

**Courtiers en développement ou simples intermédiaires ?  
Ce que dit le terrain en Casamance (Sénégal)**

**Ismaila SENE**

Université Gaston Berger de Saint Louis

Observatoire pour l'étude des urgences, des innovations et des mécanismes du changement  
social (URIC)

[is.boursen01@gmail.com](mailto:is.boursen01@gmail.com)

**Résumé**

L'implication des acteurs locaux, en tant qu'intermédiaires, dans la conduite des opérations de développement a entraîné l'apparition de nouvelles réflexions qui vont interroger l'intermédiation comme une problématique nouvelle dans la pensée sur le développement. En Afrique, ces réflexions sont dominées par des auteurs qui, influencés par les travaux de J.P. Olivier De Sardan et T. Bierschenk (1993), assimilent l'intermédiation à la pratique du courtage. C'est cette conception de l'intermédiation que ce travail se propose de discuter en partant de l'exemple des projets de développement mis en œuvre dans la communauté rurale de Niaguis (Casamance) par les ONG ENDA-ACAS (Environnement et Développement-Action en Casamance) et ACPP (Assemblée de Coopération pour la Paix). La méthodologie de recherche est basée sur une démarche socio-anthropologique qui a permis de combiner, de manière complémentaire, les entretiens semi-directifs et l'observation directe. Les résultats de cette recherche montrent que, contrairement à l'approche De Sardanienne, à Niaguis les acteurs de l'interface sont dépourvus de ressources et de marge d'action pour œuvrer dans le courtage. Ils jouent donc le rôle de simples intermédiaires.

**Mot clés :** intermédiation, courtage, courtiers en développement, intermédiaires.

**Abstract**

The involvement of local actors, as intermediaries, in the conduct of development operations has led to the emergence of new reflections that will question intermediation as a new problem in development thinking. In Africa, these reflections are dominated by authors who, influenced by the works of J.P. Olivier De Sardan and T. Bierschenk (1993), equate intermediation with the practice of brokerage. It is this conception of intermediation that this work proposes to discuss starting from the example of the development projects implemented in the rural community of Niaguis (Casamance) by the NGO ENDA-ACAS (Environment and Development-Action in Casamance) and ACPP (Assembly for Cooperation for Peace). The research methodology is based on a socio-anthropological approach that has made it possible to combine, in a complementary way, semi-directive interviews and direct observation. The results of this research show that, contrary to the De Sardan approach, in Niaguis the interface actors lack resources and scope to work in the brokerage. They play the role of mere intermediaries.

**Key words:** intermediation, brokerage, development brokers, intermediaries.

## Introduction

La Déclaration du millénaire en 2000 a été l'aboutissement d'un long débat entre théoriciens et praticiens pour un changement de paradigme dans le développement international (A. Luwani, 2014). Elle a conduit à l'adoption d'une approche à travers laquelle les pays donateurs, les institutions internationales et les pays bénéficiaires de l'aide au développement s'engagent à associer les populations concernées dans la conception et la mise en œuvre des programmes et projets de développement. L'idée étant « *de promouvoir le développement à travers une auto-organisation sociale, selon une approche de bas en haut qui part de la base et promeut l'émergence d'une société civile* » (D. Neubert, 2000, p. 241). Cette approche, qui se substitue aux Politiques d'Ajustements Structurels (PAS), a favorisé la montée en puissance des acteurs de la société civile locale (Organisations non gouvernementales – ONG –, associations locales et leaders communautaires). Sous prétexte d'une nécessaire appropriation de l'aide par les populations locales, ces derniers ont été invités à formuler les besoins des populations auprès des États et des bailleurs de fonds, tout en servant d'instruments par le biais desquels les développeurs peuvent accéder aux cibles de l'aide internationale (C. Agg, 2006). Ainsi, compte tenu de leur place stratégique dans la conduite des opérations de développement, les intermédiaires ont fait l'objet de plusieurs réflexions qui placent l'intermédiation au cœur des préoccupations de la socio-anthropologie africaine.

Ces réflexions sont marquées par le recours à deux concepts analytiques qui semblent relever d'approches divergentes. D'une part, souscrivant à la perspective dégagée par J.P. Olivier De Sardan et T. Bierschenk (1993), des penseurs ont utilisé le concept de courtier pour démontrer que l'intermédiation est l'œuvre d'acteurs qui, grâce à leur position d'intermédiaires, développent des stratégies de drainage et d'accaparement de la rente du développement. D'autre part, certains ont préféré le recours à la notion d'intermédiaire pour rendre compte du rôle de facilitateurs que jouent les acteurs situés à l'interface entre les développeurs et les populations locales et dont les actions ne s'inscrivent pas forcément dans une logique de courtage. Cet article qui s'inscrit dans la continuité de ces réflexions se propose de discuter, à partir du terrain, la présence ou non de courtiers dans un contexte de mise en œuvre de projets de développement en Casamance (Sénégal) et notamment dans la commune rurale de Niaguis<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Ancienne communauté rurale devenue commune avec l'adoption de l'acte 3 de la décentralisation (2013) qui remplace la communauté rurale, en tant que collectivité locale dirigée par un Président de la communauté rurale (PCR), par la commune rurale qui est dirigée par un Maire.

## 1. Cadre théorique et conceptuel

La réflexion sur le développement en Afrique a été largement marquée par les travaux de Samir Amin (1973) relatifs aux relations déséquilibrées entre un sud dominé et un nord dominant. Il faut donc remonter à un passé récent pour trouver une réflexion sur l'intermédiation dans le champ du développement en Afrique.

### 1.1. Les pionniers de la pensée africaniste sur l'intermédiation dans le contexte du développement

C'est depuis les travaux de J.P. Olivier De Sardan et T. Bierschenk sur *les courtiers locaux en développement* (1993) que la problématique de l'intermédiation a été placée au cœur de la pensée africaniste sur le développement. Dans cette réflexion, les auteurs analysent l'intermédiation à travers l'action des « courtiers locaux en développement » qu'ils définissent comme «*des acteurs sociaux implantés dans une arène locale et qui servent d'intermédiaires pour drainer (vers l'espace social correspondant à cette arène) des ressources extérieures relevant de ce que l'on appelle communément l'aide au développement*». (J.P. Olivier De Sardan et T. Bierschenk, 1993, p.1)

Pour ces derniers, la rente du développement transite par ces réseaux d'intermédiaires nationaux qui ne se confondent pas avec les appareils administratifs et politiques classiques. Ces acteurs qui sont censés représenter la population locale (ou en exprimer les "besoins") vis-à-vis des structures d'appui et de financement extérieur constituent l'interface entre les destinataires des projets et les institutions de développement. Dans une arène de développement, espace de confrontation et de convoitise de la rente du développement (J.P. Olivier de Sardan, 1995)<sup>2</sup>, ces auteurs identifient quatre catégories de courtiers qui assurent la fonction d'intermédiation grâce à leur compétence rhétorique (J.P Olivier De Sardan et T. Bierschenk, 1993). Il s'agit des réseaux confessionnels, des cadres originaires d'une localité, des mouvements (associations) culturels/ethniques et des leaders paysans. Ces acteurs s'appuient tous sur leurs relations sociales et politiques pour drainer les ressources extérieures relevant de l'aide au développement vers des espaces sociaux spécifiques et bénéficier ainsi des retombées de l'aide grâce à leur proximité avec les projets de développement et au déploiement de logiques d'accaparement (confrontation, réseautage, négociation, alliances, compromis).

---

<sup>2</sup>Pour une meilleure compréhension du concept d'arène, lire Olivier de Sardan (1995), *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, APAD-Karthala.

De par son caractère original, cette réflexion va faire tache d'huile dans la socio-anthropologie africaine, car elle va inspirer plusieurs chercheurs qui se sont intéressés au terrain africain. Hormis l'analyse d'Eva Sodeik (2000) ainsi que les récents travaux d'Olivier Legros et Martin Olivera (2011) et d'Ayemi Luwani (2014) qui se sont focalisés sur la notion d'intermédiaire en tant que concept analytique, la majeure partie des études sur l'intermédiation en Afrique s'est largement nourrie de l'approche des pionniers<sup>3</sup>. En témoigne la mobilisation tous azimuts des notions de courtier et de courtage qui apparaissent désormais en trame de fond de la pensée africaniste sur le développement.

## **1.2. L'influence de J.P. Olivier De Sardan et T. Bierschenk et l'usage de la notion de courtiers en développement**

Chez plusieurs auteurs africanistes (Giorgio Blundo, Jérôme Coll, Mahaman Tidjani Alou, Philippe Lavigne Delville, Ankou Kossi, Dieter Neubert, etc.) la réflexion sur l'intermédiation s'est particulièrement appesantie sur la notion de courtier ou de courtage pour analyser les pratiques des acteurs qui jouent le rôle d'intermédiaires dans la conduite des opérations de développement en Afrique. Bien que mobilisées dans des espaces de temps et des terrains différents, ces réflexions ont en commun de proposer des réponses à des questions déjà soulevées par les pionniers et relatives au processus de production ou d'émergence de courtiers, leurs rôles et leurs profils, leurs stratégies, leurs relations avec les pouvoirs locaux et/ou nationaux, leurs compétences, leurs niveaux d'intervention, etc.

En guise d'exemple, nous pouvons citer les travaux de Tidjani Alou (2000) selon qui,

«L'apparition de ces nouveaux acteurs dans le champ du développement a bénéficié de la crise persistante des États africains qui a conduit les bailleurs de fonds à revoir leurs méthodes dans la gestion de l'aide qu'ils octroient, notamment en diversifiant leurs interlocuteurs et en versant directement l'aide au développement à des bénéficiaires identifiés, sans toujours passer par l'État qui se trouve de fait de plus en plus contourné, pour cause de mauvaise gestion.» (T. Alou, 2000, p. 280)

Il va sans dire que les courtiers ont pris de l'importance dans un contexte où l'autopromotion, en tant que stratégie de développement négocié, oblige les agences de développement à trouver un partenaire local qui les aide à identifier les besoins ou à vérifier les capacités du groupe cible.

Dès lors, le recours à l'intermédiation va favoriser l'émergence de courtiers qui, comme le montre D. Neubert (2000), vont servir de catalyseurs ou de facilitateurs tout en risquant d'être des profiteurs. En effet, ils font partie d'un « *processus mené par l'offre qui suscite des*

---

<sup>3</sup> Par pionniers nous voulons parler de J.P. Olivier De Sardan et T. Bierschenk en tant que chercheurs ayant épluché la problématique de l'intermédiation dans le terrain africain.

*groupes d'autopromotion et à un ensemble de besoins apparaissant comme la conséquence d'une auto-organisation sociale autonome* » (D. Neubert, 2000, p.254).

D'après Alou, les courtiers sont, entre autres, des acteurs associatifs qui se sont positionnés pour assurer des fonctions d'intermédiation. Cependant, il précise que devenir courtier n'est pas toujours le produit d'une action volontariste préméditée par les acteurs, mais le résultat d'une combinaison de circonstances favorables à l'exercice du courtage (Alou 2000). Pour lui, certains leaders associatifs le deviennent malgré eux, par leur capacité à gérer de manière continue des activités de l'association qu'ils ont la charge de conduire, quoi que, selon G. Blundo (2000), le courtage reste un élément parmi d'autres dans une trajectoire personnelle, ou un passage obligé pour maintenir une position sociale déjà acquise. Cela rend complexe le jeu des alliances et génère inévitablement des conflits liés à la convoitise de la rente politico-économique et notamment entre les élus locaux et les leaders paysans qui assument respectivement les fonctions de courtiers politiques et de courtiers en développement.

De ce point de vue, P.L. Delville (2000) estime que le courtage et notamment, celui assuré par les associations d'émigrés, constitue une bannière qui légitime l'accès des leaders associatifs à la gestion du rapport au village. Ce qui entraîne une restructuration de l'arène politique villageoise et témoigne d'une compétition entre les leaders associatifs et le pouvoir villageois pour le contrôle des affaires publiques du village. Plus que de simples courtiers, les responsables d'associations apparaissent dès lors comme des « entrepreneurs politiques » (P.L. Delville, 2000) qui jouent sur les différents espaces sociaux auxquels ils avaient accès.

En effet,

«Ils s'appuient ainsi sur une double légitimité et sur la maîtrise de différents espaces sociaux qui font d'eux des interlocuteurs indispensables au moment où la communauté des ressortissants, d'abord, puis le village, ensuite, ressentent le besoin de s'inscrire dans une certaine modernité et de s'ouvrir à d'autres espaces sociopolitiques » (P. L. Delville, 2000, p.184).

Ce raisonnement montre que la poursuite d'enjeux politiques est au cœur de la fonction d'intermédiation. Il confirme alors une hypothèse déjà soulevée par Giorgio Blundo (1995) selon qui l'intermédiation au sein des dispositifs de développement pouvait constituer un tremplin pour une carrière politique. Par ailleurs, pour asseoir leur légitimité et perpétuer le caractère « indispensable » de leur rôle, les courtiers utilisent, selon Blundo (2000) trois stratégies. D'abord, ils cherchent à contrôler des ressources considérées comme étant rares et d'accès difficile sans leur intervention. Ensuite, ils adoptent la stratégie du brouillage et du filtrage de la communication entre partenaires : d'où le manque de transparence sur les modalités de prise des décisions et la situation d'isolement dans laquelle ils tendent à

maintenir les groupes qu'ils mettent en relation. Enfin, les logiques de redistribution des ressources, clés de leur propre légitimation, s'accommodent de « l'art de faire croire ». En d'autres termes, la quantité des ressources fournies est souvent dérisoire, mais l'endroit et le moment de leur distribution sont soigneusement réfléchis.

Ces stratégies permettent aux courtiers de travailler une réputation selon laquelle, ils utilisent leurs positions stratégiques dans diverses structures (étatiques ou non) pour attirer des projets de développement vers leurs localités (A. Kossi, 2000).

En un mot, les réflexions précédemment évoquées mettent le focus sur l'analyse de la fonction de courtier dans les différentes arènes du développement. Elles insistent toutes sur la présence de courtiers en développement en tant qu'acteurs stratégiques dont la présence semble imprimer la marque de toutes opérations de développement. Elles réduisent donc l'intermédiation dans le champ du développement à la pratique du courtage en développement. Cependant, d'autres réflexions sur l'intermédiation ont remis en cause cette perspective d'analyse.

### **1.3. Le recours à la notion d'intermédiaire pour décrire l'idée d'interfaces sans courtiers**

L'usage de la notion d'intermédiaire en tant que concept analytique de l'intermédiation semble obéir à une démarche « prudente » pour désigner les acteurs qui se situent à l'interface entre les opérateurs de développement et les populations locales et qui n'assurent pas la fonction de courtage.

L'un des premiers contemporains<sup>4</sup> à défendre cette posture est Eva Sodeik (2000). Pour elle, la présence de courtiers, dans une arène de développement, est inhérente à l'existence de certaines conditions sociales sur lesquelles toute analyse devra être attentive avant de conclure à la présence ou non de ces acteurs (E. Sodeik, 2000). D'une part, cette présence requiert l'existence d'un enjeu important - sous forme d'une structure d'appui extérieur (projet ou programme de développement, ONG, etc.) - perceptible et intéressant pour la population locale. D'autre part, ces acteurs dits courtiers doivent être des personnes disposant de compétences linguistiques et/ou rhétoriques et ayant un intérêt pour les activités proposées et cherchant un profit personnel dans leur engagement. Par ailleurs, il doit exister des réseaux sociaux sur lesquels s'appuient les courtiers pour jouer un rôle important dans la concurrence entre courtiers.

Partant de ce constat, elle souligne la nécessité de distinguer la catégorie analytique de courtier en développement et celle d'intermédiaire, car, outre sa position d'intermédiaire, la

---

<sup>4</sup> Contemporains par rapport aux pionniers que sont Olivier De Sardan et Bierschenk.

capacité à drainer (vers l'espace social correspondant à une arène) les ressources extérieures constitue une compétence spécifique du courtier. Elle défend ainsi la thèse d'une absence de courtier sur son terrain (nord bénin) tout en soutenant la présence d'intermédiaires (groupes d'entraide, associations paysannes, groupements féminins, etc.) qui en aucun moment ne sauraient être considérés comme des courtiers. Ces derniers se limitent à des actions de facilitation sur le terrain local et n'essayent pas de capter des financements ou de drainer des ressources extérieures.

À la suite de Sodeik, la notion d'intermédiaire sera placée au cœur de récentes réflexions qui ont tenté d'analyser le rôle, les trajectoires et les stratégies des acteurs qui assurent l'intermédiation dans les opérations de développement sur le terrain africain. À ce titre, les travaux de O. Legros et M. Olivera (2011), nous montrent que la première tâche des intermédiaires consiste à mettre en contact ; c'est-à-dire à établir des connexions entre les acteurs positionnés à des échelles distinctes de l'action publique. Dans ce sens, ils jouent un rôle majeur dans l'interpellation des pouvoirs publics et dans la construction des mobilisations et des actions collectives en tentant notamment de faire comprendre à la population concernée par l'action publique les logiques et les enjeux institutionnels, qui, bien souvent, diffèrent des priorités et de la demande sociale des intéressés.

Citant l'exemple du Sénégal, ils estiment que ce sont les associations locales et les ONG qui jouent le rôle d'intermédiaires en faisant le lien entre les acteurs extérieurs et les habitants des campagnes ou des quartiers populaires. Ces acteurs assument en quelque sorte, « *une forme de mise aux normes institutionnelles de la demande sociale, par un ajustement des initiatives individuelles et collectives en fonction des exigences des fournisseurs de biens* ». (O. Legros et M. Olivera, 2011, pp.173-174)

Selon l'analyse, la « multipositionnalité » des intermédiaires constitue une ressource exploitable en ce sens que leur double statut (représentants des institutions, d'une part, et membres de la population locale, d'autre part) leur permet de construire le dialogue entre les habitants et les institutions de développement.

En insistant sur la notion d'intermédiaire et sur le rôle de médiateur qu'assurent les acteurs de l'intermédiation, ces auteurs rompent avec une perspective analytique qui consiste à parier sur une présence systématique de courtiers dans tout espace de développement. C'est à ce niveau que s'opère un rapprochement avec Sodeik.

Ayémi Luwani (2014) semble également souscrire à cet idéal de rupture dans une étude à travers laquelle il se propose d'appréhender les processus d'émergence d'intermédiaires dans le champ du développement. Pour ce faire, il identifie deux générations d'intermédiaires

correspondant à deux cheminements spécifiques et pour qui la pratique de l'intermédiation constitue une activité professionnelle. Ces professionnels de l'intermédiation sont constitués de responsables d'ONG locales ou d'agents locaux qui travaillent en tant que facilitateurs pour le compte d'ONG étrangères. Dans la première génération, il identifie les « reconvertis » professionnels et les « leaders associatifs » qui, à défaut d'être fonctionnaires, intègrent le champ des ONG afin de jouer le rôle de facilitateurs dans la conduite des opérations de développement. Dans la deuxième génération, il évoque des acteurs dont le cheminement est plus « professionnalisé » et dont les actions d'intermédiation ont débuté après les années 2000. Il s'agit à la fois des « professionnels » qui ont fait carrière dans les ONG (qui créent ou qui dirigent une ONG locale) et des « nouveaux activistes » du secteur non gouvernemental. Pour accroître leur légitimité, ces intermédiaires adoptent, selon l'auteur, un plan de carrière à travers lequel, ils développent leur expertise sur des thématiques porteuses afin de relever le défi de la longévité. Parmi les facteurs qui contribuent à cette longévité, il identifie, entre autres, « *les atouts tirés d'une longue expérience associative (...), la capacité à rester formé et informé ainsi qu'une forte résilience dans ce champ professionnel instable* » (A. Luwani, 2014, p.168).

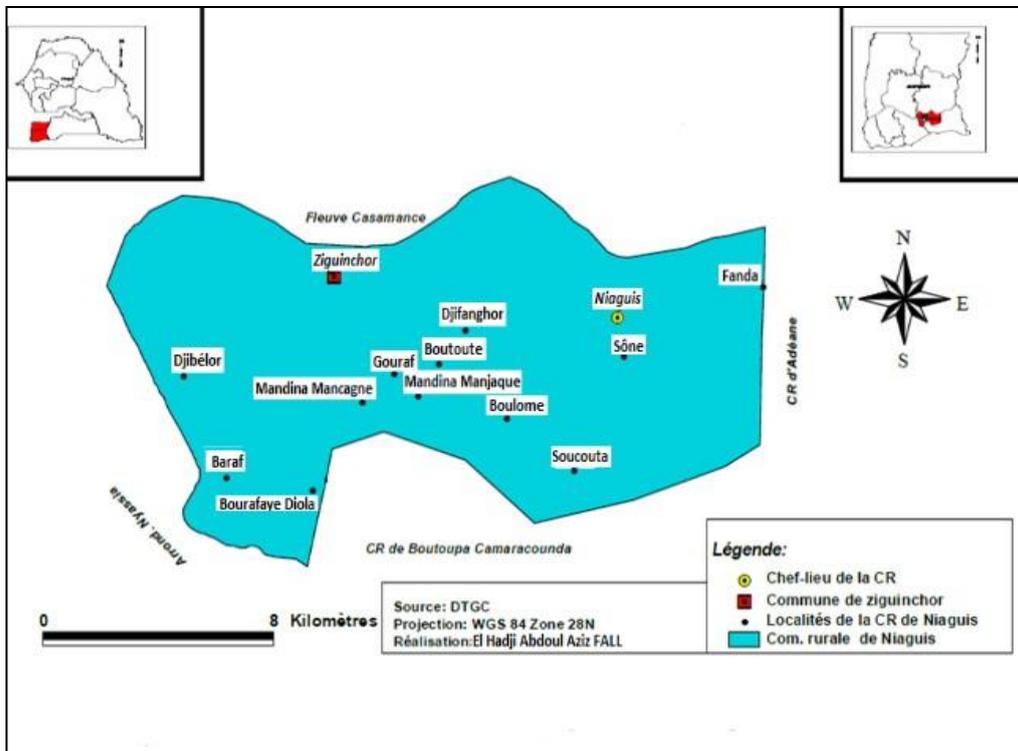
En définitive, souscrivant à la prudence émise par Eva Sodeik, nous nous contenterons d'utiliser la notion d'intermédiaire pour rendre compte des acteurs qui jouent le rôle d'interface entre les ONG ENDA-ACAS et ACPP et les populations de la communauté rurale de Niaguis. Un tel choix se justifie par le fait que nous n'avons ni observé les conditions sociales spécifiques à l'exercice du courtage ni identifié des logiques de drainage ou d'accaparement des ressources.

## **2. Contexte et méthodologie**

Cette partie présente de manière sommaire le cadre physique et contextuel de l'étude ainsi que la démarche méthodologique.

## 2.1. Le cadre physique et contextuel de l'étude

Figure 1 : Position géographique de la commune rurale de Niaguis



Source : Direction des Travaux Géographiques et Cartographiques.

La communauté rurale de Niaguis est située au cœur de la basse Casamance, principale foyer des tensions notées dans le cadre du conflit casamançais.

Située dans le département de Ziguinchor, à une dizaine de kilomètres de la ville, la communauté rurale de Niaguis fait partie des contrées les plus affectées par ce conflit.

À l'image de la plupart des zones rurales de la basse Casamance, elle a subi les dommages d'une tension aux fondements et aux dimensions assez complexes. En plus des pertes humaines, des habitations détruites, des villages abandonnés (Baraf, Gouraf, Soucoute, Mandina Mancagne, etc.)<sup>5</sup> et des forêts inexploitées, l'insécurité qui a prévalu pendant plus de trente années de conflit a favorisé le recul de l'activité de production agricole, principale activité économique de la zone. Cet état de fait sera à l'origine d'une précarisation sociale et économique qui a été aggravée par la délocalisation des programmes et structures publics de développement vers la capitale (Manga 2014), provoquant ainsi une présence réduite de l'État central pour conduire des opérations de secours et de développement en Casamance.

<sup>5</sup> Actuellement certains de ces villages sont réhabitués grâce au retour de certains déplacés.

Une telle situation a rendu nécessaire la mise en œuvre de projets alternatifs de développement au bénéfice des populations locales. Ce nouvel environnement va favoriser l'essor des ONG qui vont devenir des cadres de développement venus au « secours » des populations.

## **2.2. La méthodologie de recherche**

Ce travail vient en complément à une étude que nous avons préalablement menée sur la contribution des ONG ACPP et ENDA-ACAS à l'effort de développement de la commune rurale de Niaguis. Dans cette précédente étude, nous avons soutenu, à partir des données recueillies auprès des populations, l'idée de la présence d'acteurs locaux (acteurs associatifs et leaders villageois) qui, positionnés entre les ONG et les populations locales, développent des actions qui s'inscrivent dans une logique de drainage et d'accaparement des ressources financières et matérielles qui émanent de l'action non gouvernementale.

À la suite de ce travail, on a effectué des entretiens complémentaires afin de soumettre cette thèse à la rigueur d'une analyse critique. Ainsi, on a privilégié les témoignages des personnes qui assurent la fonction d'intermédiaires (les élus locaux, les chefs de villageois et les responsables d'associations villageoises) ainsi que ceux des responsables des ONG en question. Pour ce faire, la collecte des données a été basée sur une approche essentiellement socio-anthropologique qui, s'inscrivant dans une démarche de diversification et de recherche de la saturation empirique, a conjugué la conduite d'entretiens semi-directifs et l'observation directe.

Ainsi, 3 élus locaux (dont le Président de la Communauté Rurale de Niaguis), 9 chefs de villages, 6 responsables d'associations locales et 4 responsables ou employés d'ONG (en raison de 2 par ONG) ont été interviewés.

## **3. Résultats et discussions**

Cette partie est constituée de deux sections qui portent successivement sur le contexte d'émergence de l'intermédiation dans la conduite des opérations de développement à Niaguis et l'analyse du rôle et des actions des acteurs locaux qui sont situées à l'interface entre les développeurs et la population locale.

### 3.1. Niaguis, un contexte favorable à l'intermédiation

Dans la communauté rurale de Niaguis, l'ACPP et ENDA-ACAS<sup>6</sup> ont été les acteurs non gouvernementaux les plus visibles sur le terrain du développement local (I. Sène, 2012). Ces derniers se sont, en effet, engouffrés dans la brèche créée par le retrait des structures étatiques pour se positionner comme un circuit palliatif et assurer la gestion de la demande publique dans un contexte de crise politique aux incidences socio-économiques dramatiques. Les actions réalisées dans ce sens sont relatives à la sensibilisation sur la paix, l'assainissement et l'hydraulique (construction de toilettes publiques, de puits, de bornes-fontaines), la santé (construction de cases de santé et de maternités) et l'éducation (construction de salles de classe et sensibilisation sur la scolarisation des filles, formation des mères éducatrices). D'autres actions ont également été développées dans le domaine de l'agriculture (aménagement de périmètres maraîchers villageois, construction d'unités de conservation et de transformation de produits agricoles), la pêche (octroi de pirogues et d'équipements de pêche), le commerce (construction et aménagement de marchés) sans oublier le financement d'activités génératrices de revenus. Ces diverses initiatives ont permis à ces ONG d'occuper une place de choix au sommet de la pyramide des acteurs du développement local.

Cependant, pour mener de telles actions, ces ONG, étant dans un terrain « codé » avec des formes d'organisation spécifiques au monde rural, avaient besoin de passer par des acteurs locaux qui, du fait de leur maîtrise des enjeux et de leur statut social, ont facilité l'appropriation des actions par la population locale.

C'est ce qui ressort des propos de B.K, agent de terrain dans une ONG :

« On a la particularité d'intervenir en milieu rural. En tant qu'agent de développement si vous intervenez dans ces zones vous avez besoin de facilitateurs qui vous ouvrent les portes, vous présentent aux populations et bénissent vos actions. Sans cela vous pouvez rencontrer des résistances du fait que vous êtes un acteur extérieur inconnu et vos actions peuvent être sujettes à plusieurs supputations. C'est pour nous faciliter la tâche qu'on s'accompagne des chefs de villages et des notables pour informer les populations et les faire adhérer au projet. Si vous allez dans certaines zones, sans être accompagné par le chef ou un de ses mandataires, vous courez le risque d'être incompris ».

Le recours à ces intermédiaires est également lié à la sensibilité des problématiques soulevées par les projets. Par exemple, pour développer un projet de sensibilisation sur la paix ou sur la scolarisation des enfants, ENDA-ACAS a fait recours à des intermédiaires locaux

---

<sup>6</sup> Lors d'une enquête que nous avons effectuée auprès des populations de la commune de Niaguis, l'ACPP (87%) et ENDA ACAS (68,1%) ont été cités comme étant les principaux partenaires non gouvernementaux de la commune rurale de Niaguis.

qui semblent beaucoup plus aptes à porter le discours. Pour justifier le recours à des animateurs locaux, un responsable nous dit :

«Il y'a des questions assez sensibles. Et si vous venez avec votre façon de penser pour changer les habitudes et les mentalités des gens, vous risquez de vous mettre à dos la population. Pour provoquer un changement positif au niveau des populations, on préfère travailler avec des gens qu'elles connaissent, des gens qui parlent leur langue et qui connaissent leurs modes de vie. Les animateurs locaux comprennent mieux leurs pratiques, ils sont donc plus outillés pour les aider».

D'une part, porte d'entrée des ONG et d'autre part, interprètes socio-culturels, les intermédiaires sont des facilitateurs incontournables qui, grâce à leur statut et la maîtrise du milieu, éclairent l'action non gouvernementale. À Niaguis, on se rend compte que ces derniers ont pu faire leur entrée dans le champ du développement grâce à l'intervention des ONG, laquelle a été favorisée par les conséquences dramatiques du conflit casamançais. C'est aussi pour éviter une sorte de « revanche du contexte »<sup>7</sup> que les ONG ont eu recours à des facilitateurs dont le statut et la connaissance des codes culturels locaux donnent accès à une position stratégique d'intermédiaire et légitiment leur participation à l'action non gouvernementale.

Ce mécanisme de déploiement confirme l'analyse de Legros et Olivera (2011) selon qui les intermédiaires travaillent à construire le dialogue entre acteurs et bénéficiaires de l'offre de développement tout en faisant comprendre aux populations locales les enjeux des projets de développement.

### **3.2. De « simples » intermédiaires plutôt que des courtiers en développement**

À Niaguis, nous avons pu constater que les principaux acteurs qui assument la fonction d'intermédiation sont les élus locaux, les chefs de villages et les responsables d'associations locales (ASC ou groupements de femmes par exemple). Ces derniers, dépourvus de ressources et de marges d'action pour exercer un courtage, jouent un rôle de facilitateurs entre les populations locales et les ONG. À l'exception des chefs de villages, le recours à ces acteurs est généralement conditionné par la nature des actions à mettre en œuvre. Ils jouent donc des rôles différents.

---

<sup>7</sup>Cette notion développée par Olivier De Sardan (2016), rappelle l'importance de la prise en compte des contextes locaux et des situations des bénéficiaires dans la conduite de l'action publique. La non prise en compte du contexte contribue, selon ce dernier, à la production d'actions inadaptées qui expriment une « revanche des contextes ».

### **3.2.1. Les élus locaux : des relais institutionnels**

Les élus locaux forment la première catégorie de médiateurs (ou intermédiaires) rencontrée sur le terrain. Représentants des populations et de leurs villages respectifs au niveau du conseil municipal, ces derniers sont identifiés parmi les acteurs qui facilitent l'entrée des ONG dans l'espace villageois.

N'ayant pas pour vocation de drainer les ressources de l'action non gouvernementale, ils contribuent tout de même à l'éclairage de cette action par le biais d'une intermédiation rendue possible grâce à leur statut d'élus. En tant que pouvoir décentralisé, la communauté rurale constitue une courroie par laquelle les ONG entrent dans les différents villages de Niaguis.

C'est généralement à l'occasion de l'élaboration du PAI (Plan Annuel d'Investissement) que le conseil rural (actuel conseil municipal) prend solennellement connaissance des projets initiés par les ONG. À cette occasion, des propositions d'orientation sont faites par les élus et notamment les responsables des commissions compétentes pour faciliter l'adéquation entre l'offre de développement et les besoins des populations. Cependant, le fait que les axes d'intervention et les modalités de déploiement de l'offre de développement soient définis en amont par les ONG et leurs bailleurs empêche toute modification d'envergure de la ligne d'intervention.

Selon l'ancien Président de la communauté rurale :

« L'élaboration du PAI est l'occasion de présenter devant le conseil et ses partenaires les initiatives non gouvernementales. En fait, quand nous préparons le plan annuel, on invite tous les partenaires qui interviennent dans la commune, y compris les ONG, pour leur donner l'occasion de présenter leurs projets. Ils disent ce qu'ils prévoient de faire pour nous et après nous mettons en marche la collaboration, car c'est le conseil qui facilite l'accès aux populations. Nous impliquons les commissions compétentes et les conseillers des différents villages respectifs pour les aider ».

Des informations recueillies auprès d'élus locaux, de notables et de responsables d'ONG nous ont permis de constater que, dans la majeure partie des cas, les priorités et les axes d'orientation sont définis avant l'implication du conseil et des élus. Ces derniers n'exercent pas d'influence majeure sur la définition des axes prioritaires d'intervention. Ils se chargent généralement de faciliter la mise en œuvre des projets en aidant les développeurs à identifier les personnes porteuses d'enjeux. Ainsi, ils passent par les chefs de villages et les associations villageoises pour les mettre au courant des initiatives non gouvernementales et pour les amener à jouer un rôle de facilitateur auprès des populations des villages respectifs.

Les élus président souvent les foras villageois qui sont organisés avec les notables et les leaders villageois pour expliquer l'intérêt des projets de développement initiés par les acteurs non gouvernementaux. Ces foras sont d'ailleurs l'occasion de gagner l'adhésion des populations au projet.

L'action de ces intermédiaires ne s'inscrit donc pas dans une logique de drainage des ressources vers l'espace villageois en ces sens que c'est au moment de la mise en œuvre de l'aide que ces derniers interviennent en tant que facilitateur. Par ailleurs, ils ne font pas montre de capacités à contrôler les modes d'affectation ni de redistribution des ressources. Ce qui, en d'autres termes, les empêche d'accaparer la rente du développement, car pour la plupart du temps l'accès à cette rente est hors de portée. Or, comme le soutiennent les théoriciens du courtage, la capacité à drainer les ressources et le contrôle de leurs modes d'affectation et de distribution constituent des compétences spécifiques aux courtiers. Vu sous cet angle, nous pouvons affirmer que l'action d'intermédiation assurée par les élus locaux ne s'apparente pas à du courtage en développement quoi que ces derniers s'accommodent parfois de « l'art de faire croire » (G. Blundo, 2000) en s'appropriant le mérite de l'initiative de l'action non gouvernementale sur qui, ils n'exercent pourtant aucune influence d'envergure. Bien que cette forme d'accommodation frise une des actions spécifiques du courtage (c'est-à-dire le « faire croire »), elle ne saurait suffire à soutenir l'existence de cette pratique en ce sens que certaines conditions sociales nécessaires à l'exercice du courtage (compétences rhétoriques, drainage des ressources extérieures, existence de réseaux sociaux, etc.) ainsi que les logiques de redistribution et d'accaparement des ressources sont inexistantes.

### **3.2.2. Les chefs de village : des facilitateurs locaux**

En zone rurale, le chef de village joue un rôle important. Au-delà de la fonction de gestion du village, il constitue un acteur par lequel passent généralement les informations. Ce qui le place au cœur de l'action. En effet, disposant d'un pouvoir local en tant que représentant de l'État, il constitue un facilitateur « naturel » pour les pouvoirs publics ou les acteurs externes désirant intervenir dans le village.

À Niaguis, l'adhésion d'un chef de village à un projet constitue un atout de taille pour faciliter sa mise en œuvre dans sa localité. Cette position stratégique, bien comprise par les opérateurs de développement, confère aux chefs un statut d'intermédiaire presque incontournable.

Ainsi, dans le cadre de l'intervention non gouvernementale, les chefs de village jouent un rôle important dans la mobilisation des populations autour de l'action des ONG. Ils

facilitent leur adhésion au projet et servent d'appuis aux ONG dans le cadre de la mise en œuvre de leurs actions. C'est pour cette raison que M.C. (chef de village) affirme que :

« Nous sommes les seuls à pouvoir faciliter l'action des ONG. Nous sommes en zone rurale, et le chef de village a une importance capitale pour les populations. Elles nous respectent et nous font confiance. C'est pourquoi quand les ONG passent par nous, elles accèdent facilement aux populations. Il suffit qu'on adhère pour que les populations adhèrent aux projets ».

Un autre chef de village abonde dans le même sens, apporte des précisions à ce propos :

« Les ONG nous informent pour que nous informions la population. Mais elles le font après avoir conçu et élaboré leurs projets. Elles viennent avec des initiatives, elles nous contactent pour nous expliquer et nous passons le message aux populations. S'il est nécessaire de tenir une réunion pour donner plus d'explications aux populations c'est nous qui rassemblons les gens ».

Ces propos, confirmés par des responsables d'ONG, montrent que même s'ils occupent une position stratégique pour faciliter l'adhésion de la population autour des projets non-gouvernementaux, les chefs de village ne sont impliqués qu'à certaines périodes de l'intervention des ONG. Leur participation dans la phase d'élaboration des projets et dans l'identification et la définition des priorités s'avère très faible.

Pour la plupart des cas, la participation des chefs de village est limitée à un rôle d'information pour expliquer aux populations les logiques et les enjeux des projets de développement. Cette approche ne leur donne pas suffisamment de marges pour exercer une influence quelconque sur l'orientation des actions encore moins pour déployer des stratégies de convoitise ou d'accaparement des ressources de l'aide au développement. La situation de ces acteurs remet en cause l'idée que les leaders villageois (paysans) s'appuient sur leur position pour se muer en courtiers en développement. Elle confirme, en conséquence, la thèse de Sodeik qui estime que des acteurs locaux peuvent se situer à l'interface du développement sans assumer la fonction de courtier. Dans le contexte de Niaguis, le rôle des chefs de village dans la conduite des opérations de développement illustre bien cette idée.

### **3.2.3. Les associations locales : bras des ONG**

À l'image des élus locaux et des chefs de village, les associations villageoises (associations sportives et culturelles et groupements de femmes) assurent une fonction d'intermédiation dans le cadre de la contribution non gouvernementale à l'effort de développement à Niaguis.

Celles-ci ont la particularité d'être plus présentes sur le terrain, car elles constituent le bras des ONG. En effet, au moment où les autres se limitent à la sensibilisation et à l'éclairage des actions pour faciliter l'adhésion des notables, des leaders villageois et des populations, cette catégorie d'intermédiaire sert de main-d'œuvre locale à l'action non

gouvernementale. Ce qui lui assure une présence plus active et plus longue dans le champ du développement. En effet, c'est notamment lors de la mise en œuvre des actions que les associations locales sont impliquées pour accompagner sur le terrain les ONG, devenant ainsi des relais ou des animateurs.

Par ailleurs, il faut noter que l'implication des associations obéit à une logique de sélection dictée par la nature des actions et des cibles notamment. Ceci explique le fait que d'un projet à l'autre, ces structures n'ont pas le même niveau d'implication. Parmi les associations les plus impliquées dans la mise en œuvre des projets portés par ACPP et ENDA-ACAS, nous pouvons respectivement noter les groupements de femmes, les associations sportives et culturelles (ASC) ou encore les associations de parents d'élèves (APE) avec, pour chacune d'elles, des responsables sélectionnés et formés pour effectuer des tâches spécifiques. En guise d'exemple, on peut noter l'implication des ASC lors des foras de sensibilisation sur la paix et celles des groupements féminins et des associations de parents d'élèves dans le cadre des campagnes pour la scolarisation des filles. Toutefois, cette présence effective ne dote pas ces acteurs de ressources suffisantes pour exercer la fonction de courtier en développement. En effet, comme le note F.S (présidente d'un groupement de femmes) :

« On est des partenaires des ONG (...). On essaye parfois de leur faire des propositions, d'orienter les actions vers des secteurs plus pertinents, mais ce sont elles qui savent ce qu'elles veulent faire ou ce que leurs moyens permettent. Donc, on se limite à exécuter les tâches pour lesquelles, elles font recours à nous (...). Nous faisons souvent de l'animation pour les projets. Personnellement, j'ai été formée par une ONG. Je pense que c'est ENDA et j'ai participé à des campagnes de sensibilisation sur la scolarisation des filles et sur la lutte contre les grossesses précoces ».

Les propos de cette dame montrent que les associations locales sont généralement cantonnées à leur rôle d'exécutants sélectionnés pour mener des tâches spécifiques à l'occasion de la mise en œuvre des projets. Ces propos ont été confirmés par d'autres leaders associatifs que nous avons rencontrés et selon qui le rôle d'interface se limite généralement à l'information des membres, la préparation et l'organisation de réunions collectives, l'animation de forums de sensibilisation, la conduite de médiations sociales, etc. Des responsables d'ONG ont également confirmé cette forme d'implication qui, se limitant à l'exécution de tâches commandées, fixées et rémunérées (frais de déplacement, per diem) par les acteurs non gouvernementaux, limite les possibilités de courtage associatif.

Cette configuration et le mécanisme de déploiement des actions qui en découlent montrent que, contrairement à l'idée développée par les pionniers et reprise par Alou (2000), l'intermédiation associative, dont il est question ici, ne fait apparaître aucune logique de courtage. En d'autres termes, l'expérience associative n'est pas mise au profit du drainage ou

de l'accapement des ressources, lesquelles semblent inaccessibles. Celle-ci n'est également pas mobilisée en tant que bannière pour légitimer une quelconque entreprise politique comme l'a semblé soutenir l'idée de Delville.

### **Conclusion**

À Niaguis, les trois catégories d'intermédiaires que nous avons identifiées ne font montre d'aucune capacité à drainer des ressources extérieures vers un espace social correspondant à ce qu'Olivier De Sardan et Bierschenk appellent une « arène ». Ces acteurs ne développent également pas cette capacité d'influence qui permet aux courtiers, dans la perspective de ces auteurs, d'orienter les actions des ONG vers des domaines ou des espaces correspondant à leurs logiques spécifiques. Ils ne sont impliqués ni dans des logiques de réseautage pour l'accapement des ressources ni dans des conflits de convoitise de la rente du développement. En effet, ces personnes jouent simplement le rôle d'intermédiaires, c'est-à-dire des facilitateurs qui ne participent à l'action non gouvernementale que lors de la phase de mise en œuvre de celle-ci dans l'espace villageois. Ce qui est à l'origine d'une marge d'action assez restreinte qui limite toute possibilité de mobilisation d'une logique apparente de courtage.

Ce constat issu des enquêtes réalisées montre que les intermédiaires sont effectivement confinés dans une fonction d'information et de mobilisation des populations pour faciliter leur adhésion à l'action de développement. Cela nous amène à relativiser l'idée de la présence systématique d'acteurs locaux qui, positionnés à l'interface entre les développeurs et les bénéficiaires des projets, développent une logique de courtage qui leur permet de s'inscrire dans une démarche de drainage et d'accapement des ressources financières et matérielles qui émanent de l'aide au développement.

Les personnes qui assurent l'intermédiation à Niaguis sont donc de « simples » intermédiaires et non des courtiers en développement. Ces dernières, bien que situées à l'interface entre les ONG et les populations locales, n'assument en aucun moment une fonction de courtage telle que définie par l'approche d'Olivier De Sardan et Bierschenk.

### **Références bibliographiques**

AGG Catherine, 2006, «Winners or Losers? NGOs in the current aid paradigm», *Development - Rome then London*, 49 (2), p.15-21.

ALOU Mahaman Tidjiani, 2000, « Courtiers malgré eux. Trajectoires de reconversion dans l'association Timidria au Niger » in Thomas Bierschenk, Jean Pierre Chauveau & Jean Pierre

Olivier De Sardan (dir), *Courtiers en développement : les villages africains en quête de projets*, Paris, APAD-Karthala, p.279-304.

AMIN Samir, 1973, *Le développement inégal. Essai sur les formations sociales du capitalisme périphérique*, Paris, Éditions de Minuit.

BLUNDO Giorgio, 1995, « Les courtiers en développement en milieu rural sénégalais. Anthropologie des intermédiaires locaux dans le système de distribution de l'aide au développement au Saloum Oriental », *Cahiers d'études africaines*, n° 137, p. 73-99.

BLUNDO Giorgio, 2000, « Élus locaux et courtiers en développement au Sénégal. Trajectoires politiques, modes de légitimation et stratégies d'alliance » in Thomas Bierschenk, Jean Pierre Chauveau & Jean Pierre Olivier De Sardan (dir), *Courtiers en développement : les villages africains en quête de projets*, Paris, APAD-Karthala, p. 71-100.

COLL Jerome, 2000, « animateurs et coordinateurs. Les courtiers en développement de Malem-Hodar (Sénégal) » in Thomas Bierschenk, Jean Pierre Chauveau & Jean Pierre Olivier De Sardan (dir), *Courtiers en développement : les villages africains en quête de projets*, Paris, APAD-Karthala, p.101-123.

DELVILLE Philippe-Levigne, 2000, « Courtiers en développement ou entrepreneurs politiques ? Les responsables d'associations villageoises de développement dans une région d'émigration internationale (Mali, Sénégal) » in Thomas Bierschenk, Jean Pierre Chauveau & Jean Pierre Olivier De Sardan (dir), *Courtiers en développement : les villages africains en quête de projets*, Paris, APAD-Karthala, p. 165-187.

KOSSI Ankou, 2000, « Dynamique associative, courtage en développement et stratégies d'insertion. L'association des ressortissants d'Enouli-Kodzo-Am au Togo » in Thomas Bierschenk, Jean Pierre Chauveau & Jean Pierre Olivier De Sardan (dir), *Courtiers en développement : les villages africains en quête de projets*, Paris, APAD-Karthala, p.145-164.

LEGROS Olivier & Olivera Martin, 2011, « L'intermédiation sociale et interculturelle. Réflexions libres à partir de terrains français et africains », *Ville-école intégration, Diversité*, p.172-178.

LUWANI Ayemi, 2015, *Les intermédiaires en développement en Afrique subsaharienne : analyse comparative de Cotonou et de Lomé*, Thèse de doctorat, Montréal, Université de Montréal.

MANGA Mamadou Lamine, 2014, *La Casamance dans l'histoire contemporaine du Sénégal*, Paris, L'Harmattan.

NEUBERT Dieter, 2000, « Le rôle des courtiers locaux dans le système du développement. Quelques expériences de (projets d'autopromotion) en Afrique de l'Est » in Thomas Bierschenk, Jean Pierre Chauveau & Jean Pierre Olivier De Sardan (dir), *Courtiers en développement : les villages africains en quête de projets*, Paris, APAD-Karthala, p. 241-257.

OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre & BIRSCHENK Thomas, 1993, « Les courtiers locaux en développement », *Bulletin de l'APAD*, n° 5, p.71-76.

OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, 1995, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, APAD-Karthala.

OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, 2016, « Modèles voyageurs et revanche des contextes : le rôle des enquêtes qualitatives », *Actes de conférence tenue le 26/07/2016 à Niamey, 7e Édition de l'Université d'été du Lasdel*.

ONU, 2000, Déclaration du millénaire. New York, Nations Unies.

SENE Ismaila, 2012, *Problématique de la pertinence de l'action des ONG dans le développement social et économique en Casamance : le cas de l'ACPP et ENDA-ACAS dans la communauté rurale de Niaguis*, Mémoire de Master, Ziguinchor, Université Assane Seck.

SODEIK Eva, 2000, « Interfaces sans courtiers ? Conditions d'émergence du courtage et conséquences de son absence » in Thomas Bierschenk, Jean Pierre Chauveau & Jean Pierre Olivier De Sardan (dir), *Courtiers en développement : les villages africains en quête de projets*, Paris, APAD-Karthala, p. 259-278.