
**Entre « *dhat* » et « *self-efforts* »,
Ambivalences et complexité
de « l'exemplarité » d'une association locale :
« l'Association coopérative du bloc 27 »
à As-Salam, Khartoum**

*Micaël Nègre**

Au Soudan comme ailleurs, le cadre doctrinaire que constitue le discours des grands bailleurs de fonds internationaux influence fortement l'activité des ONG impliquées dans le domaine de l'aide au développement¹. Parmi les grandes orientations de ce discours, les analyses de Béatrice Hibou nous ont montré comment le refus du politique au sein des publications de la Banque mondiale masque un dénigrement de l'État². Ce dernier est disqualifié en tant qu'interlocuteur acceptable au profit d'une « société civile » aux contours flous. En outre, le « catéchisme » de la Banque mondiale consiste en une promotion du libéralisme économique. L'analyse de Francine Mestrum sur le discours du PNUD, concernant la lutte contre la pauvreté, nous apporte des éclairages complémentaires³. Signant la fin des politiques sociales « par le haut » et donc de la prise en main de ces dernières par l'État, la nouvelle doctrine place désormais l'individu au centre de son action. On attend de ce dernier qu'il sorte de la pauvreté « par lui-même », l'intervention extérieure ne devant permettre que son insertion dans le marché.

Pourtant l'action des ONG d'aide au développement est aussi contrainte par le cadre institutionnel mis en place par le régime de Khartoum. Il est en effet difficilement envisageable qu'un régime exerçant un contrôle permanent sur l'activité des diverses ONG présentes au Soudan, laisse se dérouler en toute indépendance des projets s'inscrivant explicitement dans un cadre théorique qui tente de contourner l'État. Face à la logique des ONG, une logique propre au régime autoritaire visant à contrôler la société est elle aussi à l'œuvre. Au Soudan la situation est d'autant plus brouillée que le gouverne-

* Lauréat DEA, Sciences politiques comparées IEP d'Aix-en-Provence.

1. Cet article s'appuie sur une enquête réalisée en 2003 dans le cadre d'un mémoire de DEA, *Développement local, ONG internationales et autoritarisme dans le Soudan réformé d'al-Basbir. Prisme de la question du contrôle des ressources hydrauliques à Khartoum et étude de cas*, IEP d'Aix-en-Provence, à paraître en co-édition CEDÉJ-IREMAM.

2. B. HIBOU « Économie politique du discours de la banque mondiale en Afrique sub-saharienne. Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire », *Études du CERI*, n° 39, mars 1998.

3. F. MESTRUM « De l'utilité de la "lutte contre la pauvreté" pour le nouvel ordre mondial », *Nouveaux cahiers de l'IUED*, n° 13, p. 67-82.

ment d'al-Bashir a mis en œuvre depuis le début des années quatre-vingt-dix un large programme de réformes. Ces dernières s'organisent autour des deux grands axes de la décentralisation et de la libéralisation de l'économie. S'il ne faut pas prendre ces mots d'ordre pour argent comptant, il est par contre frappant de constater comme ils entrent en résonance avec le discours des grands bailleurs de fonds internationaux.

Partageant un substrat doctrinaire commun tout en étant confrontées aux mêmes réalités de terrain, les différentes ONG impliquées dans l'aide au développement tendent finalement à développer des réponses pratiques similaires, donnant un caractère stéréotypé à leur intervention. Si l'on s'intéresse plus particulièrement aux projets de développement qui prennent comme point de départ la création d'une infrastructure hydraulique – ce qui constitue déjà un mode d'intervention type – on peut ainsi relever différentes figures imposées. L'élément fondamental commun à ces différents projets est sans doute la formation d'un comité représentatif de la population. Ce comité prend une part active à la gestion de l'infrastructure hydraulique et est censé fonctionner, à terme, de manière autonome. De tels comités locaux de gestion répondent au triple objectif de contournement de l'État, de participation locale de la population et de promotion de la société civile. Le caractère représentatif de ces comités est essentiel afin de permettre une appropriation de l'infrastructure par la population. En corollaire de ce parti pris en faveur de la « société civile » locale et des comités locaux de gestion, l'implication de l'État dans le projet est ressentie comme un obstacle à sa réussite. Pour les différentes organisations, la figure obligée du comité apparaît donc bien comme une tentative de mise en pratique, plus ou moins directe, des préceptes de ce que l'on peut désigner comme la « bonne gouvernance », dont la traduction est ici gouvernance locale. Cette inscription est d'autant plus claire que conformément à l'ethos des grands bailleurs de fonds internationaux, la plupart de ces projets s'inscrivent dans une logique économique libérale. La rentabilité économique du projet et sa capacité à générer des bénéfices apparaît, au même titre que l'implication de la population dans la gestion de l'infrastructure, comme un élément déterminant de sa « *sustainability* », c'est-à-dire de sa pérennité. L'objectif pour l'organisation est en effet de mener à terme un processus d'autonomisation de la structure mise en place. Celle-ci constitue dès lors une sorte de privatisation au profit de la communauté. Elle présente, en outre, le double avantage de délester l'ONG du poids financier du projet et d'écarter l'appareil d'État de la gestion du projet.

Est-ce à dire que de tels projets d'aide au développement constituent la mise en œuvre directe des logiques promues par le discours des bailleurs de fonds internationaux ? En partie seulement. Force est de constater par ailleurs que la figure du comité local ou l'omniprésence d'une logique de marché peut apparaître comme une réponse au cadre particulier du terrain soudanais. Si la figure obligée du comité répond au thème de la gouvernance locale ne répond-elle pas de même à la réalité des comités populaires de quartier mis en place par le régime en 1990 ? De même, l'optique économique libérale, dans laquelle s'inscrivent ces projets, ne fait-elle pas écho à la libéralisation de l'économie prônée par le régime et, plus généralement, au discours officiel autour de la notion de *dbat*, mis en avant par le régime depuis le début des années 1990 pour désigner les initiatives privées de production de l'espace public ou de développement urbain ? Cette similitude entre deux cadres

discursifs est d'autant plus troublante qu'elle laisse à craindre de possibles récupérations souterraines par l'État de projets placés sous le signe de la gouvernance locale.

Dans ce cadre, un cas spécifique, celui de « l'Association coopérative du bloc 27 », association locale issue d'un projet de développement hydraulique mené par l'ONG française Action contre la faim (ACF), me paraît tout à fait exemplaire. À la fois exemple de réussite pour l'ONG qui en est à l'origine, mais aussi parfaitement inscrite dans le champ du *dhat* promu par l'État soudanais, ce cas est riche d'enseignements sur la complexité des relations entre les différentes logiques dont résulte son activité concrète. De ce fait, il contribue également à démontrer les limites d'une aide au développement se voulant extérieure à l'État dans un contexte autoritaire impliquant un contrôle serré de la société par les instances politiques.

Le projet d'ACF

L'originalité du projet d'ACF tient au fait que l'ONG française fut l'une des premières à s'intéresser spécifiquement à la population des « villes de la paix » - *resettlement areas* dans le vocabulaire des ONG internationales. Répondant à la nécessité pour les autorités soudanaises d'apporter une solution à l'urbanisation spontanée engendrée par le fort exode rural, les « villes de la paix » ont également permis une ségrégation spatiale et la fixation loin des centres urbains d'une population jugée politiquement dangereuse par le régime. Dans la pratique, la fondation des « villes de la paix » s'est traduite par la réinstallation forcée de milliers de personnes déplacées sur des terrains désertiques, en périphérie des grandes agglomérations. Par manque de moyens et d'intérêts, l'ensemble des services publics urbains, eau, électricité, transports, écoles, hôpitaux, y sont pour ainsi dire absents et les autorités publiques ont, pour l'essentiel, limité leur action au marquage au sol des parcelles constructibles. Délaissée par les autorités publiques, disposant de peu de ressources propres, éloignée des centres économiques urbains, la population des *resettlement areas*, bien que disposant d'un habitat légal, vit donc une situation de précarité proche de celle des populations réfugiées parquées dans les camps.

Dès 1996, ACF qui jusqu'alors intervenait essentiellement au sud du pays, initie une action dans les *resettlement areas* situées à l'ouest d'Omdurman en y installant un centre nutritionnel. Prenant rapidement conscience du problème que représente pour la population l'approvisionnement en eau, l'organisation lance dès 1997 le projet « eau et assainissement de Khartoum ». Le fait de s'intéresser à la population des *resettlement areas* relève alors d'une certaine clairvoyance quant aux conditions de vie de cette dernière. Force est par contre de constater que le mode d'intervention adopté par l'organisation est, quant à lui, beaucoup plus conforme à un modèle largement diffusé. Le projet initial prévoit le forage de quatre puits, chacun d'entre eux devant approvisionner quatre blocs d'habitations, soit environ 5 000 personnes. Il prévoit en outre la construction de milliers de latrines. Cependant, au-delà des aspects techniques, c'est bien le comité local de gestion qui constitue le cœur du projet. Il s'agit en effet d'assurer la pérennité du projet dans le long terme

et de permettre sa survie après le désengagement de l'ONG française. Pour atteindre cet objectif, la première mesure consiste à tenter d'impliquer les habitants bénéficiaires en créant pour chacun des forages un comité représentatif chargé d'assurer la bonne gestion du puits. Un autre facteur est tout aussi important : sa viabilité financière sur le long terme. Si l'infrastructure des puits a été offerte aux habitants par l'ONG française, la vente de l'eau à des prix préférentiels pour les habitants du quartier est censée dégager des bénéfices. Ces bénéfices devront ensuite être investis dans de nouveaux projets et participer ainsi à l'amélioration des conditions de vie de la communauté. En 2001, trois des quatre comités gagnent leur autonomie vis-à-vis de l'ONG et sont enregistrés auprès du ministère des Finances comme des « associations coopératives » ouvertes à tous les habitants des quartiers concernés. La gestion du quatrième puit souffrant de problèmes techniques et humains est confiée dans le même temps à la municipalité. Parmi les trois associations autonomes, l'Association coopérative du bloc 27 fait preuve d'un tel dynamisme qu'elle acquiert un statut d'exemplarité, preuve du bien-fondé du cadre discursif et pratique de l'aide au développement local. Cependant, si l'ajustement entre la réalité de l'Association et le discours constituant de l'aide au développement adopté par ACF semble parfait, il n'exclut pas pour autant un ajustement tout aussi parfait dans le champ du *dbat* promu par le régime. C'est de cette double inscription, à la croisée des champs du « *self* » promu par l'ONG et du « *dbat* », que provient la complexité du cas de l'Association coopérative du bloc 27 et son intérêt.

À la croisée des champs ?

Dans l'optique d'ACF tout semble concourir à faire de l'Association coopérative du bloc 27 un modèle de réussite. Sur un plan matériel, l'Association coopérative du bloc 27 a pu perpétuer la gestion du puits après le départ de l'ONG française et les bénéfices tirés de la vente de l'eau ont permis d'initier de nombreux sous-projets : création d'un micro-réseau électrique, mise en place d'une pépinière destinée à alimenter un petit marché au profit des femmes, construction et réfection d'écoles et de mosquées. L'impact positif de l'activité de l'Association sur les conditions de vie de la population ne fait donc aucun doute. Devant le manque d'intérêt et de moyens des autorités soudanaises, l'Association peut même être considérée comme l'unique entité assurant des services publics au sein du quartier.

L'exemplarité de l'Association quant à son fonctionnement interne semble tout aussi justifiée. La participation de la population dès les premières phases du projet et l'appropriation de la structure qui en découle ont abouti à la constitution d'une association ouverte à tous. Cette dernière semble fonctionner de manière transparente, comme en témoigne la tenue régulière de réunions qui permettent des élections internes ainsi que la remise de rapports d'activité détaillés. Enfin, les populations constituant des cibles prioritaires pour l'ONG, en particulier les femmes mais aussi les groupes tribaux minoritaires, font l'objet d'une attention particulière et bénéficient de postes au sein du Conseil d'administration. L'ajustement de l'activité de l'Association aux modes d'intervention et au discours des institutions et des organisations internationales semble donc total.

Par ailleurs, conformément à l'optique générale de dénigrement de l'État, l'exemplarité du projet comporte une critique de l'appareil public à peine voilée. Ainsi, à l'occasion d'une communication sur le projet, les anciens responsables du programme déclarent au sujet de l'intérêt de la gestion communautaire au travers des comités que « c'est aussi le seul moyen de ne pas soutenir indirectement les autorités de l'État ou les corps à qui l'on délègue habituellement ce type d'infrastructures...⁴ ». De manière plus générale, l'exemplarité de la gestion des puits par les comités, puis par les associations coopératives est construite en opposition à celle de la State Water Corporation (SWC, agence nationale ayant normalement la responsabilité de l'approvisionnement en eau de l'ensemble de l'État) en collaboration avec les « comités administratifs » des localités. Les auteurs de l'évaluation finale du projet après avoir pris les précautions d'usage consistant à déclarer qu'il ne s'agit pas pour eux « d'évaluer le système de gestion des forages appliqué par la State Water Corporation et les comités administratifs » mais de mener une comparaison analytique⁵, contribuent à dénigrer l'action des autorités publiques. La comparaison est d'abord technique. Elle porte sur le choix de la pompe par la SWC qui est sujette à des pannes plus fréquentes que le modèle préféré par ACF, sur la conception technique de la rampe d'approvisionnement ne comptant qu'une seule lance de remplissage pour les puits de la SWC contre trois pour les puits installés par ACF et sur les bénéfices dégagés par les diverses structures. La gestion en coopération entre les comités administratifs de la localité et la SWC est aussi stigmatisée comme source de discord. D'une part, les comités administratifs se plaignent de la lenteur de la SWC lorsqu'il y a nécessité de faire appel à elle, d'autre part, la SWC accuse ces derniers de détourner de l'argent. La comparaison apparaît donc bien, non sans raison, comme une critique plus ou moins ouverte des autorités en charge de la gestion des puits publics du secteur. Par opposition, le projet d'ACF s'érige comme un modèle de « bonne gouvernance ».

Aux yeux de ses promoteurs, le projet mené par ACF participe donc de la stratégie largement partagée par les acteurs internationaux de promotion de la « société civile » et de contournement de l'État et en constitue une réussite éclatante. Pourtant, aussi paradoxal que cela puisse paraître, l'Association coopérative peut revêtir dans le même temps un caractère d'exemplarité au sein du discours développé par le régime. Il est même possible d'émettre l'hypothèse que l'Association y tient une place particulière. De manière générale, le discours officiel sur les réformes engagées depuis 1989 place, en effet, la mobilisation des ressources au niveau local et la participation de la communauté au développement du pays parmi les objectifs à atteindre au travers de la décentralisation et de la libéralisation économique. Dans ce cadre, le développement autogéré promu par l'Association coopérative, désormais indépendante, et son dynamisme peuvent tendre à prouver la réussite et le bien-fondé des réformes entreprises. En d'autres termes, l'activité de l'Association s'ajusterait parfaitement au discours officiel sur le *dbat*. Selon Isabelle Baillard

4. Compte rendu de conférence daté de février 2002 intitulé « Community Management of Deep Boreholes in Omdurman district, Sudan », transmis par ACF lors des entretiens.

5. H. O. ALI et Y. TAKHINA, « Khartoum Water and Sanitation Project. Final Evaluation », Khartoum, document interne d'Action contre la faim, non publié, mars 2002, p. 51.

et Patrick Haenni la notion de *dbat* - qui donne lieu à de nombreuses déclinaisons : « *'awn dhati (self-help)*, *i'timad 'ala-dbat (self-reliance)* » - désignant les initiatives privées de développement et de production urbaine fait son apparition dans le vocabulaire officiel en 1991, à la faveur de la prise en main par le régime de la question des quartiers informels qu'il s'agit d'aménager⁶. Cependant, les auteurs analysant le champ de pratiques recouvert par le discours officiel sur le *dbat* nous ont montré dans quelle mesure de telles initiatives privées sont contrôlées par l'État⁷. Il ne suffit donc pas de se laisser bercer par les mots, l'État n'est pas aussi absent des entreprises qu'il contribue à qualifier lui-même comme relevant du champ du *dbat*⁸. Les efforts populaires demandés aux Soudanais sont, en fait, souvent imposés par les autorités publiques. La participation privée à de telles initiatives est avant tout une participation financière, extorquée de force, pour permettre l'aboutissement de projets décidés par des autorités supérieures. Dans ce cadre, le régime d'al-Bashir s'est appuyé sur les comités populaires, censés représenter la population au niveau local, mais, avant tout, émanations locales du pouvoir politique. Ces comités populaires ont ainsi pris le relais des cellules de l'Union socialiste soudanaise sous Nimeiri. De manière générale, le champ du *dbat* recouvre donc tout à la fois des phénomènes de cooptation et d'allégeance à l'État et éventuellement la réalisation de projets par la communauté mais imposés par l'État à travers ses émanations locales.

Dans quelle mesure l'activité de l'Association s'inscrit-elle dans ce type de pratiques ? Un premier élément intéressant est le fait que le discours sur le *dbat* se soit largement développé précisément dans le cadre de la politique de reprise en main des zones informelles d'habitat. Il y a néanmoins, à mon sens, de réelles différences entre les processus décrits par Isabelle Baillard et Patrick Haenni et le mode de fonctionnement de l'Association coopérative. Contrairement à la situation décrite par les auteurs, l'activité de l'Association et ses différents projets ne sont pas imposés par le haut mais issus d'un travail et d'une conceptualisation par les membres de l'Association eux-mêmes. L'activité de l'Association ne semble pas être le théâtre de corruption. Enfin, l'implication des émanations politiques locales dans l'activité de l'Association n'est pas affirmée et affichée. En définitive, l'activité concrète de l'Association est plus proche du discours officiel que ne semblent l'être les pratiques générales que recouvre le champ du *dbat*, telles que décrites par Isabelle Baillard et Patrick Haenni. Pour autant les rapports entre l'État et l'Association ne sont pas marqués par l'antagonisme, comme en témoignent les photographies des personnalités politiques soudanaises affichées dans la salle de réunion de l'Association.

Comment pouvons-nous expliquer cette libéralité ? En premier lieu, elle résulte certainement du désintérêt de l'État pour l'aménagement d'un quartier excentré dont le niveau de vie général ne laisse pas entrevoir de bénéfices importants. Ce désintérêt est par ailleurs aggravé par le manque de moyens

6. I. BAILLARD et P. HAENNI, « Liberté prétorienne et État minimum au Soudan. L'effort civique entre la poudre et les travaux publics. », *CEDEJ Égypte Monde arabe*, n° 32, 4^e trimestre 1997.

7. *Idem.*

8. *Idem.*

dont disposent les autorités publiques pour assurer les services publics les plus élémentaires. Cependant, en allant un peu plus loin, on peut avancer l'hypothèse que l'Association détient le même statut d'exemplarité au sein du discours officiel sur le *dbat* que celui dont elle bénéficie pour les institutions et les organisations internationales. Dans ce cadre, le fait même que cette dernière ait gagné son indépendance vis-à-vis d'ACF ouvre la voie à une possible insertion de l'activité de l'Association dans le champ que contrôle l'État. L'Association y jouerait un rôle de vitrine pour l'État, vitrine à usage interne et sans doute aussi vitrine à usage externe, à l'attention précisément des donateurs internationaux dont l'État n'a pas les moyens de se passer lorsqu'il souhaite promouvoir le développement du pays.

Plusieurs éléments concourent à étayer cette hypothèse. Les statuts de l'Association placent explicitement son action dans le champ du *dbat*. Ainsi, au chapitre des objectifs de l'Association, on peut lire que l'un d'entre-eux consiste à : « améliorer la santé et les standards de vie des résidents des blocs 26, 27 28 et 30 de la localité d'as-Salam, État de Khartoum, en accord avec les principes de « self-help » par la fourniture d'eau propre, saine et en quantité suffisante à la communauté ⁹ ». De même, la mission de l'Association en matière d'éducation consiste entre autres à : « élever l'esprit de solidarité et de « self-reliance » parmi les citoyens en ce qui concerne leurs besoins communautaires ¹⁰ ». Il ne faut pourtant pas oublier que si l'État, à travers le ministère des finances, a pris part à l'établissement des statuts, ACF a aussi participé à leur conception. Dans ce contexte, l'Association s'inscrit-elle dans le champ du *dbat* promu par l'État Soudanais ou dans celui promu par ACF ? Assurément dans les deux à la fois. La proximité des deux registres discursifs permet cette double inscription et c'est précisément cette proximité qui amène à s'interroger sur le bien-fondé d'interventions extérieures qui, cherchant à contourner l'État, sont en parfait accord avec le discours de ce dernier ainsi qu'avec le cadre institutionnel mis en place dans une logique autoritaire.

Finalement, une source fondamentale va nous permettre de démontrer toute la complexité de cette double inscription : le discours des membres de l'Association obligés de jongler entre les différentes logiques qui s'imposent à eux. Il dénote, d'une part, le cadre doctrinaire que constitue l'héritage d'ACF, d'autant plus important qu'il constitue un atout dans la recherche de nouveaux partenaires étrangers ; d'autre part, l'obligation de se conformer aux règles explicites et implicites que doit respecter toute association dans le contexte autoritaire soudanais.

Assimilation du discours

En première approche, les membres de l'Association inscrivent explicitement leur action dans le cadre de référence que leur a légué ACF. Le regard qu'ils portent sur le fonctionnement de l'Association et sur son histoire est marqué par les valeurs de participation, de démocratie interne et de transpa-

9. Statuts de l'Association : Article III, Objectives, Water Supply, point 2.

10. *Ibid* : Article III, Objectives, Education, point 4.

rence que l'organisation française a cherché à promouvoir à travers son projet. Bien que le projet ait été largement conceptualisé avant même qu'il ne soit lancé sur le terrain, les membres du comité exécutif revendiquent le fait d'avoir participé à la conceptualisation des différentes moutures qu'a connue l'Association dans son histoire. Néanmoins, la représentativité et la légitimité de ces derniers sont basées sur une conception spécifique résultant d'un compromis auquel a abouti ACF et qui a été assimilé par les membres de l'Association. Pour l'ONG, toute la difficulté a consisté à concilier la promotion d'un mode de représentativité et de légitimité passant par la tenue d'élections avec l'objectif, découlant du refus de s'inscrire dans le champ du politique, de ne pas remettre en cause les structures politico-sociales existantes. Dans une société encore fortement segmentarisée, ACF, à l'instar d'autres associations, a abouti à un compromis typique qui consiste à adopter un système de premier tour fonctionnant sur le mode de la désignation, et donc de la représentation communautaire, suivi d'un deuxième tour où les « grands électeurs » élisent par scrutin individuel les membres de l'instance dirigeante. À cela vient encore s'ajouter la nécessité pour nombre d'ONG de promouvoir les femmes et les populations victimisées et donc d'imposer des quotas en faveur de ces dernières. Bien qu'aujourd'hui la question de la représentation communautaire au premier tour ne se pose plus puisque l'Association est ouverte à toute personne désirant s'y inscrire sur une base individuelle, le discours des membres du comité exécutif, quant à leur légitimité, reste marqué par cette conception particulière. Ainsi, Youssef, président de l'Association, déclare :

« L'Association représente les diverses tribus et segments de la communauté avec une attention particulière pour représenter les plus défavorisés et les tribus qui n'ont pas beaucoup de membres dans le secteur. Dans ce cadre, il y a par exemple l'unité des femmes qui a deux représentantes au sein du Conseil d'administration. On a des projets pour les aider et on fait par exemple pousser des fruits et des légumes qui ont permis de développer le petit marché au profit des femmes. Même si elles ne gagnent pas grand chose, avant elles ne travaillaient pas, alors c'est toujours mieux que rien¹¹ ».

Cette déclaration est clairement symptomatique de la position ambiguë dans laquelle se trouvent les membres de l'Association. Ayant assimilé le compromis d'ACF, ils se trouvent dans l'obligation de jongler avec plusieurs registres : celui de la légitimité traditionnelle qui est profondément enraciné dans l'organisation sociale du quartier et celui de la promotion des victimes, ou supposées telles, de l'ordre traditionnel. En outre, les membres de l'Association doivent aussi s'accommoder du registre de la légitimité de type légal-rationnel, impliquée par la tenue d'élections tous les deux ans désignant le conseil d'administration. Ainsi, Youssef, s'exprimant sur le rôle de l'auditeur nommé auprès de l'Association déclare : « Il est responsable de la coopération avec les autorités mais il n'a pas de pouvoir. Son rôle est d'éviter les conflits. Ce n'est pas lui qui décide si tel ou tel projet doit être lancé. Il regarde juste s'il n'y a pas d'irrégularités. Le véritable pouvoir c'est l'assemblée générale qui le détient et le conseil d'administra-

11. Entretien avec Youssef, président de l'Association coopérative du bloc 27, le 24 avril 2005.

tion qu'elle élit¹² ». Le véritable pouvoir sortirait donc des urnes. S'il n'y a pas lieu de remettre en cause le modèle de la démocratie représentative, ni même de le considérer comme totalement externe à la société soudanaise alors même que le pays a connu trois périodes « démocratiques », l'assimilation du compromis initial d'ACF apparaît encore une fois de façon flagrante.

Inscrivant leurs actions dans la droite ligne du discours d'ACF, les membres de l'Association ont en outre conscience du statut d'exemplarité dont bénéficie cette dernière. C'est du moins ce qui ressort des paroles de Youssef : « En fait, la gestion par le Comité est un exemple pour le monde entier. Peut-être qu'ACF va reprendre le modèle d'ici. Peut-être que bientôt, on va retrouver le même modèle de comité en Amérique latine et dans le reste du pays¹³ ». En outre, comme dans le discours d'ACF, l'exemplarité de la gestion associative est confortée par la dénonciation de l'inefficacité comparée des services publics de l'État.

Bien entendu, c'est la gestion des puits publics qui fait l'objet des critiques les plus fréquentes. Dans ce cadre, la question des raisons de l'échec du projet d'ACF dans le bloc 42, dont la gestion a été cédée à la localité, est particulièrement significative. Selon les dires du responsable d'ACF rencontré, les raisons de cet échec seraient, en premier lieu, techniques¹⁴. D'une part, le forage ne serait pas parfaitement vertical, ce qui entraînerait une baisse de production, d'autre part, la salinité de la nappe, à cet endroit précis, aggraverait encore la non-rentabilité du projet. Les auteurs de l'évaluation finale du programme « eau et assainissement » retiennent, quant à eux, les problèmes techniques et évoquent des facteurs aggravants¹⁵. La population du bloc 42 ne se serait pas vraiment appropriée l'infrastructure du fait de sa faible rentabilité et de la relative proximité du souk Libya qui assure à la population des moyens d'autosubsistance plus importants que dans les autres blocs. Quoi qu'il en soit, la gestion du puits par la localité n'apparaît pas comme la cause première du mauvais fonctionnement actuel du forage. Ce n'est pourtant pas l'opinion des divers membres de l'Association. Pour ces derniers, c'est bien la gestion même des autorités publiques qui est remise en cause : « Dans le secteur il y a trois forages creusés par ACF encore gérés par les comités. Le quatrième a été laissé à la localité, personne ne s'en occupe. Il y a aussi des puits privés surtout pour l'agriculture, mais quand ils tombent en panne, ils peuvent rester en panne entre trois jours et trois mois. Quand un puits de la SWC tombe en panne, là il peut rester un an avant d'être réparé. De plus, les heures de travail ne sont pas bonnes. Ici on fait une pause de quatre heures entre deux heures et six heures. Là bas, c'est pas géré correctement¹⁶ ». Sur ce point précis la critique des membres de l'Association paraît donc plus véhémente que celle d'ACF. Il ne faut sans doute pourtant pas surévaluer cette dénonciation. D'une part, si critique il y a, elle reste essentiellement technique, d'autre part, critiquer les localités ou la SWC n'équivaut pas à dénoncer le fonctionnement de l'ensemble de l'appareil

12. *Idem.*

13. *Idem.*

14. Entretien avec un responsable d'ACF, le 10 avril 2003.

15. H.O. ALI et Y. TAKHINA Y., *op. cit.*, p. 49-51.

16. Entretien avec Youssef, président de l'Association coopérative, le 24 avril 2003.

d'État et encore moins le régime. Cette dimension critique n'exclut donc pas une inscription toute aussi prégnante constituant une question de survie dans un rapport de soumission vis-à-vis du régime et de l'appareil d'État.

L'action quotidienne de l'Association ne semble pas entravée par les autorités locales. Est-ce à dire que l'Association bénéficie d'une indépendance totale vis-à-vis de l'appareil d'État ? Sûrement pas. Exemple de développement local autogéré, l'activité de l'Association n'en est pas moins soumise à un certain nombre de règles et de limitations qui sont autant officielles qu'officieuses. Les acteurs locaux ne peuvent, en effet, s'extraire d'un contexte autoritaire qui définit l'espace au sein duquel ils peuvent exister en dehors de l'État et en fixe les limites. La question de l'emprise de l'État sur l'Association mérite donc d'être approfondie. Globalement, cette emprise se traduit par une soumission formelle de l'activité de l'Association aux autorités. Un certain nombre de règles établissant cette relation de soumission sont contenues dans les statuts de l'Association. L'Association est placée sous la tutelle du Bureau des enregistrements du ministère des Finances. Le signe le plus visible de cette mise sous tutelle est la présence obligatoire au sein du comité exécutif de l'Association d'un représentant du bureau des enregistrements du ministère des Finances¹⁷. Dans la pratique, le représentant du ministère des Finances est aussi attaché à la localité et son rôle quotidien semble consister essentiellement à transmettre les résultats des rapports financiers et techniques aux deux institutions. Néanmoins, les statuts de l'Association donnent d'autres prérogatives au ministère des Finances à travers l'auditeur qu'il désigne auprès de l'Association. Ce dernier donne son accord aux éventuelles modifications internes du fonctionnement du comité¹⁸, supervise les élections en assemblée générale¹⁹ et convoque éventuellement cette dernière²⁰. Mais par dessus tout, la prérogative la plus significative des rapports de domination entre l'Association et le ministère des Finances est sans doute la possibilité que détient ce dernier de dissoudre l'Association en cas de non-respect des règles de fonctionnement fixées par les statuts²¹.

Dans ce cadre, quel sens donner au processus de privatisation qui constitue l'aboutissement de l'action d'ACF ? Si la gestion des infrastructures est effectivement assurée par un collectif de personnes privées, le contrôle officiel des autorités publiques nous amène à nous interroger sur les termes : gestion privée assurément, mais dans les limites imposées par l'État. L'activité de l'Association semble finalement s'inscrire dans le cadre d'une concession qui peut être analysée dans le double sens de l'exploitation d'une ressource sur un territoire déterminé, concédée ou déléguée à l'Association, mais aussi en tant que concession vis-à-vis d'un ordre « normal » au sein duquel l'appareil d'État assurerait la gestion et l'exploitation de l'ensemble des ressources du territoire soudanais.

Cette concession par rapport à « un ordre normal » résulte sans doute de l'activité ACF qui a su imposer ses vues mais aussi du caractère d'exemplarité

17. Statuts de l'Association, article V, point 1.

18. *Ibid.* article IV, point 7.

19. *Ibid.* article V, point 3.

20. *Ibid.* article IV, point 5.

21. *Ibid.* article IV.

que peut revêtir l'Association au sein du discours sur le *dbat*. Il n'en reste pas moins que ce caractère concessionnaire place de fait l'Association dans un rapport de soumission vis-à-vis des autorités. Dans ce cadre, il est important de souligner que les statuts de l'Association prévoient éventuellement la possibilité en cas de dissolution, d'une cession des infrastructures et des actifs financiers à la SWC ou à la localité d'As-Salam²². Cette cession représenterait dès lors un retour à l'ordre normal. Elle est, par ailleurs, d'autant plus envisageable que bien qu'ACF détienne un droit de préemption, l'objectif même du projet est d'éviter une perfusion financière et technique continue. De plus, une telle cession a déjà eu lieu concernant le forage du bloc 42. La concession accordée semble donc aussi inscrite dans une temporalité qui n'exclut pas à terme une prise de contrôle par l'appareil d'État. Ce point est d'ailleurs corroboré par l'obligation faite à l'Association de limiter son action à des projets de petite échelle, ce qui place cette dernière dans l'impossibilité légale d'entrer en concurrence avec les services de l'État. Cette analyse est sans doute extrapolable à l'ensemble du champ de la participation promu par les réformes engagées depuis 1989. La mobilisation des ressources locales individuelles et collectives en vue du développement du pays, bien que rendue nécessaire par la défaillance de l'État, ne signifie pourtant pas que celui-ci remet en cause sa légitimité propre à être le maître d'œuvre de ce développement.

Prégnance de la soumission symbolique

Pourtant dans le cas qui nous intéresse, l'application pratique de ce rapport de domination semble être essentiellement symbolique. Le représentant du ministère des Finances, affichant une certaine passivité dans les débats, décrit son rôle essentiel comme consistant à « mettre le tampon » officiel sur les projets et les rapports de l'Association. Cette relative passivité du représentant des pouvoirs publics participe, à mon sens, d'une situation générale au Soudan où le régime cherche à mettre en place un contrôle serré et global de la société sans en avoir réellement les moyens. Elle se situe, en ce sens, dans la droite ligne de la nécessité constante d'obtenir une autorisation officielle dès qu'il s'agit de mener une activité sortant un tant soit peu de l'ordinaire.

La plupart de ces autorisations relèvent de la simple formalité administrative et sont souvent contournables. Il n'en reste pas moins qu'elles visent à placer l'activité quotidienne du citoyen dans un rapport de soumission symbolique au cadre légal et à l'État. Du fait des faibles moyens de l'État soudanais, une fois l'autorisation acquise, ceci n'exclut pas une marge de liberté. Concernant l'Association coopérative, l'enregistrement auprès du ministère des Finances participe de ce processus de soumission symbolique. Les paroles d'un des membres de l'Association sont de ce point de vue significatives : « Après 2001, le Comité est devenu une association coopérative qui est enregistrée, donc légale, mais ce n'est pas une association politique. Cela permet d'utiliser librement l'argent. Par exemple, l'argent de la vente de l'eau a

22. *Ibid.* article IX.

permis de réhabiliter l'école du bloc 27²³ ». Enregistrement et légalisation semblent ici rimer avec liberté. Néanmoins, ce discours ouvre sur un autre champ, celui du refus explicite par les membres de l'Association d'attribuer tout caractère politique à leur activité associative.

Refus du politique et compréhension des règles implicites

Déoulant du contexte autoritaire soudanais au sein duquel la société politique doit se soumettre aux règles du jeu imposées par le régime et bien souvent entrer dans des processus de cooptation pour avoir une existence légale à l'intérieur du pays, ce refus du politique est en outre en accord avec les principes d'intervention d'ACF. Néanmoins si les deux discours peuvent justifier cette dissociation du champ associatif et du champ politique, c'est bien l'action du régime qui impose définitivement à l'Association son positionnement en dehors du champ politique. Les règles strictes visent à éviter toute mobilisation des moyens humains et matériels de l'Association dans une activité contestataire politique. Si cette exclusion du politique ne fait pas l'objet de règles écrites, il semble toutefois qu'elle ait été explicitement formalisée par les autorités lors de l'enregistrement de l'Association. C'est du moins ce qui ressort des propos de Youssef, président de l'Association, qui rapporte que l'Association coopérative n'a pu voir le jour qu'à la condition, exprimée oralement par un responsable de la SWC, qu'elle n'ait pas d'activités politiques²⁴. Par ailleurs, bien que parfaitement assimilé, ce refus du politique doit être explicitement réaffirmé par le discours et les pratiques quotidiennes de l'Association. Ainsi, les élections de l'Assemblée Générale se déroulent non seulement sous la supervision des responsables locaux et du ministère des Finances, mais aussi en présence du comité populaire local qui constitue la principale institution politique du secteur reconnue par le régime. Comme le résume Abdallah : « Pour éviter les problèmes les élections se font sous le contrôle (*tabta icbraf*) du comité exécutif, de la localité, du ministère des Finances et du comité populaire²⁵ ». En ce qui concerne la présence du comité populaire, il s'agit donc bien d'éviter les problèmes par une expression surérogatoire, de la soumission à l'État y compris dans sa composante politique. Ce refus est pourtant porteur de contradictions.

Quel donner à la présence, explicite dans le discours d'Abdallah, de l'institution politique que représente le comité populaire, alors même que l'écrasante majorité des membres du conseil d'administration font partie de ce même comité populaire. Ce paradoxe apparent, participe d'un élément récurrent dans le discours des différents membres de l'Association. À la limite de la schizophrénie, ces derniers mettent un point d'honneur à distinguer leur rôle politique au sein du comité populaire et leur rôle apolitique au sein de l'Association. Cette dissociation des rôles participe des règles du jeu implicites que sont tenus de respecter les membres du comité. Il est d'ailleurs piquant de constater que du fait de ces règles du jeu, les membres du comité

23. Entretien avec Caesar, le 24 avril 2003.

24. Entretien avec Youssef, président de l'Association, le 24 avril 2003.

25. Entretien avec Abdallah, vice-président de l'Association, le 30 avril 2003.

populaire, organe officiel de mobilisation des ressources locales, se voient discursivement privés des moyens qui leur permettraient de remplir cette mission officielle. Bien sûr, en dehors du champ du symbolique, ces règles du jeu imposées par le régime et qui visent à écarter toute contestation politique, semblent bien vaines. Comment nier que l'activité de l'Association revêt un caractère contestataire, alors que du fait même des moyens dont elle dispose et des services qu'elle rend à la population, elle met en évidence l'inefficacité comparée des services de l'État ? La soumission formelle aux autorités vise sans doute à masquer cette réalité. Cependant, pour symbolique qu'elle soit, cette soumission n'en est pas moins prégnante. Elle révèle l'emprise que garde ou tente de garder le régime soudanais sur la société et l'inanité d'une vision cherchant à promouvoir un développement en dehors de l'État dans un tel contexte autoritaire.