors même que les situations sur place supposeraient un autre type de vocabulaire, plus adapté.

Même si chaque Ong utilise ses propres arguments afin de conserver ses donateurs, ces opérateurs demeurent globalement « formatés » autour de thèmes récurrents évoqués précédemment tels que la donation de vivres comme Cathwel, les aménagements hydrauliques

(l'Union Fraternelle des Croyants), l'expédition de personnel et de matériel médical (Croix Rouge, Médecins du Monde) ou encore l'envoi de médicaments (Pharmaciens Sans frontières). Des formules telles que « chaque initiative doit partir de la base », « le renforcement des capacités des groupements » ou encore « l'appropriation des projets par la population » sont développées sans une plus-value notoire sur les différents espaces d'intervention. Le champ lexical, alors lié à l'urgence, se voit abandonné aux Ong intervenant dans les pays en guerre ou sujets aux catastrophes naturelles, au profit d'un discours proclamant des besoins toujours plus importants, sous-tendus par des indices de développement parmi les plus faibles au monde^[6].

Après le désordre du « tout caritatif », caractérisé par un éparpillement de l'aide souvent mal maîtrisée, on assiste depuis vingt ans à une professionnalisation des organisations, la notion d'humanitaire devenant même parfois négative pour un grand nombre d'Ong cherchant à changer leur image d'urgentiste, assimilée à des actions précipitées et irréfléchies. Le recrutement d'un personnel expatrié, mais surtout local de plus en plus qualifié (généralement Bac+4-5) contribue également à professionnaliser les équipes des Ong.

Si la distance et la difficulté de communication entre le staff et la population bénéficiaire représentent un danger non négligeable pour le bon déroulement des opérations, les Ong permettent également à des discours généralement dénués de portée d'avoir davantage d'écho dans l'opinion publique. Ceci est visible dans le cas de l'aide aux groupes marginalisés sur la scène socio-économique ou politique. Citons ainsi l'Ong Ceci œuvrant auprès des femmes Peules dans le Nord du pays ou Oxfam Espagne travaillant auprès des populations Lobi dans le Sud-Ouest du pays. Leur jargon se voit théorisé à travers les rapports d'activité, les organigrammes et les posters qui agrémentent les sièges des Ong et servent à promouvoir les projets auprès des visiteurs, des bailleurs de fonds potentiels et autres agents d'audits. Autant d'artifices précieux pour la captation de l'aide, mais inconnus pour les bénéficiaires généralement analphabètes. Le système langagier de chaque projet est adapté à ses grandes actions : aménagement de terroir, autopromotion, protection environnementale... Il s'organise à partir de mots-clés. Des phrases remplies de sens vont alimenter le pot commun des clichés passe-partout. Sur le marché du développement, techniciens, experts, bailleurs de fonds jouent à plein, dans « leurs rédactionnels », la carte de la communication. L'outil linguistique semble approprié pour véhiculer les « concepts de développement ». Le langage des Ong s'apparente à un jargon complexe et par essence extrêmement évolutif. Il a ses automatismes, ses anglicismes (focus, target, lobbying...), ses assemblages de mots, de sigles (Ecla pour Être Comme les Autres, Six S pour Se Servir de la Saison Sèche en Savane et au Sahel...), d'acronymes Gvf pour Groupements Villageois Féminins, Op pour Organisations Paysannes ou encore Pma pour

Paquet Minimum d'Activités). Les développeurs, de l'Usaid en particulier, s'émaillent d'une foulditude de sigles que seuls les initiés peuvent décrypter, de formules en modes opératoires qui occultent plus qu'elles n'éclairent, de cadres conceptuels qui n'entretiennent qu'un rapport lointain avec les réalités du monde rural. Soulignons le problème de la fracture linguistique entre la langue des élites et de l'administration, et celles des citoyens. Mis à part l'Ong Tin Tua^[7], les termes des langues vernaculaires intègrent peu l'expression des projets ou alors à un niveau technique dans des registres très particuliers. Relevons que le mot projet est un des seuls vocables typiques du langage-développement transposés directement dans les langues locales courantes (Noray, 2000, p. 2).

La sociologue Sophie Lewandowski rappelle de fait que le consensus de bon nombre d'acteurs de la coopération internationale et du développement autour de la notion de « bonne gouvernance » imprègne insidieusement l'action des Ong sur le terrain (Lewandowski, 2007, p. 131). Plus professionnelles, les Ong sont devenues plus contrôlées ces dernières années. Puisqu'elles assument des fonctions sociales accrues, elles doivent dans le même temps rassurer les donateurs dont dépend leur survie, tout en utilisant une communication appropriée pour l'opinion publique.

Les nouveaux mots du développement.

On assiste ainsi à une course toujours plus effrénée de termes sensés sensibiliser le grand public à cette nouvelle thématique. Au Burkina, les Ong semblent prospérer de plus en plus sur le registre symbolique du « genre », qui leur permet de s'attirer la sympathie de l'opinion publique.

Selon Francine Mestrum, partout dans les discours de la Banque mondiale, de l'Onu, du Pnud, « les femmes sont considérées comme les plus pauvres parmi les pauvres, [elles] représentent la face de la pauvreté, mais on n'en sait rien ». Il est vrai qu'on détient des statistiques sur la santé, sur l'éducation, sur les salaires et qu'on voit que, dans tous ces domaines, les femmes sont discriminées. Mais tout n'est pas nécessairement lié. Une femme analphabète, qui n'a pas de travail ou une femme en mauvaise santé peut être mariée à un homme qui a un revenu très convenable (Mestrum, 2005, p. 4). Cette opportunité concerne de plus en plus de donateurs et d'Ong au Burkina Faso. Pour autant, le mythe de la femme africaine, « porte flambeau » du développement s'avère de plus en plus prégnant malgré les difficultés que cela engendre. Les discours et écrits sur le thème « genre et le développement », toujours plus nombreux, apparaissent en Afrique subsaharienne comme la clef qui résoudrait tous les « maux du continent » (Seignobos, 2001, *op. cit.*). Néanmoins, au sein de ces sociétés patriarcales, nous

pouvons nous interroger sur cette tactique qui consiste à axer rapidement l'ensemble des projets autour de la population « la plus faible » et dont le rôle fut dépendant des hommes durant des millénaires (Seignobos, 2001, *op. cit.*). Si participer à l'autonomie et l'émancipation des femmes dans le cadre de projets apparaît nécessaire, axer l'ensemble d'une stratégie de développement, autour du « genre », notion sortie tout droit des discours progressistes des pays occidentaux, semble relever de la gageure. Citons par exemple cet extrait d'un rapport d'une association burkinabè : « Fièremment, les femmes de Tambila (nord du Burkina Faso) exposent leurs moutons. L'achat de ces moutons représente un changement fondamental dans leur vie. Il signifie le début de la réalisation de leurs rêves »^[8]. Le maniement de la langue du développement, uni à une forte capacité de mise en scène de la victimisation, rejoint le discours misérabiliste en vogue sur l'exploitation de la femme africaine et répond à un fort engagement de la part d'ONG allemandes, hollandaises et canadiennes, toutes mobilisées dans une « politique de genre ».

Finalement, nous constatons une grande similitude de propos entre les grands bailleurs internationaux et les Ong sur le terrain.

Finalement, nous constatons une grande similitude de propos entre les grands bailleurs internationaux et les Ong sur le terrain. Les mêmes thématiques sont ainsi réemployées à une échelle plus fine et sans véritable ajustement. De ce fait, les activités de formation ou de renforcement, quasi-impossibles à mesurer et encore moins à contrôler, se multiplient. Très peu de nouvelles activités plus originales concernant par exemple la recherche ou le développement entrepreneurial se concrétisent, laissant la place à une très grande uniformisation des volets du Nord au Sud du pays. L'économiste Kimseyinga Sawadogo affirme que la plupart des Ong au Burkina Faso appuient l'initiative venant de la base et estiment que le point de départ de tout développement réel et durable passe par cette base (Sawadogo, 1997, p. 23). Ce type de discours renvoie à la rhétorique du développement submergeant le pays. Ainsi, l'adage de l'Ong Fonades, « on ne développe pas, on se développe » représente un bon exemple du type de discours inondant les rapports d'activités. Handicap International-Burkina l'illustre en se donnant comme cheval de bataille « la promotion et la valorisation des personnes handicapées dans les sociétés du Burkina par l'accompagnement, le développement et le renforcement d'initiatives locales et nationales » (Handicap International-Burkina, 2007, p. 8).

Ces notions apparaissent et sont confirmées dans les rapports présentés aux bailleurs de fonds et au public qui les avalisent, souvent sans aucune distance critique.

L'arrivée permanente de nouveaux concepts et le maintien de termes souvent simplistes sur ce terrain étendu du développement contribuent à la mise en place d'un vaste système de

méconnaissance. Celui-ci engendre un déblocage plus facile des fonds et assure la pérennité des acteurs figurant sur la scène du développement local. Ainsi, nous notons une évolution dans la façon du développement au Burkina Faso, puisque des termes tels que « l'orientation vers la base », « vers le genre » avec des allusions à « la pauvreté », à « la décentralisation », à « la bonne gouvernance » ou « au développement durable », garantissent généralement un meilleur accès aux bailleurs.

Au vu de la profusion de sommets internationaux consacrés à l'environnement et à la biodiversité, le domaine environnemental n'échappe pas à cette règle.



Dessin de Christian Seignobos (extrait des Mots du développement, 2001, p. 64).

Grande cause défendue dans les pays du Nord, l'environnement et son suffixe « durable » constituent un immense réservoir de nouveaux vocables adaptés pour les problématiques du Sud. L'usage répété du vocabulaire dominant de la dégradation environnementale et de ses causes a deux avantages majeurs : il dispense de toute autre nécessité d'argumentation et peut entraîner l'obtention de fonds pour financer des interventions parallèles. La promotion de la « culture biologique » et l'apparition de nouvelles notions comme « l'agriculture durable ou l'agro-écologie » apparaissent en force au sein des grands diktats internationaux relayés par des Ong affirmant pratiquer les méthodes justes pour les paysans et leur écosystème. Cette théorie venant

une nouvelle fois de l'extérieur voit naître de nouvelles Ong ou plutôt des Ong renouvelant leurs activités et trouvant un second souffle dans l'écologie.

Aujourd'hui, 20% des Ong présentes au Burkina s'engagent en faveur du secteur environnemental (Fondation Nature et Vie, l'Association pour la recherche agro-écologique, Hki, Iles de Paix...). Une nouvelle fois, les aspirations des paysans paraissent souvent très éloignées de ces considérations. Ces nouveaux discours découragent parfois la population et une minorité d'entre eux seulement semblent en tirer un bénéfice immédiat comme les agents des eaux et forêts, les gardiens des espaces protégés, les animateurs des projets et certains courtiers en développement (Enée, 2007, *op. cit.*)

Analyse spatiale des ONG sur le terrain.

Parcourir les provinces burkinabè nous montre à quel point l'aide au développement par le biais des Ong s'est diluée dans l'espace et dans le temps. Le nord du pays semble avoir ainsi été confronté au saupoudrage humanitaire. La faiblesse des équipements, des aménagements et surtout des indicateurs de développement ne sont pas en adéquation avec les centaines de projets initiés par les Ong depuis les années 1970, ce qui pose la question de la pérennité des projets. Dans la région Sahel, les taux d'alphabétisation ne dépassent pas 28% contre 50,2% de moyenne nationale (Annuaire statistique du Meba, 2010) et l'Idh de certaines provinces comme l'Oudalan n'excède pas 0,244 contre 0,327 pour le pays (Rapport sur le Développement Humain du Burkina, 2005).

À leur décharge, nos études sur le terrain ont démontré que nombre d'Ong axent leurs dynamiques de développement autour d'interventions relatives à des actions de formation ou à des appuis institutionnels dont l'impact s'avère difficilement quantifiable à court terme. Dans le cas de l'Ong Ceci, au nord du Burkina, le projet de renforcement des capacités des groupements féminins de l'Oudalan par l'Ong fut tout d'abord conçu comme un travail d'organisation des groupements. Si l'objectif final consistait à accroître les gains de production grâce à la culture maraîchère de contre saison, tout un travail de sensibilisation et d'organisation a été réalisé auprès de ces exploitantes autour de boulis[9]. L'Ong les soutenait socialement et économiquement en organisant des comités de gestion dans chaque groupement et en faisant appel aux compétences locales. C'est pourquoi les groupements obtenant les rendements les plus importants n'étaient pas obligatoirement situés dans les villages aux boulis les mieux conçus. Lorsque la population avait su se mobiliser et était la mieux impliquée dans le projet, les niveaux de rendements étaient les plus élevés. L'évaluation faite auprès de l'Ong a pris en compte cette

donnée de motivation de l'individu. L'implication d'exploitantes vers d'autres groupements aux intérêts concurrents (artisanat, tissage, couture) comme à Gorom Gorom, suscite une baisse de fréquentation du site maraîcher. À l'inverse, des villages très reculés et enclavés tels que Dembam ou Tokabangou au groupement unique voient les exploitantes davantage impliquées (Enée, 2007, p. 455).

Ces effets, difficilement mesurables, nécessitent du temps sur le terrain, ce que ne peuvent pas toujours accomplir les Ong qui opèrent, pour beaucoup, sur une multitude de sites. La remise en cause de nombreuses Ong semble impossible tant les fondements humanistes qu'elles défendent apparaissent comme justifiés. Beaucoup d'Ong tentent de trouver des solutions afin de résister à la concurrence (pour le recueil des fonds, la mobilisation du public, l'appropriation des terrains d'action). La logique de la compétition se joue à la fois sur le terrain de la recherche des financements auprès des bailleurs, sur la capacité de structuration des organisations à cette recherche, et également sur le terrain des réalisations auprès des bénéficiaires de l'aide. Progressivement, elles diversifient leurs activités afin de se soustraire aux situations de dépendances. D'après les responsables interrogés, cette stratégie multiplie leurs chances d'obtenir des financements externes. Augmenter le budget de l'Ong renforcerait, d'une part leur légitimité vis-à-vis des autres Ong en concurrence directe sur le même volet d'action, et, d'autre part, multiplierait les projets : ceux-ci sont plutôt des constructions (infrastructures scolaires, dispensaires...), des aménagements hydrauliques (retenues d'eau, puits, forages...) ou agricoles (périmètres irrigués, matériel aratoire, semences, intrants...). Parmi les 450 personnes interrogées (paysans, fonctionnaires, ouvriers, chômeurs...), la majorité fait part de son mécontentement devant certaines activités ratées ou inachevées. Si les intéressés se montrent régulièrement indulgents vis-à-vis du personnel des Ong, reconnaissant toujours leurs compétences et leur degré d'engagement, ils expriment parfois sans ambages leurs opinions concernant l'inefficacité de certains projets.

Clairement, ce sont les résultats liés au secteur social et éducatif qui apparaissent comme plutôt satisfaisants, avec des taux d'alphabétisation en progrès et de meilleurs accès aux services de santé (Croix Rouge, Médecin Sans Frontières, Medicus Mundi) et aux médicaments (Pharmaciens Sans Frontières). Dans la région Est où intervient Tin Tua, les taux d'alphabétisation par province ont augmenté de 20% en moyenne depuis les campagnes d'alphabétisation menées par l'Ong. Les Ong trouvent, dans ce type d'action, une fonction de substitution à l'État, le plus souvent réduit aux pratiques de soins et au paiement (parfois aléatoire) des salaires des cadres de santé. Il en va de même dans l'éducation où les Ong construisent les structures et l'État se charge, dans la mesure du possible, d'y placer un

enseignant, venu de la capitale et souvent confronté aux problèmes d'intégration (langues et cultures différentes, distance...). Les opérations nécessitant des aménagements (cordons pierreux, forages, puits, périmètres irrigués) s'avèrent davantage problématiques avec des taux de réussite inférieurs à 50%. Les reboisements pratiqués par les Ong environnementales (Arfa, Tree Aid, Naturama) sont confrontés à des taux particulièrement faibles (inférieurs à 20% sur le plan national). Les livraisons difficiles de plants déjà dégradés sur des sites parfois très enclavés expliquent les mauvais chiffres. À Dalpélogo, village situé à 30km au nord de Ouagadougou, les reboisements d'eucalyptus de la part d'Ocades en 2007 ont connu un taux de mortalité de 90%. Le site, mal ciblé selon les interrogés, concentre des termites s'attaquant aux racines des plants. La cause de ces échecs s'explique également par les conditions climatiques, les systèmes de production agro-sylvo-pastoral extensifs inadaptés, mais surtout par le manque de mise en œuvre de stratégie de reboisement collectif.

Selon une dizaine de paysans interrogés (sur plusieurs sites), les actions de conservation des eaux et des sols (ces) demeurent généralement complexes à améliorer compte tenu du manque de formations et de l'adaptation délicate des aménagements au milieu. Pour les Ong, les retenues d'eau et autres forages représentent un outil de promotion économique adapté, car « à la bonne échelle » pour les populations (visible, contrôlable). Ils sont de surcroît efficaces, car aisément appropriables et immédiatement exploitables par les habitants des zones rurales.

Pour autant, les petits forages aménagés par les Ong Ocades ou Six S dans le Nord du pays, à grand renfort de sensibilisation des paysans, n'apparaissent pas à la hauteur des espérances. On assiste à un écart entre le projeté et le réalisé. De nombreux forages de Peuples Solidaires, de l'Ocades, de l'Afvp ou encore de l'Association de promotion rurale pour le Gulmu^[10], sont actuellement dégradés et inopérants. Le même constat s'impose pour les retenues d'eau. Ainsi, dans la commune rurale de Soumiaga au nord du pays, le barrage aménagé par l'Ong Six S apparaît fortement dégradé, limitant les cultures et la production maraîchère de 30% (Enée, *op. cit.*, p. 379). On peut se poser légitimement la question de l'appartenance de ces barrages. Finalement, se demander que faire pour que ces ouvrages soient correctement et durablement entretenus. Loin d'être nouvelles, ces questions, pourtant, n'ont que rarement trouvé réponse. Les circonstances demeurent le plus souvent floues et l'on oscille entre des situations de quasi-propriétés privées et des situations inverses d'absence de contrôle et donc de libre accès (Cecchi, 2004, p. 11). Cette dégradation traduit l'échec des opérations. De nombreuses réparations incontournables aujourd'hui auraient pu être évitées avec un entretien régulier. L'absence de comités de gestion explique généralement ces problèmes de maintenance. Ainsi, la visibilité de ces actions, par une communication exacerbée, s'impose par rapport aux

commanditaires, parfois au détriment de la qualité et de l'objectif final du projet.

Un décalage entre l'image et l'action.

Selon Pierre de Senarclens, il ne faut surtout pas éclaircir le « flou sémantique » entourant l'humanitaire (Senarclens, 1999). La rhétorique des Ong constitue à la fois l'essentiel de leur pouvoir et la garantie de leur préservation, l'objectif étant de mettre en confiance les lecteurs. Cependant, afin de donner l'impression de renouveler la problématique « du développement », il convient de faire entrer de nouveaux mots dans les discours. Le vocabulaire formaté des Ong semble trahir leurs propres faiblesses à apporter des résultats concrets. Ces discours de type « copié/collé » et « passe-partout » satisfont aussi bien les Ong qui n'ont pas le temps d'explicitier, que le grand public qui n'est pas « dépaycé » d'un discours à l'autre et qui demande toujours davantage de lisibilité.

Au Burkina, on s'aperçoit que la diversité des situations géographiques entre un Nord sahélien et un Sud à la pluviométrie abondante, la complexité et le nombre des acteurs rendent illusoire l'application de standards du développement. Toutes les Ong ont rapidement compris que ce qui compte à la bourse des valeurs du développement, ce sont les manières de faire, leur actualité et un bon fonctionnement dans les réalisations en pointe. Elles donnent une primauté à la communication (posters, clips, dépliants...), bien souvent au détriment du travail effectif de terrain, celui que les populations analphabètes constatent. On observe ainsi un décalage manifeste entre le discours de l'Ong, au travers de ses rapports, et le ressenti des populations n'osant généralement pas critiquer ouvertement le projet même si celui-ci ne répond pas efficacement à leurs besoins. Ceci se confirme dans les provinces en « déficit » d'Ong (Est du pays) où les locaux se montrent bienveillants avec les projets parfois peu adaptés. L'important tient dans l'image qu'ont d'elles les agences d'aide. Les réalisations apparaissent alors plus secondaires. Ces entreprises doivent d'abord assurer le salaire de leurs permanents. Cette recherche pour complaire aux bailleurs de fonds aboutit toujours à une uniformisation des discours du développement qui entraîne rapidement une banalisation des actions. Aux dires des acteurs, les rapports entre bailleurs et bénéficiaires privilégient les relations de partenariat contrairement à la première génération d'aide qui renvoyait à une relation de subordination. Les nouvelles approches de développement fondées sur le développement participatif, endogène, les projets intégrés... ont amené le concept de partenariat.

Au regard des actions suivies, les Ong semblent exercer le rôle principal de l'aide au développement du Burkina Faso donnant aux bailleurs le sentiment de diriger les flux financiers, contribuant à mobiliser toujours davantage l'opinion publique et légitimant leurs actions auprès des bénéficiaires. L'examen de la situation des Ong montre ainsi que même si certains efforts se poursuivent, de larges insuffisances demeurent. D'une part, les Ong internationales semblent attirées par les facilités à s'implanter au Burkina et appuyer les centaines d'associations mobilisées et enracinées localement. D'autre part, cette prolifération d'acteurs aux capacités et aux pouvoirs de développement variables conduit à un manque de coordination sur le terrain y compris avec les services étatiques. Ce défaut de concertation préjudiciable se trouve d'ailleurs fortement ressenti par les bénéficiaires qui côtoient diverses Ong sur les sites sans assister à beaucoup de projets effectués en partenariat, de l'amont à l'aval. Le constat se révèle paradoxal : si les rapports et les bilans des Ong évoquent la capitalisation et la continuité dans l'action, celles-ci accordent assez peu de place à la consultation des bénéficiaires. Cette notion même de « bénéficiaire » tend à supposer la passivité de celui qui attend et reçoit. Certaines Ong comme la Fngn, le Ceci ou Add explicitent les causes de l'échec des projets, tantôt par un manque d'implication des groupements appuyés, tantôt par les délais de résultats trop rapides imposés par les bailleurs. Plus généralement, aucune remise en cause de leur part ne s'affirme véritablement dans la responsabilité des échecs.

Pour autant, dans certaines provinces « très denses en Ong » comme au Yatenga ou au Kadiogo, les revers se voient comblés ou minimisés par l'arrivée d'autres organisations ce qui tend à déresponsabiliser à la fois les porteurs de projets et les autochtones. Au cours d'un entretien, un paysan de Ouahigouya déclarait : « Si cette Ong quitte le village, d'autres ong lui succéderont » (Enée, 2007, *op. cit.*). Avec du recul, un « renforcement des capacités » (formation, alphabétisation, autonomisation des Op...) mérite d'être effectué, dans ces provinces, mais surtout dans les provinces délaissées par les acteurs du développement comme l'Est ou le Sud-Ouest.

Plus généralement, « les dés du développement semblent largement pipés » et l'art des formules en tous genres que maîtrisent les Ong et énumérés dans notre corpus (« renforcement des capacités », « appui à la décentralisation », « bonne gouvernance »...) apparaissent bien souvent comme des façades, des moyens de maîtriser les dons des bailleurs. Ce virement de beaucoup d'Ong du champ des activités dites « classiques » (agriculture, hydraulique...) vers le champ de la coopération décentralisée, du développement durable ou l'appui à la bonne gouvernance montre que leurs intérêts économiques guident leurs actions et aucune Ong ne semble sortir de ce schéma confortable et désormais incontournable. Les prises de décision des Ong au travers

de leurs discours conduisent bien souvent à de nouvelles formes de gouvernance, de participation, mais aussi d'exclusion des populations à l'échelle globale et locale. Les pratiques autour de la communication non gouvernementale semblent servir les intérêts propres à l'Ong au détriment de ses activités et *a priori* de ses bénéficiaires. La connivence entre les Ong au Burkina et les grandes organisations internationales (Pnud, Fao, Pam, Banque mondiale, Fmi,...), utilisant les mêmes solutions sous forme de grandes rhétoriques, laisse peu de place à de réelles solutions impartiales et objectives et encore moins de place à l'écoute des bénéficiaires. Prisonnières de financements multilatéraux, l'affranchissement des Ong quant à ce système paraît donc illusoire.