

Recherche en Appui à la Politique de coopération
CIUF-AGCD

Les associations urbaines en Afrique subsaharienne

Types, fonctionnement et initiatives en matière de
développement

*Études de cas à Cotonou (Bénin),
Lubumbashi (R.D.C.) et Yaoundé (Cameroun)*

Équipe de recherche **G. Pirotte, M Romainville, E. Sindahiyebura,
G. Stangherlin**

Sous la direction de

Pierre de Maret
(Anthropologie Culturelle, U.L.B.)
&
Marc Poncelet
(Changement Social et Développement, U.Lg)

Mars 1999

Introduction générale

Cette recherche en appui à la politique de coopération a été réalisée par deux laboratoires de recherche, chacun ayant des objets et des objectifs différents ainsi que, conséquemment, des méthodologies, propres. Démarche concertée donc mais non pas conjointe. Chaque volet de recherche porte sur un segment particulier du phénomène associatif actuel dans les villes d'Afrique noire. Ni l'un ni l'autre ne sauraient avoir pour ambition de traiter du phénomène dans son ensemble tant celui-ci est diversifié, recouvrant des milliers d'associations de nature, d'ampleur, de statuts, de modes de fonctionnement, d'histoire, d'objectifs différents. Ni l'une ni l'autre ne permettent des généralisations systématiques à l'ensemble du continent. Cependant, et outre les résultats enregistrés valables pour les trois villes (Cotonou, Yaoundé et Lubumbashi), les enseignements mettent en lumière des comparaisons intéressantes et laissent entrevoir des pistes que des études ultérieures devraient permettre d'approfondir.

Le premier volet porte sur des **associations de type O.N.G.** qui, disposant de statuts officiels ou non, se caractérisent par des activités, objectifs et «bénéfices» dépassant le cercle de leurs membres, par des structures et règles institutionnelles et des objectifs qui quittent la sphère étroite des relations associatives privées. Tout en se déclarant apolitiques, elles aspirent d'une manière ou d'une autre à jouer un rôle sur la scène publique urbaine, locale, régionale ou nationale. Elles ne sont donc généralement pas communautaires. Elles aspirent immédiatement au partenariat et peuvent être toutes qualifiées d'organisations intermédiaires. Associations d'appui ou de service à des collectivités d'une part, elles sont aussi directement ou indirectement en rapport avec des organisations d'un niveau «supérieur». Si on ne peut dire qu'elles sont toutes en compétition, elles s'inscrivent néanmoins dans ce que nous appelons l'arène locale du développement.

Ces associations ne sont pas territorialisées au sens propre, ni par les membres, ni par les activités ou l'ambition. Elles n'ont donc pas été identifiées par un quadrillage de quartier, mais par la méthode dite «en boule de neige» à partir des listes disponibles, des bureaux d'études ou des services publics compétents. Nous n'avons pas constitué un échantillon représentatif.

Vu la nature des associations étudiées, une quantification était non seulement illusoire, mais inappropriée. En effet, et chez nous en premier lieu, l'importance des O.N.G. est loin de reposer principalement sur la quantité de membres ! Nos propositions sont donc significatives sans être statistiquement représentatives. Au-delà de ces éléments partagés, ces associations de type O.N.G. restent très différentes sous tous rapports. Néanmoins, elles participent explicitement à l'ensemble des débats portant sur l'épuisement des modèles de développement centralisés, étatiques, technocratiques et autoritaires qui ont prévalu durant les trente premières années d'indépendance. Il était donc important de situer nos résultats empiriques au regard des principaux axes de ces débats internationaux portant sur la société civile, la décentralisation et le développement local ou la croissance urbaine et sa gestion.

Le second volet de la recherche porte sur des **associations urbaines plus populaires**, rarement dotées de statuts reconnus, mobilisant pour des objectifs divers des réseaux d'interconnaissance ou des populations territorialisées et fonctionnant selon des dispositifs ad-hoc et souples. Leur existence et leurs

réalisations prennent davantage de relief au regard de la crise sociale et économique qui affecte la vie quotidienne des groupes populaires. Elles se constituent comme associations à *membership* plus ou moins étendu visant à collectiviser un risque particulier ou plusieurs (santé, crédit, épargne, etc.). Fondées sur une participation populaire directe et matérielle, elle ne se veulent pas principalement des intermédiaires et s'adressent à des collectifs davantage qu'à l'espace public.

Dans ce cas, le quadrillage de zones urbaines délimitées et une première quantification étaient non seulement possibles mais pertinents afin de cerner le *membership*, de repérer les activités, leur ampleur, les modalités d'adhésion, les sous-populations, les rapports avec l'ensemble du système relationnel local. Ici aussi prévaut la diversité, tant au niveau organisationnel qu'au niveau des modalités de fonctionnement et de la nature du lien associatif. Cependant, des modèles peuvent être dégagés qui, sans toujours trouver d'expression formalisée, semblent caractéristiques.

En conséquence, la présentation de ce second volet de la recherche ne supposait pas de longs développements contextuels renvoyant à des débats internationaux, mais un rappel des éléments principaux qui organisent l'introduction au premier volet. En revanche, des précisions méthodologiques s'avéraient indispensables.

À nos yeux et malgré les efforts récents consentis en matière institutionnelle par divers opérateurs de développement, observateurs et chercheurs (voir les notions d'*empowerment*, *institutional building*, appui institutionnel), les modalités associatives de l'Afrique urbaine restent insuffisamment connues et reconnues, victimes de surcroît de préjugés qui restent à vérifier. Les associations de type O.N.G. sont généralement suspectées d'être instrumentalisées par des acteurs politiques ou d'être des initiatives à but lucratif détourné. Les associations populaires sur lesquelles pèsent parfois les mêmes suspicions sont trop souvent réputées éphémères, peu évaluables, mauvaises gestionnaires ou folkloriques. Nous espérons contribuer à faire apparaître une réalité bien plus complexe.

Si la trajectoire de l'État africain post-colonial est aujourd'hui à un moment clé, il est illusoire d'envisager sa réduction définitive à la portion congrue. Cependant la sphère associative (société civile ?) est appelée à jouer un rôle croissant tant au niveau de l'accumulation et de la distribution des ressources, des services, que de la mobilisation et de l'aide au développement.

La prolifération associative actuelle connaîtra sans doute et rapidement de profondes mutations (disparitions, privatisations, plongées dans l'informel, regroupements divers, officialisations, etc.) mais quoi qu'il en soit, l'espace ouvert ne disparaîtra pas et s'il devient possible de parler de société civile, d'économie sociale, et de société urbaine organisée, ce sera sans doute à travers les partenariats qui s'établiront au sein de la sphère associative parmi les différents types d'organisations et entre celles-ci et les pouvoirs publics.

Liste des abréviations et acronymes

A.B.E.	Agence Béninoise de l'Environnement
ACOOMOR	Associations de Coopératives de Modernisation Rurale
A.D.L.	Association de Développement Local
A.D.R.A.I.	Association pour le Développement de la Recherche - Action Intégrée
A.D.VK.	Association de Développement de Vodjè Kpota
A.F.D.	Association Femmes et Développement (Lubumbashi)
A.F.DL.	Alliance des Forces Démocratiques de Libération (en République Démocratique du Congo)
A.G.	Assemblée Générale
A.G.C.D.	Agence Générale de Coopération au Développement
AGE.F.I.B.	Agence de Finance des Initiatives à la Base
A.G.R.	Activité Génératrice de Revenus
A.I.E.	Association d'Intérêt Economique
A.L.D.	Arène Locale du Développement
A.N.E.CO	Amis de la Nature et Ecologistes du Congo
A.P.D.	Aide Publique au Développement
ASSEF	Association d'Entraide des Femmes
A.T.D.R.U.	Appui Technique pour le Développement Rural et Urbain
A.V.Kat.	Association des Veuves du Katanga
B.A.D.	Banque Africaine de Développement
B.D.D.	Bureau de Développement Diocésain (Lubumbashi)
B.D.C.	Bureau de Développement Communautaire (Lubumbashi)
B.E.	Bureau Exécutif
B.I.N.G.O.S.	Benin Indigenous Non Governmental Organizations Strengthening
B.M.	Banque Mondiale
B.O.A.D.	Banque Ouest Africaine de Développement
C.A.	Conseil d'Administration
C.A.E.T.S.	Coopérative Agricole Expérimentale de Type Socialiste
C.A.R.	Coopérative d'Aménagement Rural (Bénin)
C.A.R.D.E.R.	Centre d'Action Régional pour le Développement Rural
CECOOP	Centrale des Coopératives (du Katanga)
C.D.H.	Centre des Droits de l'Homme (Lubumbashi)
C.E.B.E.D.E.S.	Centre Béninois pour l'Environnement et le Développement Economique et Social (Cotonou)
C.E.&C.	Caisses d'Epargne et de Crédits
C.E.D.A.	Centre d'Etude sur le Développement en Afrique (Cotonou)
C.E.D.E.C.	Corporation des Ecologistes pour le Développement durable au Congo (Lubumbashi)
CE.DE.COM.	Centre de Développement Communautaire (Lubumbashi)

CE.FE.SCI.CO	Cercle des Femmes de Sciences du Congo (Lubumbashi)
C.E.F.O.P.I.	Centre Chrétien d'Entraînement à vocation professionnelle et industrielle (Cotonou)
CENAGRI	Centre d'Encadrement et d'Apprentissage Agricole
C.E.P.C.	Centre d'Etude sur les Problèmes au Congo (Lubumbashi)
CIRAPIP	Centre d'Information et de Recherche Action pour la promotion des initiatives paysannes (Bénin)
C.L.C.A.M.	Caisse Locale de Crédit Agricole Mutuel (Bénin)
C.N.E.	Commission Nationale sur les Elections (Zaïre)
CNONGD.	Conseil National des Organisations Non Gouvernementales de Développement (en République Démocratique du Congo)
C.N.S.	Conférence Nationale Souveraine (Zaïre)
CONOZA	Conseil National des O.N.G. du Zaïre.
C.R.C.A.M.	Caisse Régional de Crédit Agricole Mutuel (Bénin)
C.R.E.P.	Caisse Rurale d'Epargne et de Prêt (Bénin)
C.R.E.P.A.	Centre Régional pour l'Eau Potable et l'Assainissement à faible coût (Cotonou)
CRONGD.	Conseil Régional des Organisations Non Gouvernementales de Développement (en République Démocratique du Congo)
DANIDA	Coopération danoise de développement
ECO-DEV	Association Eco-Développement
F.A.P.	Femmes Action Progrès
F.A.O.	Food and agriculture organization
F.D.F.	Forum pour le Développement de la Femme (Lubumbashi)
F.M.I.	Fonds Monétaire International
F.N.U.A.P.	Fondation des Nations Unis pour la Population
F.O.L.E.CO.	Forum des Organisations Laïques à caractère Economique du Congo (Lubumbashi)
FO.P.SI.	Forum Provincial des O.N.G. de lutte contre le SIDA
G.E.R.D.D.E.S.	Groupe d'Etudes et de Recherches pour la Démocratie et le Développement Economique et Social (Cotonou)
G.I.E.	Groupement d'Intérêt Economique (Bénin)
G.R.A.B.S.	Groupe de Recherche et d'Action pour le Bien être Social
G.R.V.C.	Groupement Révolutionnaire à Vocation Coopérative (Bénin)
G.T.Z.	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
G.V.P.	Groupement Villageois de Production (Bénin)
H.C.R.	Haut Conseil de la République (Zaïre)
I.A.A.D.	Institution d'Appui à l'Auto-Développement
I.D.H.P.D.	Institut des Droits de l'Homme et de la Promotion de la Démocratie (Cotonou)
I.F.C.O.D.	Institut de Formation et de Coopération Décentralisée
J.A.M.ST./S.I.D.A.	Jeunesse Anti M.S.T./S.I.D.A.(Lubumbashi)
M.I.S.A.T.	Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et

M.J.C.P.D.	Mutualité des Jeunes Chrétiens Pour le Développement
M.P.R.	Mouvement Populaire de la Révolution (Zaire)
M.S.F.	Médecins Sans Frontière
N.C.O.S.	Nationaal Centrum voor Ontwikkelingssamenwerking
O.M.S.	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONGD.	Organisation Non Gouvernementale de Développement
ONGS.	Organisation Non Gouvernementale de Services
O.N.U.	Organisation des Nations Unies
O.P.F.	Oasis pour la Promotion de la Femme (Lubumbashi)
P.A.C.K.	Projet d'Aménagement de la Commune de Kenya
P.A.D.E.B	Projet d'Appui au Développement à la Base (SNV-Bénin)
P.A.S .	Plan d'Ajustement Structurel
PASSEF	Projet d'Association d'Entraide des Femmes (Cotonou)
P.D.M.	Projet de Développement Municipal
P.N.U.D.	Programme des Nations Unies pour le Développement
P.P.G.O.	Projet pilote de gestion des ordures
P.R.A.P.E.	Programme d'assainissement pour un environnement sain
P.R.O.V.E.T.A.S	Promotion des Elevages et Vulgarisation des Techniques Adaptées et Services Vétérinaires (Lubumbashi)
P.R.P.B.	Parti de la Révolution Populaire du Bénin
R.D.C.	République Démocratique du Congo
R.O.B.S.	Réseau des Organisations Non Gouvernementales Béninoises de Santé
S.B.E.P.	Santé et Bien Etre de la Population (Lubumbashi)
S.D.D.A.C.	Service Diocésain de Développement et d'Action Caritative
S.N.V.	Organisation néerlandaise de développement
S.W.A.A.	Society of Women Against Aids (Lubumbashi)
U.C.Ka	Union des Coopératives du Katanga
U.F.A.D.	Union des Femmes en Action pour le Développement
U.G.E.D.	Union Générale des Etudiants du Dahomey
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
U.S.A.I.D.	United States Agency for International Development
U.S.D.	United States Dollars
U.S.P.P.	Union Sous Préfectorale de Production

Présentation générale de l'étude : **Les associations urbaines en Afrique noire : types, fonctionnement et initiatives en matière de développement.**

I. Rappel thématique

Le premier volet de cette étude en appui porte sur les associations urbaines, dites d'origine "endogène". Ces associations sont des initiatives des populations pour pallier à la précarité de leurs conditions de vie. Ces groupes appelés tontines, regroupements, familles, ont développé des formes originales d'épargne-crédit, mais leur rôle ne peut être réduit à ce seul aspect.

Orientées vers la socialisation de risques individuels et familiaux, le secours mutuel et le soutien des membres à travers les réseaux qu'elles tissent, ces associations garantissent à leurs membres une forme de "protection sociale". Elles assurent aussi un rôle de "service public" et sont des lieux de médiation dans les quartiers où elles sont installées. D'une façon plus générale, elles constituent la trame de ce que l'on nomme généralement "l'économie informelle". Ces groupes utilisent les ressources sociales, culturelles et économiques disponibles localement et ne bénéficient que rarement d'aides extérieures.

Le second volet de la présente étude en appui porte sur des associations urbaines de type O.N.G.. Ces "associations" plus ou moins structurées suivant les terrains (Cotonou et Lubumbashi) visent à pallier les carences des pouvoirs publics en matière de gestion du cadre de vie urbain. Elles œuvrent directement dans l'espace public et y assument une part d'action publique collective qui va au-delà des intérêts et ressources de leurs membres.

Un certain nombre de ces associations reçoivent ou recherchent des soutiens extérieurs (du plus modeste au plus conséquent). Selon les pays et villes, elles entretiennent des rapports complexes et variés tant avec les pouvoirs publics, les bailleurs de fonds internationaux, les coopérations bilatérales et multilatérales, les O.N.G. étrangères, qu'avec les bénéficiaires de leurs actions, elles aussi variées. Lorsqu'elles atteignent un degré de développement assez important (Cotonou), elles se constituent en réseau qui tend à occuper une fonction locale importante dans les partenariats des bailleurs de fonds et forment un véritable nouveau "milieu institutionnel" pour les élites locales actives en voie de constitution.

Ces associations, pour leur part, ne relèvent pas directement de l'informel, ni ne relèvent de pratiques traditionnelles ou "invisibles". Elles assument un rôle d'interface qui constitue une véritable innovation sociologique et institutionnelle tout en soulevant de multiples questions.

II. Objectifs de l'étude

A. Objectifs généraux

1. Pour le premier volet de l'étude :

- Analyser les ressources des acteurs et leur capacité organisationnelle et d'action, tout en tenant compte des contraintes et limites inhérentes au milieu.
- Envisager les modes d'appuis appropriés en tenant compte de la capacité des systèmes à assimiler l'impact produit par une intervention exogène.

2. Pour le second volet de l'étude

Les objectifs principaux du second volet de cette recherche tiennent en trois points :

- Produire une première " photographie " des principaux secteurs associatifs connus dans les villes africaines ;
- Identifier leurs domaines d'activité, leur genèse, leurs ressorts sociologiques et modes de fonctionnement ;
- Évaluer leurs réalisations et la durabilité de celles-ci.

B. Objectifs spécifiques

1. Au premier niveau, celui des associations endogènes de type self help :

- Quantifier le phénomène associatif dans une population donnée ;
- Établir une typologie des associations ;
- Établir une typologie des services proposés par les associations et leur incidence en termes de sécurité sociale au sens large (redistribution) ;
- Identifier les types de ressources matérielles mobilisées (monnaies, denrées,...) ;
- Quantifier les ressources matérielles (capacité d'épargne, flux monétaires,...) ;
- Identifier les types d'interaction entre associations (maillage, réseaux,...).

2. Au second niveau, celui des associations ayant vocation à l'intervention publique, l'on rédigera une typologie recourant à des critères principalement sociologiques tels que :

- Origine endogène ou exogène de l'association ;
- Ressources locales ou ressources externes ;
- Nature des partenariats extérieurs ;
- Nature du membership et degré de participation des adhérents ;
- Modes d'accès aux " arènes politico-administratives " et médiatiques ;
- Intégration dans une fédération ou un mouvement plus vaste ;
- Origine sociale et homogénéité des membres (coalition de notables, associations de démunis,...) ;
- Degré de spécialisation (thématique), de division du travail et de professionnalisation de la gestion ;
- Modalités de contrôle démocratique et type de leadership ;

- Principaux répertoires de l'action collective (clientélisme, patronage, corporatisme, ethnicité, *status-groups*, exclusion survie).

III. Lieux et population de l'étude.

Dans le cadre du volet relatif aux organisations de type self-help, les recherches ont été conduites dans des quartiers de deux villes d'Afrique subsaharienne soit, Cotonou au Bénin et Yaoundé au Cameroun.

Ces recherches sont centrées sur les réseaux associatifs présents dans les milieux urbains. Sur chacun des sites, les enquêtes sont effectuées sur la population de deux quartiers cibles situés dans des zones précarisées.

En ce qui concerne l'étude des associations locales à vocation "publique", l'étude a été menée dans deux villes d'Afrique subsaharienne, soit Cotonou au Bénin et Lubumbashi en République Démocratique du Congo. Elle a été centrée sur des associations de type "O.N.G." ayant une activité significative en matière de développement durable.

À Cotonou, le "complexe développeur" très présent offre un important quadrillage de l'arène du développement local. Des bailleurs de fonds internationaux, des coopérations bi et multilatérales aux organisations d'autodéveloppement à la base en passant par l'acteur étatique et les O.N.G. nationales et internationales, le maillage des acteurs cotonnois présente un développement en cascade.

À l'opposé, Lubumbashi présente une arène du développement "génésique" où l'acteur étatique et les développeurs étrangers sont quasi absents. L'étude du tissu associatif de Lubumbashi présente un intérêt particulier dans le sens où elle nous fournit un enseignement sur la façon dont naît et se structure un complexe développeur dans une ville d'Afrique.

Première partie : Contexte et cadre théorique de la recherche

1. L'Afrique subsaharienne des années nonante et le nouveau contexte de la coopération internationale

La (re)naissance des associations en milieu urbain ne peut se comprendre en dehors du nouveau contexte politique, économique et social de l'Afrique subsaharienne au début des années quatre-vingt et nonante. Les transitions politiques de l'après guerre froide et la marginalisation économique au niveau international de l'Afrique se traduit par une recomposition des acteurs et des enjeux politiques, économiques et sociaux au niveau local, national et régional. En même temps, l'urbanisation croissante hier vécue comme moteur de la modernisation apparaît désormais comme un foyer de problèmes, incarnant les travers du mal-développement (violence, sous-emploi, désintégration sociale, criminalité, nouvelles formes de pauvreté, etc.). Le défi urbain est considérable y compris pour les bailleurs de fonds jusqu'ici fortement engagés dans le secteur rural. Dans ce contexte, émergent au cours des années nonante de nouvelles problématiques au niveau de la coopération internationale (gestion urbaine, appui à la société civile et décentralisation). Situer ce nouveau contexte et comprendre ses enjeux est indispensable pour cerner la nature, le fonctionnement et le rôle des associations en milieu urbain.

1.1. Transitions politiques et marginalisation économique

L'Afrique subsaharienne a connu au cours de ces dernières décennies des transformations importantes sur les plans économique, politique et social. Nous allons dégager un ensemble de tendances permettant d'apprécier le contexte particulier dans lequel nos travaux ont été menés.

En termes d'enjeux internationaux, la position de l'Afrique subsaharienne a eu tendance, tant du point de vue économique que politique, à devenir marginale.

Sur le plan économique, les économies africaines marquées par l'endettement ont dû subir l'installation progressive de la tutelle d'organismes internationaux (au premier rang desquels le FMI et la Banque Mondiale) depuis le début des années 80. La place de l'Afrique subsaharienne dans le commerce mondial a continué à régresser. Manuel Castells montre qu'elle a vu sa part dans le commerce mondial de biens manufacturés passer de 1,2% en 1970 à 0,4% en 1989. De même, les exportations de produits de base se sont également effondrées: 7,2% en 1970 et 3,7% en 1989¹. En 1992, sur les 3.462 milliards de dollars américains d'exportations dans le monde, 2.462 milliards avaient pour origine des pays développés et seulement 69 milliards des pays d'Afrique subsaharienne. Contrairement aux

¹ Manuel Castells, *La société en réseau*, pp.165-167.

chiffres globaux qui ne cessent de croître, ces 69 milliards témoignent d'une chute absolue et relative (95 milliards en 1980 sur les 2.001 milliards à l'échelle de la planète²). Dans le milieu rural, l'économie traditionnelle s'est maintenue au détriment, voire contre, les grands projets de modernisation ou d'intensification dont la plupart n'ont jamais atteint les résultats escomptés.

Du point de vue des relations politiques internationales, la fin du modèle bipolaire a largement contribué à limiter l'instrumentalisation des pouvoirs africains par des partenaires extérieurs et à réduire les marchandages géostratégiques sur la rente de la coopération, contribuant ainsi dans une certaine mesure à "abandonner" des parties entières de l'Afrique à ses dirigeants. L'influence de cette fin de la guerre froide a eu des répercussions diverses sur les régimes en place. En R.D.C. (ex-Zaire), le maintien au pouvoir du Président Mobutu, fidèle allié du camp occidental durant l'antagonisme Est-Ouest, n'avait plus la même importance aux yeux de ses partenaires, qu'aux heures chaudes de la lutte contre l'expansion communiste sur le continent. Au Bénin, pays dont les atouts géostratégiques ont été faibles, le contexte extérieur semble avoir eu une influence moindre que le contexte intérieur, c'est-à-dire l'effondrement du régime du Président Kérékou.

Des bouleversements à l'échelle planétaire ont aussi eu des répercussions sur les modèles de développement proposés et adoptés dans cette partie du monde. L'échec de l'idéologie et des politiques de développement de type socialiste, déjà perceptible tout au LONG des années 80, a eu tendance à renforcer, par la montée en puissance des institutions de Bretton Woods, l'hégémonie du courant néo-libéral marquée par une approche qualifiée de néo-développementaliste, qui renoue avec certains axiomes fondamentaux du développementalisme en cours à l'époque de l'indépendance. Notamment, on assiste à un retour en force de l'association développement économique - développement politique, qui se traduit par la volonté de présenter la démocratie comme le meilleur modèle politique pour le développement économique qui lui, est dominé par le marché³. Ainsi, se sont peu à peu imposées depuis plus de quinze ans les idées de "démocratisation", de "transparence", de "good governance", de "lutte contre la corruption", "d'ajustement structurel", etc.

La différence notoire entre ce courant contemporain et le développementalisme des premières années de l'indépendance réside dans la place réservée à l'État comme acteur du développement national et local. Comme le souligne Bertrand Badie : " Une nouvelle littérature s'est construite dans ce climat pour concevoir le développement politique comme la pleine réalisation d'un "nouvel ordre mondial" qui se distinguerait du premier développementalisme en retirant à l'état cette fonction de modernisation active qui en faisait naguère un élément central et moteur du développement politique: la société et le marché remplacent au cœur du néo-développementalisme, l'état et la planification, comme pour mieux légitimer l'idéologie officielle du F.M.I. et la fonction d'assainissement à laquelle prétendent les plans d'ajustement structurel. Face à la faillite des États et à celle de la bipolarité Est-Ouest, la capacité intégratrice du

² Source : ONU, annuaire de statistique du commerce mondial, 1992

³ Z. Laidi définit cette nouvelle période, comme le "temps mondial", situation irréversible et en rupture avec la constellation géostratégique de la guerre froide. Le temps mondial, c'est le triomphe de la démocratie parlementaire et du libéralisme économique. Ce nouveau modèle s'est progressivement implanté pendant la période de l'après guerre froide. Aujourd'hui, à l'époque de la mondialisation économique et financière, il s'est imposé comme modèle universel de sens et de gestion des États-nations et des relations internationales.

marché mondial et l'essor du commerce international se présentent ainsi comme les nouvelles chances de démocratisation d'un Tiers-Monde par ailleurs de moins en moins monolithique. Cette démocratisation ne vient plus de l'État mais de la société, du marché et du nouvel ordre mondial" (Badie, 1994:207-208).

La notion de transition est apparue sur le devant de la scène publique et académique à la faveur des bouleversements multiples qu'a connus la planète tout au long de cette fin de XX^e siècle. Plus précisément, elle semble dénoter les changements de nature politique (surtout) mais aussi économique, social et culturel qui se sont produits depuis la fin des années 80, la chute du Mur de Berlin le 9 novembre 1989 marquant le point zéro d'une nouvelle ère de l'histoire planétaire⁴.

Les transitions révèlent de multiples facettes et dénotent plusieurs formes de changements. Sur le plan politique, elles traduisent le plus souvent une rupture avec un système politique totalitaire au profit d'un régime démocratique. L'on parle souvent de démocratisation⁵.

Un bilan intermédiaire

Si l'on se penche sur les démocratisations opérées dans les pays du continent africain, on est frappé par l'éclatement des trajectoires politiques de pays que la colonisation puis la guerre froide, avaient rassemblés dans un destin politique commun. La notion de transition envisagée comme un processus de transformation continu propose, comme souligné plus haut, une vision du développement politique par étape. Parmi ces étapes obligées figurent principalement la constitution et la reconnaissance de partis politiques multiples, la tenue d'élections libres et l'alternance du pouvoir. Le politologue Jean-François Médard établissait ainsi le bilan des premières années de transition africaine. Sur quarante-huit pays indépendants en 1990, cinq ne sont pas concernés (à l'époque) directement par ce processus : l'Ile Maurice, le Sénégal, le Botswana, le Zimbabwe et la Gambie. (Les quatre derniers pays connaissent cependant un régime de multipartisme à l'intérieur duquel domine un parti). Cinq autres États se sont mis à l'écart des transitions. Quatre étaient en proie à une guerre civile : la Somalie, le Soudan, la Sierra Leone et le Liberia. Il faut aujourd'hui y ajouter l'Erythrée. " Sur les trente-huit pays engagés

⁴ En matière de coopération, ce terme se retrouve consacré à la fois par les grands organismes onusiens et les bailleurs de fonds où il qualifie un type de pays particulier (en l'occurrence les anciens pays du bloc de l'Est tournant le dos à une économie planifiée et au centralisme démocratique des régimes communistes totalitaires) et par le discours académique au travers duquel fleurit toute une littérature sur le sujet ou des thèmes annexes (démocratisation, etc.).

⁵ Le dictionnaire de la Science Politique et des Institutions politiques relie ces deux notions de cette façon : " De façon plus spécifique, il (le terme " démocratisation ") s'applique à présent aux processus de passages de formes diverses d'autoritarisme à la démocratie, soit par démocratisation plus ou moins délibérée des régimes en place soit en vertu d'un changement net de régime. On parle alors couramment de " transition démocratique " étant entendu que la transition ne constitue en réalité qu'un laps de temps intermédiaire à l'issue incertaine dont rien n'assure qu'il doive déboucher vraiment sur la démocratie "(p. 80-81). La démocratisation, comme processus de transition politique, n'est pas la démocratie mais avant tout le passage d'un régime politique (la dictature déclinée de toutes les façons) à un autre (la démocratie). Notons toutefois, comme le fait Régis Chavigny, que " le terme même de transition suppose plus ou moins déterminé son point d'aboutissement et correspond alors à une vision téléologique du processus en cours qui n'est pas sans rappeler, par exemple, le déterminisme des étapes de la croissance proposées en 1960 par l'historien de l'économie Rostow " (Chavigny, 1997, p. 729).

officiellement dans la transition, on peut estimer, écrit J-F. Médard, à 25 le nombre de ceux qui l'ont menée formellement à son terme. Nous n'entendons pas par-là les États qu'on pourrait qualifier d'ores et déjà de démocratiques mais les pays qui, après avoir officialisé le multipartisme, ont procédé aux élections prévues" (Médard, 1996, p. 97). Sur ces vingt-cinq pays, douze ont réalisé l'alternance qui est considérée par nombres de politologues comme l'ultime étape du processus de démocratisation. Bref, un quart des pays d'Afrique subsaharienne ont mené avec succès (aux yeux des critères occidentaux le plus souvent) leur processus de démocratisation. Notons néanmoins que le groupe des transitions réussies comptait des membres exemplaires (Afrique du Sud, Bénin) et des membres quelque peu fragiles (Congo-Brazaville). Dans ce groupe de 25 pays réellement en transition, les 13 autres états ont connu des démocratisations en trompe l'œil où "le processus a été non seulement contrôlé administrativement par le pouvoir en place (...), mais surtout a été manipulé de bout en bout en usant de tous les moyens possibles pour se maintenir au pouvoir "; c'est le cas du Cameroun de Paul Biya, du Kenya D'Arup Moi, du Gabon d'Omar Bongo ou encore de la Côte d'Ivoire d'H. Boigny. Enfin, les neufs derniers états du sous-continent ont connu une trajectoire transitionnelle désastreuse où les démocratisations ont avorté rapidement. C'est le cas du Burundi, du Congo-Zaire, du Nigeria ou encore de l'Angola. Il ressort de ce constat que si l'Afrique a été touchée par cette vague de démocratisation, elle ne s'est pas répandue uniformément sur l'ensemble du continent, et l'écume qu'elle a abandonnée a contribué à l'éclatement de la scène politique continentale.

1.2. L'émergence des sociétés civiles

Le concept de société civile puit aujourd'hui d'une publicité particulière. L'intérêt pour cette notion paraît en fait très récent. Depuis les travaux du politologue italien Gramsci⁶, les discussions et les travaux sur ce sujet ont été plutôt rares. C'est n'est qu'après la crise du socialisme en tant qu'expérience et idéologie, et dans la foulée des transitions démocratiques en Afrique au début des années 90, que le concept suscita un nouvel intérêt et de multiples usages.

1.2.1. L'origine du concept

La conception actuelle de la société civile est l'héritage d'une réflexion entamée au sein de la philosophie occidentale.

Jusqu'à la fin du XVIIIème siècle, la société civile est, dans les écrits des philosophes libéraux (notamment Hobbes, Locke ou encore Rousseau), synonyme de société politique. Fidèle à l'idéologie du siècle des lumières, la société civile est aussi synonyme de croissance, de développement, de civilisation de la société, de l'existence d'un ordre social où règne la civilité et où les citoyens prennent part à la vie publique. Cette conception n'a jamais été complètement abandonnée, mais au cours du XVIIIème siècle eut lieu une innovation décisive qui cassa l'équation société civile = société politique. Cette distinction qui s'opère au XVIIIème siècle poursuit avant tout un objectif politique et vise à contrecarrer le despotisme. Les philosophes libéraux commencent à opérer une distinction entre une

⁶ Ses écrits sur la société civile apparaissent clairement dans son ouvrage *Prison Notebooks* paru avant la seconde guerre mondiale.

société civile et un domaine politique. Loin de définir la nature de l'État, la société civile est vue comme un moyen de défense contre les abus potentiels des leaders politiques (abus possibles par la concentration des pouvoirs liée à la formation des États-Nations). C'est entre 1750 et 1850 qu'apparaissent les premiers textes qui envisagent la société civile comme un élément distinct de la société politique. Ainsi, selon Adam Ferguson (Essay on the History of Civil Society, 1767), la solidarité de la société est mise en péril par le commerce et la production manufacturée mais aussi par la centralisation étatique. La meilleure façon de s'opposer à l'influence corruptrice du pouvoir et de la richesse est de renforcer les associations de citoyens. Selon Thomas Paine (Rights of Man, 1792), les intérêts communs basés sur l'enclin naturel de l'homme à la réciprocité sociale sont un moyen plus efficace pour consolider le pouvoir collectif qu'un ensemble de lois positives.

À travers l'analyse des théories sur la société civile, Bratton (1994) distingue trois dimensions de ce "concept" qui ont été mises en exergue par les auteurs : les dimensions matérielles (Hegel, Marx & Engels), les dimensions organisationnelles (De Tocqueville; Ferguson) et les dimensions idéologiques ou culturelles (Gramsci; Havel). La tradition marxiste considère la société civile comme organisation sociale bourgeoise de la production et du commerce, elle est à la base de la distinction entre l'État et l'économie. L'approche toquevillienne voit dans la société civile, un troisième secteur entre l'État et le marché, qui vise à contrôler l'excès centralisateur de l'État et qui se charge de la surveillance de la vie publique. Gramsci, quant à lui, définit la société civile comme l'arène du consentement et de la direction, c'est-à-dire comme le lieu où l'hégémonie de la classe dominante est organisée et maintenue. La notion de société civile prend donc un sens différent selon les auteurs et dimensions envisagés. Ainsi, la société civile est considérée selon les traditions de pensée comme un foyer producteur ou reproducteur de la vie sociale, économique ou politique.

Blaney and Pasha (1992), quant à eux, considèrent que la société civile doit être considérée à la fois comme structure (d'organisations, d'espaces sociaux et politiques, et leurs relations) et comme processus (la façon dont les éléments de la structure interagissent). Ils argumentent que le point de départ est la stabilisation d'un système de droits, considérant les êtres humains comme des individus, à la fois des citoyens par rapport à l'État, des personnes légales de l'économie et de la sphère associative. Ces droits et idées doivent précéder l'existence de la société civile, et celle-ci doit travailler pour les défendre et les maintenir en place. D'autres facteurs, comme l'existence d'un système politique démocratique, d'une culture associative et d'une classe moyenne, disposant de revenus et de temps, sont indispensables pour permettre le fonctionnement de la société civile. Mais les auteurs nous mettent en garde : l'existence de ces trois sphères, ainsi que l'ensemble des facteurs contextuels, ne peuvent être considérés comme existant dans tous les pays. Ils estiment que la société civile existe grâce ou à cause d'un système capitaliste qui dépend de la division du travail, de l'inégalité et de la perception de la division entre l'économie et la politique. Ceci suggère des doutes sur l'existence et nature d'une vie associative constitutive d'une société civile en Afrique tant pré-coloniale qu'actuelle. La conception de la société civile s'inscrit donc dans un système particulier organisant pouvoir économique et pouvoir politique, à travers des relations sociales particulières, des codes et des valeurs elles aussi singulières. Comment expliquer alors la résurgence de cette conceptualisation au début des années 1990 ?

1.2.2. La résurgence du concept de société civile au début des années nonante

Les propos sur la société civile ont proliféré au début des années nonante, non seulement via les politologues ou sociologues, mais aussi par l'intermédiaire des bailleurs de fonds et des O.N.G.. L'idée de base qui sous-tend l'ensemble des justifications habituelles est la suivante. L'absence de société civile au Sud a conduit à des faibles gouvernements et à des sociétés basées sur le paternalisme, l'exploitation, la corruption et la pauvreté. Ce diagnostic est encore renforcé par une récente étude de R. Putnam sur le développement inégal de l'Italie du nord et du sud. Selon l'auteur, la forte vie associative du nord de l'Italie est responsable de la bonne gouvernance et a constitué un facteur important pour le développement économique de la région. Parmi des dizaines, Ignatieff poursuit, que c'est dans les institutions de la société civile que les leaders des sociétés démocratiques sont formés et recrutés. Sans une société civile forte, il ne peut y avoir de débat sur les politiques économiques et sociales à mener. Sans une société civile forte, le capitalisme de marché devient un capitalisme mafieux, et la démocratie est un terme vide de sens.

Les profondes transformations d'ordre politique et économique qui se sont produites en Amérique Latine dans les années 80 (à la suite des démocratisations en Europe méridionale), puis en Europe de l'Est et enfin en Afrique et en Asie, ont été interprétées par certains comme "la fin de l'Histoire" (Fukuyama), ou l'expression d'un mouvement planétaire de démocratisation libérale (la troisième vague de Samuel Huntington). Ce qui est remarquable dans cette troisième vague de démocratisation planétaire, c'est la place qui fut faite dans l'analyse de ces processus de transition à la notion de société civile, tant dans ses dimensions sociales et économiques que politiques. Mais face à l'universalisation d'un processus que l'on peut évidemment mettre en doute, la plupart des travaux scientifiques actuels laissent intacte la question suivante : existe-t-il une société civile en Afrique ? Ou plutôt : quels sont les ingrédients qui, dans le contexte transitionnel ou désormais post-transitionnel, peuvent constituer une ébauche de société civile ?

Dans un article intitulé "La revanche des sociétés africaines", Jean-François Bayart définit la société civile en ces termes : «Le concept de société civile a donc trait à une relation dynamique, complexe et ambivalente (c'est-à-dire pas seulement duelle et conflictuelle) entre l'État et la société et non forcément à un champ distinct, repérable en tant que tel entretenant des rapports de pure extériorité avec un pouvoir territorialisé ailleurs; cela est clair au plan des institutions ou des organisations qui, en quelque sorte, représentent la société civile au sein de la société politique (tels les parlements, les partis ou les syndicats, même quand ceux-ci prétendent au monolithisme), mais cela est non moins vrai des structures de pouvoir à proprement parler qui peuvent se montrer singulièrement perméables aux clivages de la société civile (...). (p. 99-100).

À l'instar de Gramsci, il n'y a donc pas chez cet auteur de séparation importante entre État et société civile. Les deux sphères sont reliées par un ensemble de relations de nature diverse : opposition,

coopération, etc⁷. Pour paraphraser G. Lavau : “Il y a partout de l’étatique dans les sociétés et du civil dans les États”. Bayart s’inspire de Robert Fosseart pour considérer la société civile non pas tant comme un ensemble d’institution mais comme un “espace social” large ou limité formé par les forces historiques. Enfin, à l’instar de Young, il insiste sur importance de la recherche hégémonique (tentative d’État intégral) de l’État post-colonial (qui poursuit le dessein de l’Etat colonial à certains égards), pour comprendre l’“importance de cet espace social”⁸. Néanmoins, l’approche d’inspiration gramscienne de J-F. Bayart n’est pas la seule tentative d’explication de cette notion. D’autres travaux (Bratton,...) ont tendance à appréhender la société civile dans une perspective tocquevillienne en distinguant nettement les sphères du politique et du civil.

La notion de société civile est donc plutôt hétérogène sur le plan théorique et renvoie à des réalités multiples. Héritière de la philosophie occidentale, sa naissance dans des contextes particuliers extérieurs à celui qui l’a vu naître demeure incertaine. Pourtant, l’ensemble des discours des bailleurs de fonds, des militants, des observateurs, des politiciens eux-mêmes ainsi que des acteurs associatifs, y situent l’un des enjeux majeurs des transitions africaines. Non seulement cette brève revue théorique a fait apparaître que l’existence d’organismes associatifs ne suffit pas pour parler de société civile, mais que ces organismes ne peuvent être purement communautaires. Au fond, la question même suppose l’existence d’un espace public.

Dans le cadre de notre recherche, nous envisageons donc la société civile essentiellement sous sa dimension tocquevillienne. Au niveau empirique, la société civile présuppose un système de droits et un ensemble de structures politico-administratives préalables, d’une part, et l’existence et le fonctionnement d’un réseau d’associations et d’organisations, d’autre part (la presse, les syndicats, les associations, O.N.G., etc.). Dans le cadre de notre étude empirique, nous avons concentré notre attention sur un type d’associations bien spécifiques susceptibles de participer à la formation d’une la société civile et d’intervenir dans le développement, c’est-à-dire les associations de type O.N.G. de développement (ONGD.). Nous définirons ces associations étudiées ci-dessous. Vu la densité et le nombre important des acteurs de la société civile, nous avons dû écarter certains organismes qui jouent pourtant un rôle fondamental hors de l’action publique. Les acteurs de l’économie sociale (coopératives, grandes mutuelles, associations économiques d’utilité sociale,...), les syndicats et la presse n’ont donc pas été retenus comme objet d’étude dans le cadre de notre recherche.

⁷ Dans “L’État en Afrique. La Politique du Ventre” (1989), Bayart consacre une partie d’un chapitre consacré à l’assimilation réciproque des élites pour montrer que ce processus se produit aussi bien au sein de la société civile que dans les appareils de l’État à proprement parler.

⁸ Ainsi, il écrit à propos des sociétés civiles et des Etats postcoloniaux africains : “ (...) un Etat hétérogène, soit qu’il fût imposé par la colonisation, soit qu’il procédât d’une rupture volontariste ou révolutionnaire a délibérément été construit contre la société civile souvent sur un mode mimétique, plutôt qu’il ne s’est formé au gré d’échanges conflictuels et progressifs avec celui-ci(...). L’État postcolonial africain appartient incontestablement à cette catégorie. La recherche hégémonique sous-jacente à l’idéologie de la construction et de l’unité nationales implique un essai de tutelle globale et de mise en forme de la société par l’État et par les groupes sociaux qui postulent au statut de classe dominante”.

1.3. Villes africaines et associations urbaines

1.3.1. Quelques tendances en chiffres

“ La population d’Afrique noire a triplé entre 1950 et 1990, mais le nombre de citoyens a été multiplié par 8, passant de 20 à près de 155 millions ; même si le rythme annuel de croissance fléchit dans les années 90, il y aura probablement 260 millions de citoyens en l’an 2000 et un Africain sur deux vivra en ville en 2020 ” (Jaglin et Dubresson, 1993 : 7).

Si la population du Bénin était de 2,7 millions en 1970, elle a doublé en 25 ans (5,4 millions en 1995). La tendance est encore plus forte pour la R.D.C., qui passe en 25 ans d’une population de 20,3 millions à 45,5 millions. Parallèlement à l’accroissement de la population s’opère une urbanisation croissante de celle-ci. Si en 1970, 17 % des Béninois vivaient en ville, ils sont 38 % en 1995. En R.D.C., le rapport population urbaine / population totale reste stable entre 1970 et 1995 (30%), sauf quelques exceptions notables (Kinshasa a une population estimée de 4,2 millions en 1995 et l’on projette sa population à 9,4 millions en 2015). D’autres sources prévoient une population de 12 à 14 millions pour la même date !

Le taux de croissance annuel de la population urbaine semble décroître au Bénin. Pour la période de 1970 à 1995 il était de 6,3 % ; on prévoit pour la période de 1995 à 2015 un ralentissement du taux de croissance à 4,6 %, taux qui reste pourtant élevé. La tendance inverse est constatée en R.D.C. Si le taux de croissance annuel de la population urbaine était de 3,1 % pour la première période, les prévisions pour la seconde annoncent une accélération de la croissance urbaine : 4,6 % (PNUD, 1998 : 195-198).

Les villes restent des pôles d’attraction pour les populations rurales, étant donné leur importance comme “ moteurs ” économiques, mais également grâce aux meilleures conditions de vie offertes aux populations et à la diversification des opportunités. Ainsi, l’analyse des écarts entre zones rurales et zones urbaines montre que l’accès des populations urbaines aux services de l’eau et de l’assainissement reste meilleur en ville, tant au Bénin qu’en R.D.C. Ces considérations sont pourtant à nuancer au niveau de l’assainissement. En R.D.C., l’assainissement semble une carence généralisée tant en milieu urbain que rural. Seulement 14 % de la population bénéficient de ce service. Si le service de l’assainissement est mieux assuré au Bénin en ville (60 %) qu’à la campagne (31 %), cela ne doit pas cacher les carences substantielles en milieu urbain, où la concentration spatiale de la population augmente le risque de maladies parasitaires, bactériennes et virales (PNUD, 1993 :176-177).

1.3.2. Les nouveaux défis et problèmes de l’urbanisation en Afrique subsaharienne

Depuis le début des années nonante, l’urbanisation et sa gestion posent de plus en plus de problèmes en Afrique subsaharienne. Une dizaine de pays de cette région comptent à ce moment-là plus de 4 citoyens pour 10 habitants. Si jusqu’à présent les études montraient les vertus régulatrices des solidarités familiales, ignorant la frontière entre le rural et l’urbain (Gilbert & Gugler, 1992) plusieurs séismes

comme les sécheresses, la crise économique générale et l'ajustement, la dévaluation du franc CFA et les guerres civiles, semblent avoir mis à mal ces solidarités. Selon A. Marie (1994), la plupart des citoyens se trouvent ainsi condamnés à "un individualisme de la nécessité" d'autant plus implacable que se manifestent la paupérisation des classes moyennes et de sévères blocages de la mobilité sociale. Parallèlement à l'individualisation, on constate comme à Brazzaville une "retribalisation" des quartiers urbains. Contre toute attente et tandis que les familles de salariés urbains hier promises à la nucléarisation se recommunautarisent en réponse à la pression croissante des parents, le taux de ménages monoparentaux atteint désormais des niveaux de 20 % ou 30 % dans les milieux pauvres de villes comme Abidjan.

Le P.N.U.D. souligne les problèmes de malnutrition et de santé en milieu urbain⁹. Les déchets des communautés urbaines constituent un autre véritable danger pour la santé publique et réduisent la qualité de vie¹⁰. Le P.N.U.D. constate entre autres un mouvement de déplacement de la pauvreté rurale vers le milieu urbain. *«En l'an 2000, le nombre des ménages urbains vivant dans une pauvreté absolue, aura augmenté de 76% pour atteindre le chiffre de 72 millions, tandis que le nombre des ménages ruraux pauvres diminuera de 29% et sera de 56 millions ».*

1.3.3. Une revalorisation du rôle des villes par les acteurs de la coopération au développement au début des années nonante

Le P.N.U.D. estime qu'en 2015, la moitié de la population du monde en développement vivra dans des zones urbaines. En Afrique, la population pourrait même doubler entre 1985 et l'an 2000. Selon le rapport sur le développement humain de 1990, quatre tâches s'imposent d'urgence dans la gestion des villes. La première est la décentralisation des pouvoirs centraux vers les municipalités. La seconde est de générer des ressources municipales permettant aux villes de se prendre en charge. La troisième est de développer des stratégies pour répondre aux besoins spécifiques d'infrastructure et de logement des pauvres. La quatrième consiste à améliorer la qualité de l'environnement urbain.

Jusqu'il y a peu de temps, les interventions des O.N.G. du Nord se sont concentrées sur le monde rural. Beaucoup de professionnels du développement ont longtemps considéré que la meilleure réponse à l'urbanisation était le soutien aux initiatives de développement rural. Désormais, les initiatives en milieu rural qui visent le ralentissement des migrations vers les villes ne semblent plus pertinentes. Tel est en tout

⁹ Des études réalisées en Côte d'Ivoire et au Sénégal illustrent ces problèmes. A Abidjan, la tuberculose était six fois plus fréquente dans les quartiers les plus déshérités de la ville que dans la Côte d'Ivoire rurale. A Dakar, un tiers de la population de la périphérie urbaine étudiée présentait des cas de ver solitaire, contre trois cas sur 400 dans le Sénégal rural. Entre autres, il faut faire remarquer que, même si les revenus nominaux d'un citoyen pauvre peuvent être supérieurs à ceux d'un rural pauvre, les revenus réels le sont pourtant rarement.

¹⁰ Pour contrecarrer la tendance à la détérioration du milieu urbain, les gouvernements doivent, selon le PNUD: améliorer l'efficacité de la collecte des ordures et la systématiser; adopter des méthodes de traitement et d'évacuation des ordures; coordonner les actions de contrôle de la pollution; incorporer la planification de l'environnement et les techniques de gestion dans la planification stratégique et la mise en œuvre des plans au niveau de la commune urbaine, et faciliter la participation du secteur privé en mobilisant des ressources pour l'amélioration de l'environnement.

cas l'avis d'un groupe d'ONG anglaises qui depuis quelques années ont investi le milieu urbain (Hall N., Hart R. & Milton D., 1996). D'abord, parce que la croissance de la plupart des populations urbaines a une dynamique propre, c'est-à-dire qu'elle s'explique souvent par la croissance naturelle de la population et non par l'immigration. Ensuite, parce qu'on a découvert le rôle important des pauvres urbains dans l'économie nationale et la gestion des villes.

La question urbaine est aussi une des nouvelles préoccupations des associations françaises de solidarité internationale, mêmes si les activités dans ce domaine restent encore peu nombreuses et modestes (Allou S., 1998).

1.3.4. L'histoire de l'associationnisme urbain en Afrique subsaharienne : quelques éléments importants

Associations urbaines et ordre colonial

Durant l'époque coloniale, les associations qui se forment dans les milieux en voie d'urbanisation ne sont pas des institutions jouant un rôle fondamental dans la vie économique, sociale et politique, contrairement à leurs homologues rurales. Ces associations deviennent des structures d'entraide qui prennent en charge les nouveaux problèmes sociaux propres aux urbanisés. Il s'agit pour ces nouveaux urbanisés de trouver une réponse collective à leurs problèmes matériels et à leur insécurité psychoaffective. En effet, ces individus urbanisés se trouvent atomisés dans la ville, isolés, déracinés et hors d'atteinte des solidarités traditionnelles de leur groupe ou famille d'origine.

Durant la période coloniale, Balandier évoque des "*groupements étendus, nés de la colonisation européenne pour accomplir des fonctions établies par cette dernière, d'accès non contrôlé et à grand pouvoir d'attraction, à dominance jeune mais soumis à des variations rapides quant au volume et aux éléments composants, ethniquement hétérogène mais coupés de la société blanche qui les domine*" (Balandier G., 1955 : 137).

Les deux aspects psychologique et socio-économique se conjuguent, donnant ainsi une nouvelle vie aux associations qui deviennent des structures spécifiquement urbaines.

Selon M. O'Deye, "le dépaysement sociologique, les difficultés matérielles, l'ambivalence psychologique constituent donc les facteurs principaux à la base des associations en villes africaines" (O'Deye M., 1985 : 70).

Le tableau associatif urbain et africain est cependant différent dans les colonies d'exploitation intense ou dans les villes qui sont principalement des centres administratifs. Dans les premières, en Afrique centrale principalement, l'hétérogénéité ethnique est plus grande, la segmentation des populations selon l'âge et le sexe est plus marquée et les cadres imposés ou fournis par le colonisateur sont plus structurants. Un mouvement comme « l'amicalisme » fondé par Matswa au Congo Brazza a joué un rôle important dans le mouvement de mise en question de la domination coloniale. Le kimbanguisme, mouvement religieux

synchrétique assura des fonctions différentes de prise de distance à l'égard du principal justificatif colonial, la civilisation, et renouvela le fond culturel de l'identité kongo. Au Congo belge comme dans la Rhodésie, les mouvements et associations religieux ont joué un rôle important dans l'ajustement des Africains aux projets coloniaux. Les associations spécifiquement urbaines « d'évolués » à vocation quasi corporatiste, ont produit l'élite politico-administrative post-coloniale et ont joué un rôle considérable dans la constitution de ce que les anthropologues britanniques ont qualifié de « super-tribalisme ». Ce dernier, vecteur nouveau de mobilisation et d'identité, s'inspirait de formules traditionnelles réactualisées, mais s'éloignait quant au fond du communautarisme lignager.

Les antécédents ruraux des associations urbaines en Afrique

Aux yeux des Occidentaux, l'Afrique rurale a longtemps exprimé au plus haut point l'archétype de la société communautaire, l'antithèse de la société moderne pluraliste, fonctionnellement intégrée, individualiste, urbanisée, connaissant une division avancée du travail, des compétences et des rôles sociaux, une rationalisation croissante, une légitimité rationnelle bureaucratique, un recul des garants métaphysiques.

L'Afrique fut donc souvent décrite comme une collection de petites communautés particulières, isolées et principalement fondées sur un registre généralisé de la parenté, de la proximité ou plus généralement sur l'usage prédominant des éléments bio-sociaux : filiation, sexe, âge, types physiques. Le lien social communautaire, lien non choisi, imposé, fondé sur une logique binaire (en être ou pas) et non négociable, qui s'oppose au lien sociétal reposant sur l'expression de la volonté, les intérêts particuliers et la négociation, n'excluait pourtant pas l'existence d'autres formes d'associations infra-communautaires voire non communautaires : classes d'âge, associations secrètes, associations professionnelles. Diversité de statuts, voire de culture, clivages politiques ou économiques bien présents en milieu rural ont donc été systématiquement sous-estimés. Or, non seulement le lien communautaire n'est ni indestructible, ni exclusif, ni égalitaire, ni consensuel, mais il repose sur une gestion très précise des échanges et des réciprocitys créant, il est vrai, une sociabilité fort rétive à l'individualisme. Il est donc beaucoup plus prudent de concevoir le « communautarisme africain » (cette fameuse « solidarité africaine » qui n'enchanté que ceux qui ne la vivent pas) comme un référentiel souple, une « trame » de sociabilité plutôt qu'un modèle structural gouvernant les comportements.

En tout état de cause, l'urbanisation coloniale a fourni un espace d'extension à cette « trame », mais les « points » qui s'y sont noués ont incontestablement innové tant par les fonctions assurées que par les formes et structures organisationnelles.

Si les villes africaines sont d'origine récente et liées généralement à des interventions extérieures, les associations urbaines sont aussi anciennes que les villes elles-mêmes. Le caractère spécifique des premières associations consiste en la liaison ville-village qu'elles ont considérablement développée. Mais d'autres associations ont eu d'emblée « une raison sociale importée » (Gibbal J. M., 1974 : 254). Dans les années cinquante, l'anthropologue Little voyait dans le phénomène associatif urbain le principal ressort de changement social en Afrique. L'appartenance souvent multiple à des associations volontaires urbaines était considérée comme le principal indicateur d'enracinement en ville.

Dans les villes africaines, la volonté de remembrement des ruraux urbanisés va se traduire tout d'abord par la recherche d'un maintien du lien avec le groupe d'origine (groupes d'originaires). Puis, les associations auront pour fondement la recherche d'une solidarité avec les citadins ayant les mêmes préoccupations. Il en va ainsi des groupes de femmes, groupes de commerçants, groupes d'évolués, etc.

Balandier (1955) classe les premières associations urbaines en Afrique à partir de critères issus de l'organisation traditionnelle à savoir :appartenance ethnique, parenté, sexe, et à partir de nouveaux critères plus spécifiquement urbains comme les groupements d'épargne ou les groupes de loisir, sports et danses.

En milieu urbain, la parenté devient de moins en moins un fondement associatif. Au contraire, l'appartenance à une association tend à s'éloigner de ces liens de parenté. Les liens familiaux, communautaires ou ethniques n'apparaissent plus comme étant les seuls possibles. Une nouvelle dynamique plus axée sur l'individu et le statut partagé apparaît. Certaines associations de ressortissants apparemment tournées vers la pérennisation des normes traditionnelles villageoises rompent pourtant largement avec celles-ci en mobilisant les cadets sociaux, contribuant à produire des entités de référence bien plus larges que les communautés d'origine (Gibbal J.M. 1974).

Parallèlement à ces transformations de la vie associative en ville, d'autres mutations s'opèrent pour répondre à une conjoncture spécifiquement urbaine. Ainsi sont nés par exemple les mutuelles, groupements d'épargne et de crédits appelés aussi « tontines » pour améliorer les conditions de survie socio-économiques.

Il ne s'agit plus de coopération au niveau lignager ou ethnique bien qu'on trouve encore quelques tontines à caractère ethnique. Ces nouvelles associations correspondent plus à un émiettement des urbanisés et à des stratégies individuelles de survie en milieu urbain. Le caractère d'entraide y disparaît de plus en plus, laissant apparaître le désir d'évoluer vers un groupement coopératif volontaire.

Les associations de ressortissants comme antécédents des associations urbaines en Afrique de l'Ouest

Les nombreuses associations de ressortissants que l'on trouve dans les villes africaines sont des pôles de sociabilité dynamique qui assurent une certaine cohésion communautaire entre les villageois et les enfants du pays émigrés en ville ou à l'étranger. Ce genre d'associations a connu un développement important dans les années 1970-1980. Elles constituent un maillon essentiel du continuum ville / campagne. Les activités de ces associations dans les villages d'origine prennent souvent la forme d'actions de prestige (construction de mosquée ou de temple...) ou affirment une vocation économique ou sociale (construction de dispensaires, de moulins, de puits...).

Dans ces associations, les lettrés urbains occupent le plus souvent des postes à responsabilités. Ce sont eux qui font le travail de lobbying et organisent le tissu des relations économiques ville/campagne (circuits

de commercialisation de produits agricoles et manufacturés). Ces associations servent aussi d'espace d'intégration des nouveaux arrivants en ville.

Pendant longtemps, les régimes monopartisans des pays africains se sont méfiés du rôle d'intermédiaires de ces associations bien qu'ils les toléraient. Profitant des transitions démocratiques des années 1990 dans ces mêmes pays, quelques-unes de ces associations se sont muées en O.N.G, d'autres n'en adoptent que le sigle.

La renaissance des associations urbaines au milieu des années quatre-vingt

Des enquêtes réalisées dans des villes d'Afrique de l'Ouest dans les années 60 et au tournant des années 70 semblent indiquer une très large insertion des citoyens africains dans des associations volontaires (en moyenne deux tiers des Abidjannais à la fin des années 60). On vérifie partout l'existence de deux types d'associations qui, dans la réalité, sont bien loin d'être exclusives :

1. les associations tournées vers l'origine ethno-villageoise (« mutuelles » de santé, de scolarité ou de rapatriement des dépouilles des défunts, « amitiés », « associations de modernisation des villages »), ne disposant pas toujours de statuts écrits.
2. Les associations proprement citadines dépourvues de liaison forte avec les communautés rurales d'origine et souvent multi-ethniques, dotées de statuts écrits. Parmi celles-ci les plus durables sont celles dont les objets peuvent paraître les plus futiles, danse, football, loisir, etc.

Gibbal notait aussi que l'adhésion associative déclinait avec l'importance des revenus et avec l'ancienneté de l'installation en ville. Cependant le chercheur notait que les plus insécurisés, en l'occurrence les ruraux prolétariés, adhéraient beaucoup moins aux associations volontaires que les néo-citadins.

De manière assez étonnante, mais toujours évidente aujourd'hui, les statuts formels des associations répondaient à une sorte de modèle standard importé (AG, Bureau, Président et commissions). L'apolitisme était partout proclamé.

Il importe surtout de noter que si ces associations ont encadré l'urbanisation des ruraux et tissé des solidarités sans doute vitales, elles sont restées au seuil de ce qui distingue les associations de type O.N.G. que nous étudierons plus loin. Celles-ci en effet n'identifient pas d'emblée leurs cibles à leurs membres et entendent peser dans les processus politico-administratifs de décision relatifs aux priorités collectives ou aux modes d'allocation des ressources publiques, tout en prospectant un marché ouvert de membres.

Gibbal concluait sur une note de scepticisme : « il semble difficile au stade actuel de trouver les bases d'une nouvelle forme de solidarité impliquant cohésion, discipline, acceptation d'une règle commune, par-delà l'ancienne solidarité ethnique » (p. 276). Les années 70, qui furent celles du triomphe du projet de développement national étatique porté par des gouvernements autoritaires, décennie dont émerge une sorte d'État-providence-clientéliste identifié à la modernisation, semblent avoir été fatales à l'associationnisme urbain.

C'est sans doute en référence à cette réduction quantitative et fonctionnelle, mais aussi en référence aux limites de cet associativisme confiné en réseaux privés et dépourvu de fortes capacités d'intervention que Le Bris constate bien plus tard que le milieu urbain en Afrique se caractérise jusqu'au milieu des années 80 par la faiblesse de sa vie associative.

En posant ce verdict, Le Bris prend en fait pour étalon ce que nous considérons comme association de type O.N.G.D, ce qui explique son jugement contrastant avec les résultats d'enquêtes empiriques précédentes. Selon l'auteur, *“l'idéologie du développement s'appuyait, au cours des années 60 et 70, sur une thèse de la modernisation à base nationale. Pour les tenants de cette thèse, les dynamiques communautaires étaient au mieux instrumentalisées (on s'enthousiasmait d'utiliser les traditions au service du développement), au pire, assimilées à un obstacle à la modernisation. Les O.N.G. s'inspirent dans l'ensemble de la thèse du biais urbain pour justifier leur engagement massif en milieu rural”* (Le Bris, 1998 :429-446).

Dès le milieu des années 70 se profilaient pourtant les contours de nouvelles formes de militance politique soucieuses des conditions de vie réelles en ville. Apparition des “clubs culturels”, puis des tontines, ou encore des mouvements confessionnels à l'intérieur desquels mûrirent les militants du mouvement démocratique de la fin des années 80. Mais pour l'essentiel, jusqu'au milieu des années 80, les interventions les plus visibles en milieu urbain restent celles d'ONG du Nord principalement actives dans le domaine de la santé, de l'eau ou de la construction. À ce moment, on enregistre une mutation dans le champ urbain. Sur fond d'ajustement structurel, les bailleurs de fonds internationaux subordonnent désormais les aides et les prêts à des réformes institutionnelles radicales (décentralisation, municipalisation, privatisation).

Comment se manifeste la dynamique associative dans un contexte d'appauvrissement général et de démocratisation contrariée ? Les conclusions d'une étude réalisée par le centre Djoliba de Bamako montrent comment l'extrême pauvreté dégrade les solidarités traditionnelles, mais génère également un renouveau associatif aussi intense que fragile. Et, selon Le Bris encore, *“ les figures imposées de la décentralisation, du développement local et de la bonne gouvernance ne semblent guère favoriser la construction d'un nouveau contrat social débarrassé des biais clientélistes ; elles occultent en revanche la véritable éthique de la citoyenneté fondée sur la revendication de droits sociaux . ”* (Le Bris, 1998 : 441).

1.4. La décentralisation politique et administrative et le développement local

Débouché de plusieurs débats de la décennie, la décentralisation apparaît au carrefour des thèmes de la gouvernance, de la démocratisation et de la participation. Le Programme de Développement Municipal (PDM) résulte d'un partenariat mis en place en 1991 entre les responsables africains et la Communauté des Bailleurs de Fonds pour soutenir les politiques de décentralisation et de renforcement des capacités des collectivités locales en Afrique.

Le PDM possède deux bureaux régionaux : le Bureau Afrique de l'Est et Australe (PDM-Est) basé à HARARE (Zimbabwe) et le Bureau Afrique de l'Ouest et du Centre (PDM-Ouest) basé à COTONOU (Bénin). L'aire géographique du PDM-Ouest couvre les vingt-quatre pays suivants : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Cap-Vert, Congo, Côte-D'Ivoire, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée Equatoriale, Libéria, Mali, Mauritanie, Niger, Nigeria, République Centrafricaine, République Démocratique du Congo, Sao-Tomé & Príncipe, Sénégal, Sierra Leone, Tchad, Togo.

Les objectifs du PDM sont de contribuer au développement durable, au renforcement de la démocratie à la base et à l'amélioration des conditions et du cadre de vie des populations des villes et communes africaines, à travers le soutien aux processus de décentralisation en cours en Afrique.

Le programme comprend les six composantes suivantes : (a) le soutien aux politiques de décentralisation et de déconcentration ; (b) l'élaboration et la mise en œuvre d'outils de gestion pour les communes urbaines ; (c) des stratégies de formation et l'assistance aux institutions de formation ; (d) le soutien aux associations d'autorités locales et aux associations de personnel local ; (e) la diffusion d'informations sur la gestion municipale et urbaine ; (f) l'échange et la coopération entre les municipalités.

Comme le soulignent Jaglin et Dubresson (1993), les pressions exercées par les bailleurs de fonds¹¹, désirant contourner les appareils d'État africains, ont pesé certainement sur ce processus de décentralisation politico-administrative, mais elles ne rendent pas nécessairement intelligibles leur contenu et leurs modalités d'application. Ces réformes ont créé les conditions pour le repositionnement des acteurs locaux et suscitent de nouvelles formes d'alliances et de compétitions, dont les issues demeurent indéterminées jusqu'à présent.

Les encouragements et soutiens à la décentralisation s'entendent généralement dans le cadre plus vaste du développement local qui se veut contractuel, participatif et novateur du point de vue fiscal.

À la suite de l'obligation de réduire drastiquement les investissements et subventions dans le secteur urbain, les pouvoirs publics africains ont été poussés à privatiser et/ou décentraliser la gestion urbaine, mais aussi à encourager la mobilisation des collectivités locales dans un sens participatif. Des O.N.G. ont ainsi été reconnues dans une certaine mesure comme opérateurs-animateurs, partenaires des pouvoirs publics et porte-parole des collectivités locales. D'aucunes ont été soutenues dans cette perspective par des agences ou O.N.G. du Nord. Dès lors les associations ou O.N.G. revêtent un nouvel intérêt pour les élites locales et ce d'autant que les édiles sont de plus en plus susceptibles d'être soumis à élection sur une base multi-partisane. Il s'agit là d'un ensemble d'éléments importants pour comprendre les nouveaux engagements associatifs urbains, leurs thèmes et leurs stratégies. L'enjeu est considérable. Ne participe-t-il pas d'une « redistribution des pouvoirs et partant d'un éclatement des relations sociales qui s'étaient établies dans le cadre de l'État patrimonial » ? (Venard J. L., in Jaglin S. et Dubresson A, 1993 : 29).

¹¹ Le PDM est financé par les bailleurs de fonds suivants: Banque Mondiale, Coopération Française - Secrétariat d'État à la Coopération - France, Union Européenne - Direction Générale VIII - Division Coopération Décentralisée, Agence Canadienne pour le Développement International (ACDI), la Fédération Canadienne des Municipalités (F.C.M.), Institut Régional de Développement et de Coopération et Développement - Alsace (IRCOD-Alsace) et le Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains (CNUEH).

2. Les transitions politiques, la société civile et les O.N.G. au Bénin et en R.D.C.

Après ce rappel sur le contexte dans lequel se situe la (re)naissance des associations urbaines en Afrique subsaharienne, revenons à présent sur les transitions politiques et l'émergence de la société civile au Bénin et en R.D.C. Ensuite, nous donnerons un premier aperçu du secteur des associations de type O.N.G. dans ces deux pays.

2.1. Transition et société civile au Bénin et en République Démocratique du Congo

Malgré l'évolution du contexte international et ses conséquences pour le positionnement de l'Afrique subsaharienne dans le grand concert politique et économique mondial, les transitions qui s'y sont produites n'en demeurent pas moins susceptibles d'une double lecture articulant l'influence de facteurs externes (nouveaux enjeux au sein des relations internationales, marginalisation économique,...) et de facteurs internes propres aux scènes politico-économiques régionales et nationales. Il faut en outre se garder d'une lecture occidentalocentriste qui voit derrière les transformations politiques, économiques ou sociales opérées en Afrique subsaharienne les desseins des chancelleries d'Europe de l'Ouest ou d'Amérique du nord. Il suffit de rappeler, par exemple, que le Bénin avait déjà connu sa Conférence Nationale des Forces Vives de la Nation avant que le Président François Mitterrand prononce son discours au sommet de la francophonie à La Baule (juin 1990), sommet où il annonce l'apparition d'une conditionnalité démocratique sur l'aide publique au développement accordée par la France aux pays ACP.

On ne peut pas dire que la Transition avortée en R.D.C. soit exclusivement le fruit de la collusion des téléguidages américain, belge ou français.

De plus, la multiplication des trajectoires politiques des pays d'Afrique subsaharienne montre que, face à une nouvelle donne internationale commune, les facteurs internes ne sauraient être négligés. Il faut donc, selon nous, chercher d'abord dans les ruptures qui s'opèrent au sein des régimes de Mathieu Kérékou et de Désiré Mobutu, les raisons premières des transitions politiques au Bénin et en R.D.C.

2.1.1. Les transitions béninoises et congolaises : deux trajectoires divergentes

Arrivées à la fin de cette décennie des transitions, la République du Bénin et la République Démocratique du Congo peuvent être considérées comme deux exemples de trajectoires politiques opposées. Le Bénin est souvent considéré comme le modèle de la transition démocratique réussie. Il fut

le premier pays à lancer le processus de démocratisation en “inventant”¹² la Conférence Nationale des Forces Vives de la Nation, modèle de démocratisation consensuelle qui sera répliqué dans quelques pays d’Afrique francophone y compris le Zaïre. L’on a assisté dans ce pays à des élections à tous les échelons du pouvoir qui ont accouché, fait rare à l’échelle du continent, à une réelle alternance politique (retour par la voie des urnes du Président Mathieu Kérékou en 1996). Cependant, le pays reste en outre soumis à un clivage nord-sud qui oriente les débats et les compétitions politiques entre “fils du terroir”.

Le Zaïre représente, à l’opposé, l’échec d’un processus transitionnel dont plusieurs acteurs¹³ ont prétendu tenir les rênes (Mobutu, l’opposition démocratique issue du H.C.R., la “Société civile”, puis Kabila). Autant la transition béninoise paraît limpide, linéaire, simple, autant le processus est chaotique et inabouti au Congo (ex-Zaïre).

L’effondrement du régime béninois s’amorce par la faillite économique et la situation de banqueroute de l’État à la suite de l’affaiblissement d’une économie de transit peu à peu constituée sous Kérékou I et de la déroute du système bancaire nationalisé. Cet échec économique ne permettait plus au régime de s’assurer des gages de stabilité qui l’avaient maintenu au pouvoir 17 ans. La stabilité du régime béninois s’expliquait par la mise en place d’un système d’allégeance clientéliste alimenté par une économie de transit étatisée et par la cooptation des opposants éventuels au sein des élites via le développement d’une fonction publique tentaculaire. Des contestations vont apparaître de plus en plus ouvertement dans les dernières années de la décennie 80. Ces contestations sont à la fois le fruit de la société civile et de l’armée¹⁴. À ce sujet, Kérékou devra faire face à pas moins de six tentatives de coup d’État militaire entre mars et octobre 88.

¹² Il s’agit d’une remise au goût du jour puisque sous Kérékou, le Bénin avait déjà assisté en 1979 à “La Conférence des Cadres”.

¹³ Selon le professeur kinois C. Kabuya (1998), trois régimes se sont succédés dans le Zaïre en transition. Se basant sur les textes constitutionnels, il distingue tout d’abord la “**transition dictatoriale** et la Constitution Révisée” qui a duré de 90 (les mémorandums) à 92 (la Conférence Nationale). Son cadre juridique est la constitution de 67 qui sera révisée le 5 juillet 90. Cette phase, pour paraphraser J.C. Willame (1991), correspond à l’époque de la “démocratie octroyée” par Mobutu qui semble décider de l’orientation de l’importance de la vitesse des réformes dans son pays. La seconde phase transitionnelle est celle de la “**transition démocratique** proprement dite” qui a duré de 92 à 97 (la C.N.S. à l’arrivée de l’A.F.D.L.). Juridiquement, 4 textes ponctuent cette période caractérisée par la recherche du consensus. Cette recherche du compromis et les nombreux blocages qui sont apparus ont sans doute enrayé la démocratisation au Zaïre, projetant le pays dans une sorte de *No men’s land* politique. Enfin, la troisième phase de cette transition est celle qui est apparue à la suite de la prise de pouvoir de Laurent Désiré Kabila (17 mai 1997) et qui se prolonge aujourd’hui malgré la Rébellion qui a cours dans une bonne partie du pays. Elle est qualifiée par Kabuya de retour à la “**Transition Dictatoriale**”. Cette phase est régie par le Décret Loi du 25 mai 1997. Le pouvoir est à nouveau concentré et centralisé dans les mains du Président de la République. Les activités politiques sont à nouveau interdites. C’est l’A.F.D.L. qui prétend mener le peuple à la démocratie. Il se donne deux ans à partir de son arrivée au pouvoir mais se fixe d’abord d’autres priorités (“la reconstruction de l’État”, “répondre aux besoins de la population”, etc.).

¹⁴ Au sein de son parti, le P.R.P.B., Kérékou doit faire face à des divisions qui vont consacrer son isolement politique. Il y a d’une part la montée en puissance d’un groupe de réformistes modérés composé des élites technocratiques et des opposants potentiels cooptés à la fin des années 80. Ils sont les promoteurs d’une libéralisation économique et politique, parlent facilement de “privatisation”, etc. D’autre part, Kérékou doit faire face à l’aile dure, “dogmatique” du PRBP, les “ligueurs”, opposée à l’aile réformiste du parti, ils sentent leur poids au sein du parti se réduire à la

Lorsqu'on étudie la transition béninoise, il faut se rappeler que la Conférence Nationale des Forces Vives de la Nation se déroule dans un pays paralysé depuis près de trois mois par une grève générale illimitée décrétée en novembre 89 et qui ne s'éteindra que dans le courant du mois de mars 90¹⁵. Il faut bien noter que les mobilisations initiales qui font vaciller le régime sont animées principalement par des acteurs de la fonction publique (enseignants, fonctionnaires) et que la "société civile" (notamment les associations de natures diverses, comme les O.N.G., les Associations de ressortissants, etc.) n'interviendra qu'une fois le train du *Renouveau Démocratique* mis sur les rails.

Aujourd'hui, le Bénin semble avoir réussi sa transition démocratique en opérant un certain nombre de changements institutionnels. Pourtant dire du Bénin qu'il est à présent un État démocratique ne suffit pas à rendre compte de la réalité politique actuelle que connaît le pays.

Fondamentalement, les éléments de stabilité du régime précédent sont toujours des éléments avec lesquels il faut compter dans un Bénin démocratique. La question de la circulation des élites, de l'absorption des groupes très scolarisés, posent toujours un problème crucial dans un pays où l'État n'engage plus. Les "déflatés" victimes des plans d'ajustements structurels et les diplômés sans emploi ne constituent pas qu'un hors emploi, certains se lancent dans la seconde économie, s'auto-emploient. Les demandes formulées adressées à l'État restent toujours importantes¹⁶. Cette surcharge étatique s'explique donc autant par la multiplication des demandes qui lui sont adressées directement et qui ne peuvent être prises en charge par des corps intermédiaires (Tocqueville) que par l'incapacité réelle de l'État à faire face à la demande. Dans le cas du Bénin, nous avons vu que, selon R. Banégas, le développement d'une seconde économie au Bénin avait permis d'alimenter les réseaux clientélistes de l'État rhizome (Bayart). La population avait tissé un filet social permettant d'atténuer les déconvenues économiques d'un État économiquement fragile. En un certain sens, la contrebande et l'informel ont permis de détourner une partie des demandes de l'État vers le corps social tout entier. En matière économique, on ne voit pas bien en quoi la démocratisation a profondément modifié la donne des années 80. L'aide internationale a considérablement augmenté.

Dix ans après le début de la phase de transition démocratique, la scène politique locale reste dominée par des tendances lourdes (opposition nord/sud, division du nord, opposition ville-campagne, logique

faveur des nouvelles alliances que passe un Kérékou aux abois en 89 avec des membres de "l'opposition", de la "société civile" qu'il va nommer à certains portefeuilles (Robert Dossou, René Ahouanssou, etc.).

¹⁵ Mais si cette grève au *finish* de novembre 89-mars 90 est très spectaculaire, elle n'a pas été la première de l'histoire de la République Populaire du Bénin. L'histoire du Bénin (avant et pendant Kérékou) a été marquée par l'irruption régulière des mouvements syndicaux et étudiants.

¹⁶ De sorte que l'on peut se demander si l'on est pas en train de revivre le scénario décrit par Abdou Diouf de l'État surchargé? Selon Jacquemot, le Président sénégalais expliquait en 1985 devant les élèves de l'École Nationale d'Administration et de Magistrature que « la crise du système étatique pouvait s'expliquer par cette impuissance de l'État à répondre à toutes les doléances de groupes sociaux ayant perdu leurs racines sociales et ne trouvant pas dans les organes intermédiaires (groupements, coopératives, associations), les structures capables de couvrir leurs besoins » (Jacquemot, 1988 : 277).

électorale commandée par l'appartenance à un terroir, etc.) auxquels viennent s'ajouter quelques syncrétismes politiques particuliers (" marchandisation du vote ")¹⁷.

Au Congo, ex-Zaïre, deux constats peuvent expliquer le dérèglement interne du régime mobutiste. D'une part, un hyper développement de l'appareil étatique qui poursuit un objectif d'hégémonie sur l'ensemble des acteurs de la société et d'autre part, une absence de projet politique que viennent cacher le Mobutisme et l'authenticité. Notons que même si le modèle d'accumulation capitaliste hérité de l'époque coloniale comptait en lui les germes de sa dégénérescence, la classe politique qui entoure le Président Mobutu contribue aussi à l'effondrement du processus en détournant à son profit et au profit de ses multiples clientèles une bonne part des réseaux d'accumulation (notamment via le capital commercial). Cela confirme le constat de déliquescence de l'appareil étatique (ce " Léviathan Boiteux " dont parle Thomas M. Callaghy, 1984)¹⁸.

Comme au Bénin, le dessein visant à appliquer à la société un État intégral (Young, 1991) s'est effondré rapidement. Dès 80, les contestations apparaissent au sein même du parti unique. En fait, apparaît dans le courant des années 80 une opposition politique ouverte aux... anciens barons du régime de Mobutu (Nguz, Tshisekedi, Mungul Diakata,...). On peut remarquer que ce sont ces " dinosaures " qui animeront l'opposition à Mobutu tout au long de la période de transition.

Suite à l'épuisement du modèle d'accumulation étatique, les tentatives de fuite en avant ont été nombreuses tant de la part du haut de la hiérarchie (les barons d'une monarchie en déclin) que du bas (prolifération du "système D", de l'économie informelle). Parallèlement à l'essor du mobutisme au début des années 70, l'on aura assisté à la faveur de la zaïrianisation à ce que Willame appelle "la cannibalisation de l'appareil de l'État et de ses appendices économiques " (Willame, 1994 :87). "D'une certaine façon, on peut considérer qu'est apparue au Congo une société civile multiforme et disparate qui prend les traits divers de nouvelles pratiques religieuses (les années 80 et 90 connaissent un essor phénoménal de toutes les pratiques religieuses et sectaires), du commerce informel (McGaffey, 1991), des associations à caractère clanique ou ethnique (mutuelles, tontines) ou encore des O.N.G.. Ces

¹⁷ On peut raisonnablement se demander si le véritable changement qu'apporte le *Renouveau Démocratique* ne se trouve pas dans le retour au pouvoir d'un ensemble d'acteurs (les universitaires, les intellectuels de la ville ou de la campagne) dont l'accès aux leviers de commandes de l'État était bloqué par l'état de délabrement de la fonction publique. La Conférence Nationale a peut-être été le moment qui a permis à une fraction de déflatés et de diplômés sans emploi de se créer une carrière (non seulement dans le politique mais aussi dans le " civil ") en se donnant une légitimité nouvelle par la formulation de nouvelles règles du jeu. Le relatif nouvel équilibre dans cet " équilibre politique de la patience " post-Conférence Nationale doit sans doute continuer à s'apprécier, comme avant dans ce dosage précaire entre les différents réseaux clientélistes qui existent au Bénin.

¹⁸ Cependant, la politique d'austérité a un prix social. Les politiques d'ajustement structurel ont entraîné une chute du pouvoir d'achat (la hausse nominale des salaires est restée en dessous de la hausse des prix). La tension monta et le MPR décida de changer de politique en désavouant celle menée jusque là par Kengo. Il était évident que le Zaïre ne pourrait plus continuer à payer une dette devenue faramineuse (plus de 13 milliards de dollars aujourd'hui). Le Zaïre se défît de son image d'élève modèle. Il s'en prit ensuite aux partenaires occidentaux et notamment à la Belgique avec qui il rechercha l'épreuve de force pour obtenir un rééchelonnement de sa dette voire une suppression même partielle (voir plus loin).

formes d'*escapisme* sont, tour à tour, perçues comme des formes de contestation de l'État et de son appareil dictatorial ou encore des formes d'adaptation à la crise¹⁹.

En cette fin de règne Mobutiste, on découvre non pas un État intégral mais plutôt une forme conjointe d'un «État mou» au sens que lui conférait G. Myrdal (1969), un État caractérisé par une grande indisciplinisme "sociale" dans le respect des lois (corruption), et d'un État faible, incapable de remplir ses fonctions caractéristiques (santé, sécurité, bien être collectif, etc.)²⁰.

Sur le plan politique, la transition avortée en R.D.C. s'est traduite par :

- l'effondrement du régime mobutiste ;
- l'émergence d'une pluralité d'acteurs politiques d'origines variables (proches de la Présidence, opposants de carrière, société civile, clergé...) ;
- les nombreuses confusions idéologiques en-dehors des quelques référents classiques à la politique congolaise (Nationalistes/Fédéralistes, etc.) ;
- l'existence d'une classe politique globalement désavouée ;
- la naissance d'une "société civile", troisième acteur d'une transition politique sans fin ;
- l'émergence par la force d'un nouveau régime qui s'empare du processus de transition.

Sur le plan économique, il est difficile de tirer un bilan de la période de transition au Congo Zaïre. On ne dispose pas beaucoup de chiffres officiels permettant de connaître l'évolution économique du pays à cette époque²¹.

2.1.2. L'émergence des sociétés civiles béninoises et congolaises

¹⁹ Bayart écrit : " En outre, la société ne s'organise pas automatiquement autour d'une structure unique et particulière qui permettrait de la décrire et de la caractériser : elle recouvre des pratiques disparates dont l'unification éventuelle est construite mais qui pèsent de toute façon sur le pouvoir " (Bayart, 1985 : 349).

²⁰ Willame parlerait plutôt d'État Communautaire : "(...) on dira que l'État de Kabila, à l'instar de celui de Mobutu, s'efforce toujours de gérer les acquis du pouvoir à travers des mécanismes politiques qui expriment des " intérêts communs " plutôt qu'un " intérêt général ", qui traduisent plus des affirmations communautaristes - pas seulement ethniques et primordiales - que des affirmations d'individualisation" (Willame: 1998).

²¹ On sait que le Produit Intérieur Brut a régulièrement chuté entre 1989 et 1994. Le taux de croissance était de -12,3% en 1991 ; -10,4% en 1992 et -16,2% en 1993. On sait aussi que la plupart des problèmes socio-économiques qui se posaient avant la période de transition et qui étaient à l'origine d'un malaise général ont continué à se poser. Les agents de la fonction publique n'ont pas été payés régulièrement pendant cette période de transition. L'absence de salaire est d'ailleurs à l'origine du développement de la corruption et de la généralisation du matabiche. Autre exemple, les infrastructures routières, si essentielles dans l'acheminement et l'écoulement des produits agricoles, ont continué à se désagréger. Entre 1991 et 1995, 100 Km de routes asphaltées disparaissaient chaque année au Zaïre. En fait, il apparaît que lors de cette période de transition, l'abandon par l'État de la plupart de ses fonctions a été plus criant encore. On s'est retrouvé face à une privatisation par nécessité des fonctions publiques. L'inflation va atteindre des sommets pendant la période de transition. Elle était de l'ordre de 48 % de 1973 à 1983. En 1988 elle grimpe à 75 %. En 1990, elle est déjà de 265 %, puis elle gonfle à 4228,5 % l'année suivante, 3333 % en 1992, 8828 % en 1993 et 6030 % en 1994. Pour cause de retrait des bailleurs de fonds internationaux dès le début de la transition, cette période n'a pas forcément été néfaste pour la dette extérieure du Zaïre qui s'est stabilisée depuis 1990 autour d'une dizaine de milliards de dollars. Cependant, toute aide internationale n'était pas rompue. En 1994, le Zaïre recevait encore près de 71 millions US\$ de la part des organismes onusiens (type P.A.M., P.N.U.D., etc). Une goutte d'eau, évidemment.

Les projets d'imposer un " État intégral" (Young, 1994 et 1991) au Bénin et au Zaïre se sont traduits pour les sociétés civiles respectives par une tentative plus ou moins organisée de mise sous la tutelle des pouvoirs publics.

Depuis l'époque coloniale, le Bénin rural, à la différence du Congo-Zaïre, a connu une multitude de pratiques associatives plus ou moins imposées par les pouvoirs successifs. À la suite «des blocs de culture» imposés par le colonisateur, on vit apparaître les champs collectifs et les caisses villageoises, puis les coopératives d'aménagement rural (d'Etat), les groupements villageois de production (GVP), groupements villageois de type socialiste, groupements révolutionnaires à vocation coopérative, coopératives agricoles expérimentales de type socialiste, groupes de femmes, groupes de jeunes, auxquels il faut ajouter différentes formules d'épargne-crédit.

Le milieu rural est ainsi depuis longtemps devenu un terrain expérimental des politiques successives visant les unes à l'intensification de la production, les autres à des formes de collectivisation, ou encore à des éléments de réforme agraire ou à l'installation de groupements divers ou de caisses communes. Dans l'ensemble, ces impulsions extérieures, dont quelques-unes parmi les plus tardives ont été soutenues par des coopérations internationales, se sont superposées sans couverture complète du territoire, sans suivi systématique, et sont restées de conception très bureaucratique malgré la rhétorique participative et socialiste. Cette ingénierie sociale brouillonne a certes contribué à l'évolution des pratiques rurales, mais n'a pas abouti à des résultats cohérents et attendus. Dans ce vaste chantier, c'est davantage les stratégies d'évitement, de réappropriation, ou de détournement de la paysannerie que les succès du réformisme rural qui constituent une leçon (Voir annexes).

En termes de trajectoire de la société civile béninoise, on admet généralement que celle-ci a dû subir une perte relative de son autonomie aux heures chaudes de la radicalisation du régime marxiste léniniste de Mathieu Kérékou. Le nombre d'associations reconnues a considérablement chuté.

Parallèlement à l'urbanisation croissante et à l'exode rural qui s'ensuivit, des associations de ressortissants vont agir en ville à la fois comme des lieux d'accumulation de ressources réorientées vers les villages d'origine et comme des filets de protection sociale pour les ruraux immigrés les plus désœuvrés. À l'arrivée du P.R.P.B. au pouvoir, l'État, sur la lancée du modèle de rapport entre l'État colonisateur et la société locale, essaiera de réduire l'autonomie de sa "société civile" tantôt en contrôlant les activités des organisations (associations paysannes) et des institutions en place (syndicats, églises), tantôt en initiant de nouvelles pratiques associatives.

En République Démocratique du Congo, l'on peut retrouver dès l'époque coloniale des origines aux pratiques associatives qui visent le *développement*, la promotion du bien-être de la population. Ces origines sont multiples et prennent leurs sources dans les pratiques des trois acteurs de la colonisation : l'Église, l'État colonial et le Capital. Le professeur Kimpianga le rappelle : "Dès l'arrivée des premiers missionnaires protestants en 1878 et catholiques en 1880 dans le bassin du Congo, les nouveaux venus se mirent à évangéliser les populations locales. Cette évangélisation visait une seule chose : l'impact sur la vie de l'être humain à savoir l'esprit, la culture, l'intellect, le social et le matériel. C'est ainsi que les premières écoles, les premiers ateliers d'apprentissage des métiers, les premières formations médicales, les premiers programmes d'appui technique et matériel furent, d'une façon informelle, créés par les

églises de mission. Il n'est pas exagéré de dire que ces Eglises furent parmi les premières associations sans but lucratif opérant au sein de l'EIC" (Kimpianga, 1996 : 11).

Depuis 1921, la colonisation belge a mis sur pied des coopératives dont l'objectif était « de raccorder le circuit des coopératives de production et de vente et celui des paysans, de rationaliser les techniques de production paysanne, d'accroître le revenu des paysans et d'intensifier leur agriculture de subsistance. La logique était, en gros, celle de privatiser le mode de production lignager et de restructurer l'organisation du système foncier. Ceci prouve que l'action organisée était donc née à partir de l'idée de transformer des traditions et d'insérer des paysans dans l'économie de marché" (Bosco Muchukiwa, 1995 : 9). Il faudra cependant attendre 1956 pour que les associations coopératives soient autorisées pour les autochtones.

Les "sociétés privées²²" ou les grandes compagnies furent également associées à la promotion sociale de leurs populations ouvrières à travers les actions éducatives, culturelles, sanitaires et sportives" (Kimpianga, 1996 :14). Kimpianga note que "ces associations avaient un caractère foncièrement paternaliste et caritatif" (Kimpianga, 1996 : 14-15).

Paternalistes et contrôlées de près par l'administration, ces associations étaient aussi passives et apolitiques car dépendantes financièrement de l'administration coloniale.

Après l'indépendance, la promotion sociale de la base restera un domaine d'activité des églises et congrégations religieuses. Cela est dû d'une part à l'absence de cadre juridique précis des associations et d'autre part à la constitution, à la suite de l'établissement de la Seconde République, d'un régime monopartisan où les pratiques associatives se font dans le cadre de structures mises sur pied par le parti (M.P.R.). C'est ainsi que "durant les trois décennies qui ont suivi 1960, sinon au-delà, les étrangers et les Eglises continueront d'assurer le monopole dans la promotion des communautés de base" (Kimpianga, 1996 :16). L'apolitisme des organisations de développement abandonnées aux mains soit du régime mobutiste²³ soit dans celles d'une église (catholique) qui reste sourde au *social gospel* des théologies de la libération²⁴ et des "étrangers" soucieux de garder une harmonie dans ses rapports avec l'État, va se prolonger.

D'autre part, le Zaïre ne semble pas avoir connu, comme c'est le cas en Afrique de l'Ouest (Sénégal, Bénin, Côte d'Ivoire, etc.), de nombreuses initiatives villageoises d'associations de développement. Les pratiques endogènes de développement en zone rurale semblent donc plutôt rares. La "société civile" qui émerge à la faveur de la libéralisation du régime annoncée au début de cette décennie redécouvrira donc les vertus du développement endogène, de l'auto-promotion, d'autant que ces pratiques semblent pouvoir être accordées aux discours des éventuels bailleurs de fonds²⁵.

²² Cf. UMHK.

²³ Bosco Muchukwa (1995) rappelle par exemple les pressions qu'exerçait l'État zaïrois par le truchement de la Banque du Zaïre sur les coopératives.

²⁴ Lire à ce sujet Wamu Oyatambwe (1997).

²⁵ *Remarques* : En matière de mobilisations collectives, le régime mobutiste ne se résume pas à la mise sous silence de la société civile, comme beaucoup semblent le suggérer. Les années mobutistes ont vu l'émergence de quelques

À la fin des années 80, va apparaître le *Conseil National des O.N.G. de Développement* (CNONGD.), structure faîtière des différents *Conseils Régionaux des O.N.G. de Développement* (CRONGD.) qui regroupent par région certaines associations locales de type O.N.G.. Ce CNONGD., parallèlement à l'ouverture démocratique décrétée par Mobutu le 24 avril 1990, va se doter d'une branche politique, appelée "La Société Civile", qui deviendra l'un des trois principaux acteurs aux cotés de l'opposition et de la mouvance présidentielle, de cette transition enrayée.

En un sens bien précis, la société civile existe au Zaïre. "La société civile" est, selon André-Robert Tabu Eboma, son Secrétaire Exécutif, "une organisation regroupant, en dehors des partis politiques et des institutions publiques, toutes les associations civiles du Zaïre en vue de leur permettre de participer d'une manière responsable à la Conférence Nationale Souveraine (CNS) réclamé par le peuple zairois" (Tabu-Eboma). Elle y obtiendra 1.182 des 2.602 sièges, bien plus qu'un strapontin.

Naissance de la société civile dans le sillage de l'État Mobutiste

L'émergence fulgurante de cette " Société civile " comme acteur de la transition politique au Zaïre a sans doute été rendue possible par les travaux préparatoires à la création du Conseil National des O.N.G. de Développement (ONGD). Une première table ronde des O.N.G. et de quelques partenaires se tiendra à Kinshasa les 18 et 19 juillet 1985 à l'initiative du Ministère du Plan. Cette première prise de contact déboucha sur l'idée d'organiser une table ronde élargie pour permettre un débat tripartite entre les O.N.G., le gouvernement et les bailleurs de fonds²⁶. Celle-ci fut organisée en décembre 87. À la suite de cette table ronde dont les thèmes qui y furent évoqués touchaient principalement les relations entre les O.N.G. et ses partenaires, un Comité Technique de Suivi (CTS) des O.N.G. fut initié. Il était composé de 12 membres : 4 O.N.G. confessionnelles (Conférence Episcopale du Zaïre, Eglise du Christ au Zaïre, Kimbanguiste, Communauté Musulmane du Zaïre); 4 O.N.G. laïques (Groupe d'Animation et de Développement Rural, GADR; Oeuvre Médicale du Zaïre, OMEZA; Solidarité Paysanne²⁷ et l'Union Paysanne du Zaïre, UNIPAZA); 2 O.N.G. étrangères (GENAGRO-Belgique et OXFAM-GB) et deux représentants du Ministère du Plan à qui étaient confiés la présidence et le secrétariat du CTS. Selon le Professeur Kimpianga Mahaniah, " la mission essentielle du CTS était d'organiser des structures de coordination des O.N.G. dans les régions. Son mandat devait prendre fin dès que les O.N.G. auraient mis sur pied une structure nationale ". L'on doit noter que c'est bien des pouvoirs publics qu'est parti le mouvement de structuration des pratiques associatives au Zaïre. Mais " cette création du CTS à partir du sommet (...) a suscité une certaine méfiance de la part des O.N.G. qui ont

associations (certes dans des proportions nettement moindres que celles que l'on a connues au cours des années 90) qui seront les piliers des CRONGD. et CNONG mis sur pied à la fin du régime (voir plus bas). Sur les 1322 associations répertoriées en 96 par le CNONG et Unicef-Zaïre, un tiers existait déjà avant la période de transition. 273 O.N.G. naîtront dans le courant des années 80 au moment où l'état Zaïrois est en déclin. La faiblesse des mobilisations collectives au Zaïre peut aussi s'expliquer (du moins si l'on prend les résultats région par région) en dehors des contraintes du Parti-État par la prolongation du modèle paternaliste à travers les œuvres sociales des Eglises mais aussi des grandes entreprises mêmes lorsqu'à partir de 1974 elles seront toutes nationalisées. Comme le souligne Richard Erpicum, la prolifération des structures de type O.N.G. au Zaïre au début des années 90 ne s'explique pas tant par la nécessité de répondre aux besoins d'une population délaissée par l'État que par la volonté de participer au processus de transition démocratique. Il écrit : " Avant la Conférence Nationale Souveraine, nous avons assisté à la multiplication des O.N.G. avec comme objectif réel, l'obtention d'une carte d'entrée au forum national" (R.Erpicum, 1995 : 155).

²⁶ Doit-on rappeler qu'il faut attendre le massacre d'étudiants sur le campus de Lubumbashi (mai 1990) pour que l'aide bi et multilatérale se tarissent complètement au Zaïre?

²⁷ Dont est issu le Tshisekediste Pierre Lumbi (!)

suspecté des manœuvres de contrôle et d'ingérence du gouvernement dans leurs structures et leur travail. C'est pourquoi dans l'ex-région du Kivu, notamment le Sud et le Nord Kivu où elles avaient déjà une plus longue tradition de travail, les O.N.G. ont accéléré la constitution de leur structure de coordination suivant leurs propres règles, suivi peu après par le Bas-Zaïre. Ailleurs, le CTS a été à la base de la constitution des CRONGD.²⁸ dans la mesure où, dans ces régions, les O.N.G. étaient encore une réalité récente ". Après ces deux premières tables rondes, certaines O.N.G.D. se retrouvèrent à l'atelier de Mbanza-Ngungu (Bas -Zaïre) organisé par le CTS qui permettra d'initier certains textes importants (notamment un accord cadre O.N.G.-Gouvernement).

Bénéficiant d'un financement du PNUD, le CTS va commencer son œuvre de structuration des O.N.G. en régions. Mais des réticences se font jour auprès de certains leaders d'ONGD. A l'initiative d'un groupe de responsables d'associations du Bas-Zaïre, de Kinshasa, et du Sud-Kivu se tiendra du 14 au 17 novembre 1990 un atelier de concertation au Centre d'Accueil Kimbanguiste de Kinshasa avec l'appui financier d'OXFAM et du NCOS²⁹. Cet atelier ne réunit pas (et ce pour la première fois) des représentants d'un ministère quelconque. Cet atelier va servir de préparation à la table ronde de Nsele de décembre 90 considérée comme l'Assemblée Constitutive du Conseil National des O.N.G. de Développement. L'État entend y reprendre l'initiative de la structuration des O.N.G. en réseau. Elle est mise sur pied par le CTS, financée par le P.N.U.D. et OXFAM et présidée par le gouvernement.

Le CNONG, organe de liaison des initiatives "privées" ne s'est donc pas constitué en dehors de toute ingérence étatique. Au contraire, l'État s'est investi dans cette constitution en réseau des O.N.G.. La Table Ronde de Nsele prévoyait comme ordre du jour les mécanismes de concertation entre le gouvernement et les O.N.G.D.. Ces mécanismes de concertation consistent en une litanie de recommandations réciproques formulées par les O.N.G. et l'État. Il est par exemple demandé aux O.N.G.D. d'associer l'État aux différentes étapes de leurs programmes. L'État doit associer les O.N.G.D. à la conception, l'élaboration, l'exécution et l'évaluation du programme national de développement à la base. Il doit aussi "faire des CRONGD. des membres effectifs et actifs du Conseil National de planification ". Il doit également "aider les O.N.G.D. à bien opérer sur le terrain, grâce à certaines facilités comme dons, fonds, services, avantages matériels, exonérations, etc.". On a l'impression qu'à travers le CNONG et cette table ronde de Nsele où ces recommandations ont été formulées, que l'État à l'époque en totale déliquescence, tente d'enrôler les O.N.G.D. du Zaïre dans son armée du Développement. L'objectif pour l'État ne se résume pas en un simple contrôle des activités de développement initiées en dehors de sa sphère. Il s'agit de faire de ces initiatives privées l'un des rouages principaux de l'initiative publique en matière de développement.

C'est donc sur cette base (dont la construction est, pour partie, liée aux stratégies d'un État en déroute) que va se créer cette "Société Civile" du Zaïre, organisation à vocation politique, en adoptant une structuration parallèle à celle du CNONGD. Chacune des onze régions du Zaïre a mis sur pied la coordination de la société civile (CRSC) pour désigner ses représentants à la CNS. Ces représentants prenaient part soit aux Assemblées Générales de tous les Conférenciers de la S.C., soit aux réunions des groupes des Conférenciers de la SC de chaque région. Un Collège interrégional des Conférenciers devait coordonner les activités des onze groupes. Après la CNS, ces coordinations régionales ont décidé de se réorganiser. Sont alors apparus un Conseil National (sorte de C.A. de la Société Civile) et un Secrétariat Exécutif National chargé de la gestion quotidienne de la Société Civile.

Après les avatars de la CNS (et de son prolongement par le H.C.R.) le "mouvement" s'essouffle et doit recouvrer une seconde jeunesse. Il se "restructure" à partir des structures régionales. Par exemple,

²⁸ CRONGD. : Conseil Régional des O.N.G. de Développement. Constitue aujourd'hui les antennes régionales du CNONGD.

²⁹ Le N.C.O.S. initiateur du Réseau Europe Zaïre (depuis Réseau Europe Congo) dont le soutien à cette "société civile" n'est plus à démontrer...

a lieu, à l'initiative du CRONGD Shaba (l'une des plates-formes régionales les plus puissantes), une première réunion de contact des associations soucieuses de relancer la société civile locale. Trente-trois associations répondront à l'initiative. Un premier bureau provisoire sera défini³⁰. L'enjeu est important. La "société civile" au Shaba comme ailleurs doit se positionner comme un acteur clé des élections qui, le croit-on encore, doivent se jouer prochainement. Le rapport d'activité de la société civile du Shaba relate qu'à la suite d'une réunion avec l'Union Européenne, la "Société civile" et le CRONGD sont retenus comme partenaires régionaux de la Commission Nationale des Elections (C.N.E.). Par ailleurs, la "société politique" ajoute un petit plus politique au CRONG. Ainsi, lorsque se tient le 17 octobre 1995 une Assemblée Générale Extraordinaire de la Société civile du Shaba sur la situation politique du pays il est demandé "que chaque association (re)dynamise les actions sur le terrain en matière d'éducation politique et d'action de développement".

Le jeu politique d'une "société civile" apolitique

Au cours de cette période de transition mobutienne (soit du 24 avril 1990 au 17 mai 1997), ce groupe va tenter de peser sur la scène politique locale. L'un de ses représentants participe de façon ponctuelle à l'un des multiples gouvernements que connaîtra le pays (le sociologue et psychologue Pierre Lumbi, Ministre de la Santé dans le gouvernement éphémère de Tshisekedi I; Kirarahumu Isengoma, responsable d'une coopérative de pêche dans le Kivu au Ministère du Plan de la Reconstruction et Ravitaillement sous Tshisekedi II, encore Pierre Lumbi dans ce même gouvernement au Ministère des Relations extérieures cette fois; Kasusula Djuma issu de la Société Civile du Haut Zaïre Vice-Premier Ministre chargé de l'Intérieur et des Affaires coutumières dans le Gouvernement de Faustin Birindwa³¹, etc.). Le groupe va également investir la Conférence Nationale (45% des sièges) et son Bureau directeur. Sur les 11 sièges du Bureau, 4 seront dévolus à la société civile (5 aux partis et 2 aux institutions publiques) dont celui de la présidence dévolue à Mgr Monsengwo³². Plus tard, la société civile prolonge son activisme politique au sein du Haut Conseil de la République (HCR) qui sera présidé par le même Monsengwo. La "société civile" est donc bel et bien un acteur politique de cette période de transition.

On notera l'importance du travail de structuration (régionale et nationale) de positionnement public de ce "tiers secteur" alors même que les actions et réalisations de la plupart des associations sont peu saillantes.

2.2. Premier aperçu des O.N.G. en R.D.C. et au Bénin

2.2.1. Les O.N.G. au Bénin

Jusqu'à aujourd'hui, le fonctionnement des associations au Bénin reste réglementé par la loi sur les associations sans but lucratif de 1901. Ainsi, aucun cadre juridique ne permet de différencier les

³⁰ A la tête duquel on retrouve Marcel Kapwambe président du CEPC et du CRONGD/Katanga.

³¹ Le gouvernement Birindwa comptera d'ailleurs sur les 45 hauts fonctionnaires (ministres + vice-ministres), 4 représentants de la société civile. Le gouvernement remanié de Tshisekedi d'avril 93 comptera lui jusqu'à 5 représentants de cette société civile dont le célèbre et fidèle Pierre Lumbi à la place de Ministre des relations extérieures depuis 92.

³² Cependant, au sein des membres de la société civile du bureau, se sont glissés des apparentés à l'Union Sacrée. Cette Union Sacrée compte 7 membres sur les 11 et domine donc ce bureau.

associations, des organisations non gouvernementales (ONG), coopératives, mutuelles, associations religieuses, sportives ou autres organisations sans but lucratif³³.

Entre 1958 et 1973, plus de 700 associations de toutes sortes ont été déclarées : organisations sportives, culturelles, groupements professionnels et d'entraide, associations de parents d'élèves, de bienfaisance, de développement local, etc.

Durant la période qui suit, sous le régime marxiste-léniniste de Kérékou, une rupture très nette va surgir. Un décret de mai 1974 dissout une dizaine d'associations, accusées de travailler à l'encontre de la solidarité nationale et de la révolution. Selon le C.E.D.A., *“ elles sont invitées à se fondre dans les structures annexes du parti unique. A partir de cette date et jusqu'en 1985, l'État et les autorités politiques contrôlent étroitement la création des associations, en s'arrogeant le droit d'autoriser (et surtout de ne pas autoriser) les associations, sans avoir modifié la loi. Les associations existantes cessent quasiment toutes activités: parmi les 700 déclarées auparavant, il semble que la plupart d'entre elles n'existaient plus en 1985. Pendant cette période, il n'y a presque pas de reconnaissance de nouvelles associations, seulement deux par an en moyenne ”*.

À partir de 1986, on constate une lente renaissance du mouvement associatif béninois, qui s'explique, comme nous verrons par la suite, par le relâchement progressif du contrôle social du Parti-État et de son désengagement en tant que service public. Ceci se traduit par la création d'une vingtaine d'associations en 1986, et jusqu'à quarante en 1989. Ces chiffres semblent pourtant sous-estimer la dynamique réelle de création d'associations, parce qu'à la Conférence Nationale des Forces Vives de la Nation, pas moins de 104 associations étaient présentes.

Par la suite, on constate une véritable explosion du mouvement associatif. Plus de 140 associations sont reconnues au cours de l'année 1990 et par la suite, plus de 200 associations par an voient le jour. Ainsi on peut estimer qu'il existe plus de 1.200 associations au Bénin, mais toutes ne sont pas actives.

Le Ministère béninois du Plan, de la Restructuration économique et de la Promotion de l'Emploi a publié une *“liste des Organisations Non Gouvernementales en activité au Bénin au 30 novembre 97 ”*. Cette liste répertorie près de 966 O.N.G. au Bénin. Sur ces 966, plus des deux tiers (657) ont leur siège dans l'Atlantique (le plus souvent à Cotonou). Le reste de la répartition géographique par localisation du siège de l'ONG se répartit comme suit :

Départements	Atacora	Atlantique	Borgou	Mono	Oueme	Zou
Nbre d'ONG	37	657	28	59	99	86
Pourcentage	3,8	68,1	2,9	6,1	10,2	8,9

³³ Notons dès à présent qu'il ne sera pas question dans notre rapport des associations avec un statut juridique. La vie associative est relativement diversifiée bien que les structures officielles restent assez faibles, de nombreuses associations de fait existent.

En ce qui concerne les domaines d'activités, les cinq secteurs d'activité privilégiés sont dans l'ordre : l'éducation formelle (230 O.N.G. se présentent comme actives dans ce domaine), l'agriculture et l'élevage (217), la formation paysanne et l'encadrement de groupements villageois (189), la santé et la nutrition (184), et l'environnement (163). Notons la faible implication dans des projets d'infrastructure communautaire (38), d'alphabétisation (43), d'épargne et crédits (78) ou encore de planning familial (13).

La nouveauté du concept d'ONG au Bénin

Si le concept d'ONG s'est répandu à la suite des interventions d'ONG étrangères dans les années 70, notamment dans les pays du Sahel lors des actions d'urgence après les grandes sécheresses de 1968-1972/73, il ne sera réellement connu au Bénin que beaucoup plus tard. Malgré l'utilisation tardive du concept – à la conférence nationale il était méconnu par la majorité des participants – on peut déjà identifier en 1974 un certain nombre d'ONG, dans le sens où nous les connaissons aujourd'hui (Caritas 1958, le Scoutisme 1960, La Croix-Rouge béninoise 1975, Associations béninoises pour la promotion de la famille 1972, l'Union des femmes méthodistes du Bénin, ORIFANAID - organisation de recherche internationale - familles accueil aux nécessiteux et aide internationale au développement). Malgré le contrôle exercé par le régime marxiste-léniniste entre 1974 et 1986, au moins quatre O.N.G. ont été créées pendant cette période : la délégation de Terre des Hommes suisses (1975), Africa Culture (1982), Centre Songhai (1985) et CIRAPIP.

Le C.E.D.A. estime qu'il y aurait actuellement 400 organisations qui sont considérées (ou qui se considèrent) comme O.N.G., dont plus de 50 O.N.G. étrangères et presque 30 fédérations, collectifs, consortiums ou réseaux. Il s'agit pourtant de rester prudent car très peu d'études exhaustives sont disponibles jusqu'à présent pour identifier le nombre précis d'ONG opérationnelles. L'étude de Sawagdogo et Legonou, réalisée en novembre 1994, n'a identifié que 47 O.N.G. opérationnelles, dont douze ont commencé leurs activités entre 1986-1992. Actuellement le chiffre devrait être plus élevé. D'après une étude de l'USAID existeraient fin 1996 près de 100 O.N.G. "opérationnelles" au Bénin. Par ailleurs, des associations proches par leurs activités ne sont pas enregistrées comme O.N.G..

Un document de travail réalisé par le C.E.D.A. en décembre 1997, nous permet de caractériser globalement les O.N.G. nationales qui existent au Bénin. Comme nous venons de le voir, le mouvement associatif au Bénin est relativement jeune, la plupart des O.N.G. ayant été créées après 1990. Les O.N.G. nationales ont des champs d'action très limités. La plupart agissent dans une localité (village, quartier de villes) et parfois au niveau de la sous-préfecture. Cette faiblesse d'occupation de l'espace s'explique d'une part par le manque de moyens financiers et humains et d'autre part par des raisons d'ordre socioculturel (barrières linguistiques, régionales et ethniques). Les O.N.G. béninoises sont "généralistes", dans le sens où elles interviennent chacune dans une multitude de secteurs d'activités, ceci afin d'avoir un maximum de chance pour bénéficier du financement des bailleurs de fonds. De multiples problèmes liés à leur fonctionnement ont été identifiés par de nombreuses recherches. Nous en traiterons plus loin.

En milieu urbain, le travail des O.N.G. est réalisé avec des groupes spécifiques (jeunes, femmes, artisans,...) sur base de thèmes assez précis (santé, assainissement, production agricole, éducation-formation, micro-crédit, etc.).

2.2.2. Les associations de type O.N.G. en R.D.C. et au Katanga (aperçu général)

Une étude datant de 1996, menée par le Conseil National des O.N.G. de développement et la section zairoise de l'Unicef (1996), a permis de repérer 1322 O.N.G. en activité au Zaïre. La répartition des O.N.G. par régions est relativement inégale. On voit que plus d'un quart des O.N.G. répertoriées en 96 sont installées dans la capitale du Zaïre. Presque un quart est localisé dans les deux Kivu (22,5%) et un autre dans les deux Kasai (22,4%). Les autres régions, à l'exception du Bandundu, sont faiblement quadrillées par les O.N.G. : le Bas et le Haut Zaïre n'accueillent ensemble qu'un dixième des O.N.G. locales. La "riche" province du Shaba ne compte qu'un vingtième des O.N.G. zairoises, l'Equateur, province du Président Mobutu, n'attire qu'un pourcentage ridicule (2,7%) et le Maniema ferme la marche (1,7%).

Au début des années 70, le Zaïre n'enregistre annuellement que de rares O.N.G. (une moyenne de 6,3 O.N.G. nouvelles par an de 70 à 79). En 1978, 1979 et 1980, il se crée 10 O.N.G. nouvelles par an. Puis, 13 en 1983, 30 en 1987, 59 en 1988, 75 en 1985. Au total, entre 1980 et 1989, 273 O.N.G. nouvelles vont apparaître. C'est un chiffre qui ne nous paraît pas négligeable. Entre 1989 et 1990, le nombre de naissances d'O.N.G. n'augmente que de 13 (75 en 89, 88 en 90). Pendant les années 90, marquées par la longue agonie du régime dictatorial du Président Mobutu, on assiste à la prolifération de ce type de structure. Deux tiers des O.N.G. répertoriées par la recherche de 1996 sont apparues dans le courant de l'actuelle décennie (865 sur 1322). L'année 1995 verra 181 structures se créer, ce qui constitue le pic de la période de transition. Le nombre d'O.N.G. ne cessera de croître pendant toutes ces années.

Si l'on examine les résultats région par région, on verra que la courbe des naissances des O.N.G. suit le même profil que celle observée sur l'ensemble du territoire.

Globalement, la répartition régionale confirme la jeunesse du "mouvement" O.N.G. au Zaïre. Cependant, on notera que cette jeunesse est plus accentuée au Kasai oriental (77%), au Nord Kivu (74,1%), au Kasai Occidental (73,5%) mais aussi au Maniema (69,6%) et dans la capitale (67,8%). Le "phénomène O.N.G." semble ancré depuis plus longtemps au Sud Kivu où plus de la moitié des O.N.G. sont apparues avant la période de transition. Les O.N.G. du Bandundu et du Haut Zaïre sont également plus anciennes puisque respectivement 41,2% et 41,8% des O.N.G. locales sont apparues avant les années 90.

À la lecture des résultats de cette enquête de 1996, il apparaît que les O.N.G. zairoises ne sont pas uniquement apolitiques mais aussi laïques. Plus de 3/4 des O.N.G. recensées sont laïques (77,8%)

contre 19,4% appartenant à une confession religieuse dont 8,4% sont catholiques et 8,2% sont protestantes. La différence entre les O.N.G. protestantes et catholiques est, à l'échelle du pays, bien entendu, minime. Les O.N.G. protestantes et catholiques sont présentes dans toutes les régions. Ce n'est pas le cas des Kimbanguistes absents du Shaba et du Maniema ni des Musulmans (fort présents à Kinshasa où 10 des 17 O.N.G. musulmanes sont installées), seulement présents dans la Capitale, les deux Kasai et les deux Kivu. C'est au Kasai Oriental que les O.N.G. catholiques sont les plus présentes (23 sur les 111). C'est à Kinshasa que les O.N.G. protestantes sont les plus nombreuses (17 sur 109).

Le répertoire de 1996 permet aussi de connaître l'importance de l'affiliation à des réseaux (FOLEZA, CNONGD, CONOZA) parmi les O.N.G.³⁴. On voit ainsi que 34,3% des O.N.G. recensées en 1996 par le CNONGD et l'Unicef ne font partie d'aucune plate-forme. 43,2% sont affiliées au CNONGD ; 6,4% à la F.O.L.E.ZA. ; 4,8% à la C.O.N.O.ZA. et 5,7% à un autre réseau. La recherche manque d'information à ce sujet pour 5,4% des O.N.G. recensées. Cela signifie donc que plus d'un tiers des O.N.G. du Zaïre fonctionnent en dehors des réseaux établis. Cela signifie également que "la société civile", représentant politique du CNONGD et des différents CRONGD (voir plus haut), contrairement à ce qu'elle prétend, ne représente pas toutes les O.N.G. du Zaïre (pas même la moitié). Il faut donc relativiser l'image d'unité qu'offre la "société civile" d'elle-même.

Les domaines d'activités investis le plus fréquemment par ces O.N.G. sont : l'agriculture (13,3% des O.N.G.), le développement communautaire (11,2%), la santé (10,4%), l'éducation (8,9%) et l'élevage (8,2%). Viennent ensuite la promotion de la femme (6,5%), l'environnement (4,9%) et l'eau/assainissement (4,1%). Les autres domaines d'activités (l'alphabétisation, la nutrition, l'artisanat, les routes, la transformation agricole, etc.) ne dépassent pas 4%. Ce qui est remarquable c'est le faible intérêt pour les Droits de l'Homme (1,6% des domaines d'intervention). Les O.N.G. zaïroises interviennent souvent en zone rurale. Cela se remarque au niveau des domaines d'activités les plus fréquemment cités. On remarquera aussi que l'isolement des O.N.G. de la scène internationale se lit aussi dans ce tableau. Elles ne semblent pas touchées par les domaines à la mode auprès des bailleurs de fonds : la promotion féminine se classe 6e; les droits de l'homme 17e et l'Epargne & Crédits 23e (représentant moins d'un pourcent des activités des O.N.G. zaïroises !)

Le mouvement O.N.G. au Shaba (Katanga)

Selon le recensement de 1996, le Shaba comptait 68 O.N.G. sur l'ensemble de la province dont 40 étaient situées à Lubumbashi, 3 à Likasi, 2 à Kolwezi, 1 dans le Lualaba (à Sandoa), 6 dans le Haut Lomami (2 à Kabongo, 2 à Malemba, 1 à Bukama et 1 à Kaniama), 11 dans le Tanganika et 5 dans le Haut-Shaba. Avec 45 O.N.G. sur 68 (soit les 2/3) établies dans les cités minières du Coperbelt Shabien), le Sud Katanga attire plus d'O.N.G. que le Nord. Cependant, lieu d'installation et lieu d'activités ne se confondent pas toujours. L'agriculture (15%), le développement communautaire (13,8%) sont les activités les plus fréquentes au sein de ces O.N.G.. Si 2/3 des O.N.G. shabiennes sont donc citadines, près d'un tiers de leurs activités sont déjà situées en zone rurale.

³⁴ Cependant, le fait que le répertoire soit réalisé par le CNONGD ne rend pas les résultats forcément probants.

Les 68 O.N.G. shabiennes représentent seulement 5,1% des O.N.G. zairoises. C'est loin derrière Kinshasa, les deux Kasai, les deux Kivu et le Bandundu. Lubumbashi, seconde métropole Zairoise, compte 40 O.N.G. (3% des O.N.G. zairoise). C'est bien peu par rapport à Kinshasa (342), à M'buji Mayi et ses 106 O.N.G. (soit 8%), Bukavu (92 O.N.G.), ou Kananga (88 O.N.G.).

Le "phénomène O.N.G." y est également récent. 63,3% des O.N.G. (43 sur 68) y sont apparues pendant les sept dernières années avant le recensement de 1996. Et seulement, 13,3% des O.N.G. recensées existaient avant 1980.

La région ne compte pas d'O.N.G. Kimbanguiste ou musulmane. Les 68 O.N.G. se répartissent suivant leur confession comme suit : 73,5% laïques, 10,3% catholiques, 16,2% protestantes.

3. Définition des concepts

La définition des concepts théoriques d'"arène" et d'"O.N.G.D.", s'impose à ce niveau du rapport parce qu'elle est fondamentale pour cerner le type d'associations que nous avons analysé et pour situer le contexte d'intervention de celles-ci.

3.1. L'arène

Selon Olivier de Sardan, l'**arène** est " *un lieu, un lieu de confrontations concrètes d'acteurs sociaux en interaction autour d'enjeux communs* " (Olivier de Sardan J.P., 1995: 173-180). Le lieu, qui constitue le cadre de notre recherche, c'est le lieu de la conception, de la réalisation et de l'évaluation de projets et de programmes de développement en milieu urbain. Cette approche est une alternative analytique à une vision angélique du développement, qui présuppose la nature altruiste et désintéressée de toute action de développement. Alors que le développement a été longtemps conçu comme plus ou moins inéluctable, parce que lié à l'accès à une modernité "universelle" ou lié à l'émancipation des peuples, nous abordons pour notre part, de manière empirique et concrète, le développement comme une forme de changement social, économique et politique qui a pour particularité d'être investie et provoquée par l'un ou l'autre élément du complexe développeur. Notre approche vise à clarifier les relations et enjeux de pouvoirs qui influencent le fonctionnement du "développement" en milieu urbain. Notre approche répond d'ailleurs à une exigence qui a été exprimée dans une récente étude d'évaluation de projets d'O.N.G., c'est-à-dire de situer et d'analyser le fonctionnement des O.N.G. dans leurs contextes locaux d'interventions (DAC expert group, 1997). Cette notion d'arène, proche de celle de champ, proposée par Pierre Bourdieu, permet de comprendre des dynamiques sociales locales qui se construisent autour d'acteurs et d'enjeux particuliers en les reliant à des structures sociales plus larges. Une arène est donc un système de relations (alliance, concurrence, compétition, coopération) entre des agents ou des positions qui ne se réduisent pas à des personnes. Sa cohérence est donnée par le fait que les différents agents admettent un ensemble d'enjeux communs. Pour autant, l'arène est traversée d'oppositions et de luttes qui ont pour enjeux explicites ou implicites la

capacité d'en énoncer les règles légitimes. Les arènes locales sont de constitution récente en Afrique, elles sont de surcroît dépendantes.

Les arènes locales sont dépendantes de ce que nous appelons le Complexe développeur international. Les activités dites de développement dans le Tiers-Monde ne constituent pas à proprement parler un secteur professionnel transnational, mais un ensemble d'activités légitimées encore peu ou prou par un couple idéologique alliant devoir moral et capacité technique. Aider et intervenir par ce qu'on le doit et par ce qu'on en a les moyens. Un immense dispositif institutionnel international s'est ainsi constitué, pourvoyeur de ressources financières, mais aussi et surtout de thèmes et de priorités. En son sein, sont définies des Causes (grandes ou petites), des légitimités se construisent, des technologies sociales d'intervention, d'évaluation et d'animation sont élaborées. Avec le reflux des « alternatives globales » et du tiers-mondisme, quelques grandes institutions internationales acquièrent une hégémonie croissante sur l'ensemble du complexe développeur. Bien que celui-ci ne soit pas monolithique, car il ne cesse de charrier des intérêts nationaux, institutionnels et professionnels de tous types, on peut dire aujourd'hui qu'il est de plus en plus intégré : projets et programmes soutenus par des bailleurs associés, financement public croissant des O.N.G., méthodologies à vocation universelle, professionnalisation générale, constitution de réseaux traversant les anciennes frontières institutionnelles.

Empiriquement, nous distinguons dans l'arène trois niveaux d'interventions ou types d'acteurs collectifs : le haut, le milieu et le bas. Nous présentons les différents acteurs de chaque zone avant de spécifier dans la deuxième partie du rapport les relations qu'ils entretiennent les uns avec les autres selon le contexte.

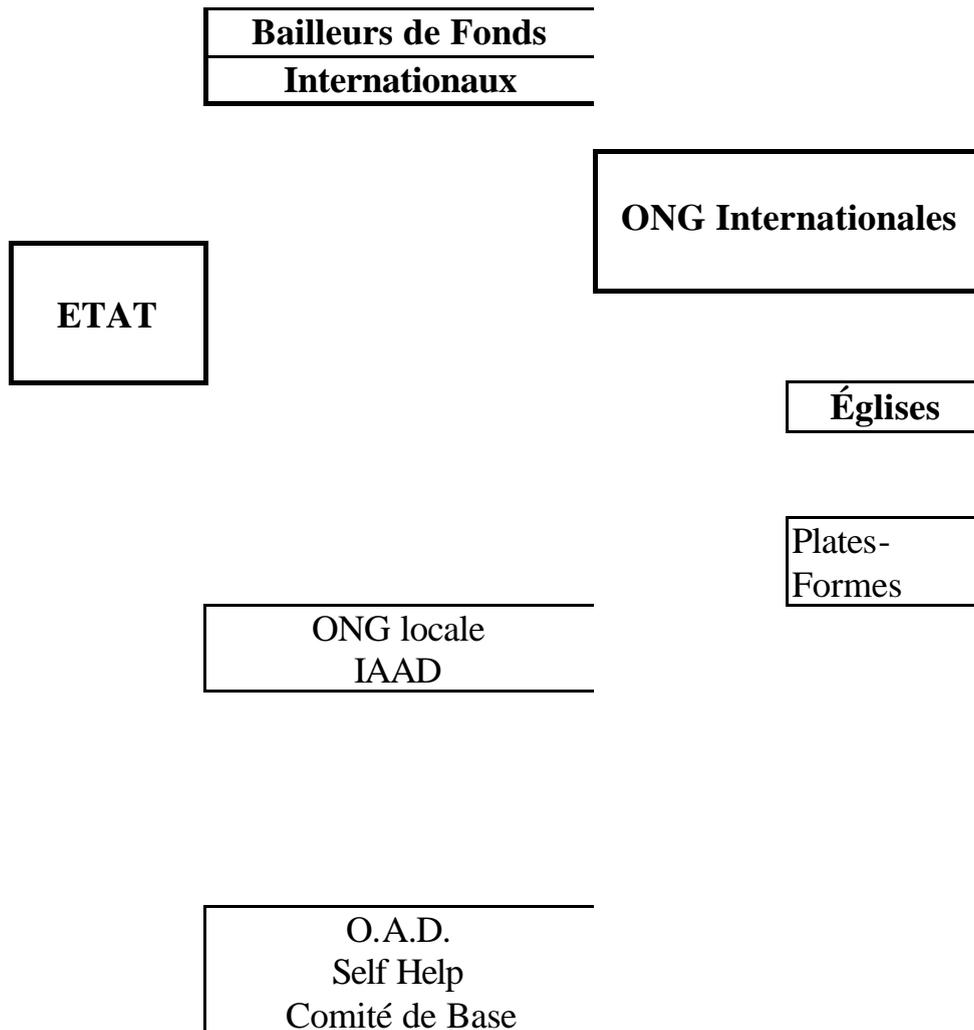
La **zone supérieure (le haut)** du schéma est occupée par trois types d'acteurs qui ont souvent (mais pas toujours) leur siège au Nord et qui développent souvent (mais pas toujours) des activités de financement et d'encadrement (expertises, appui "institutionnel"), des actions de développement au Sud. On y trouve :

- Les Coopérations Multilatérales (Coop. Multi) : constituées principalement par les agences spécialisées de l'O.N.U. (B.M., F.M.I., O.M.S., P.N.U.D., UNICEF, P.A.M., F.N.U.A.P.,...), le F.E.D. (Fond européen de développement) et les Banques Internationales, Continentales, Sous-Régionales.
- Les Coopérations Bilatérales (Coop. Bi) et les Agences Étatiques du Nord (A.E.N.) comme la G.T.Z. (D), DANIDA (DK) ou l'USAID qui mettent en œuvre le soutien d'un État à son homologue africain.
- Les O.N.G. Internationales (O.N.G. INT.) : World Education, C.R.S., Africare, etc., qui interviennent sur le terrain à des degrés divers (financement, exécution, appui technique,...). On remarque que la plupart des O.N.G. internationales interviennent davantage en milieu rural qu'urbain. Dans les activités développées par ces structures, l'accent est aujourd'hui mis sur la participation des bénéficiaires, l'appui institutionnel aux structures existantes ou mises sur pied pour le besoin du projet, enfin sur quelques publics cibles (les femmes, les jeunes, les enfants).

La **zone intermédiaire (centrale)** est occupée par des acteurs locaux qui sont les catalyseurs et producteurs du développement "endogène" : les pouvoirs publics (Ministère, Agences Étatiques Spécialisées), les Eglises, les plates-formes et les O.N.G. de services (O.N.G.S.).

Dans la **zone inférieure de l'arène (le bas)**, nous avons identifié des bénéficiaires individuels de services fournis par l'O.N.G.S. (des élèves, des malades, des clients de services privés de voiries) comme divers groupements structurés : A.D.L. (ou associations de ressortissants plutôt en zone rurale), caisses d'épargne et de crédit, associations de quartiers, etc., qui bénéficient ou non d'un appui par les O.N.G.S.. Et puis, quelque peu en marge du complexe, on rencontre des groupements divers peu ou pas formalisés mais bénéficiant cependant d'une plus ou moins grande structuration. Ils sont généralement considérés comme des "grassroots organizations". Nous avons rencontré quelques groupements de ce type : associations de femmes vendeuses de poissons (association Gbendou) au vieux port, association de femmes vendeuses de divers sur le marché Dantokpa, etc. Nous avons remarqué que ces associations se caractérisaient par un relatif isolement des niveaux évoqués précédemment.

Arène du Développement local (Cotonou)



3.2. L'O.N.G.D.

Afin de clarifier l'objet de notre recherche, nous proposons une série de définitions qui permettent de définir et de caractériser le type d'associations que nous avons étudié et de le distinguer d'autres formules associatives. Premièrement, le service "Changement social et Développement" de l'Université de Liège a étudié exclusivement des associations sans but lucratif (ASBL). Contrairement aux associations de fait, ce sont des structures formelles munies d'un statut juridique. Ces organisations sont non gouvernementales³⁵, et ne poursuivent pas un but lucratif³⁶. Deuxièmement, nous avons focalisé notre attention sur un type bien spécifique d'associations à l'intérieur du secteur des ASBL. Nous avons principalement³⁷ étudié des organisations non gouvernementales de développement (O.N.G.D.). Ces O.N.G. sont dites de "développement" parce qu'elles visent, par la nature de leurs activités, l'amélioration des conditions sociales, économiques, politiques et environnementales de leurs populations cibles dans le cadre de projets ou de programmes de coopération au développement.

Dans la littérature académique, deux types d'O.N.G.D. peuvent être distingués. Premièrement, les **organisations de membres** (formelles ou informelles)³⁸, où les membres sont les bénéficiaires des activités des organisations. Deuxièmement, les **organisations de services**³⁹, qui agissent comme intermédiaires en délivrant des services à d'autres organisations ou à des populations entières. Nous avons principalement analysé le second type d'organisations. Dans le cadre de la recherche liégeoise, nous considérons le premier type d'O.N.G.D. comme une des populations cibles potentielles du second. Les organisations de services sont des structures *intermédiaires* (entre le politique et une population) qui ont pour mission d'*appuyer* soit des groupes sociaux existants (collectivités locales, associations socio-économiques, professionnelles, culturelles,...) soit des populations cibles (jeunes sans emploi, femmes, pauvres,...) par la prestation de *services* visant l'amélioration des conditions de vie sociales, économiques, politiques ou environnementales des bénéficiaires. Au niveau des organisations de services nous distinguons deux types d'associations en fonction de leurs publics cibles. Celles qui appuient des groupements ou associations (formelles ou informelles) disposant d'une existence sociologique propre sont définies comme des **IAAD**. Celles qui rendent des services à des bénéficiaires individuels partageant une même situation socio-économique ou des problèmes communs (femmes, jeunes sans emploi, enfants, pauvres, maladies, déchets, manque ou absence de formation,...) sont considérées comme des **O.N.G. de services au public**.

³⁵ Ces organisations ne font pas partie des organisations et structures politiques et administratives.

³⁶ La finalité principale de ces associations n'est pas la recherche d'un bénéfice économique et financier. Ceci dit ce n'est pas la nature de l'activité poursuivie qui importe, mais la finalité de celle-ci. Des activités d'ordre économique peuvent être poursuivies, comme dans le cadre des entreprises économiques et financières, mais elles ne constituent pas une finalité en soi. S'il y a bénéfice, il ne pourra nullement être restitué au membres, mais devra servir à la réalisation de l'objet social principal de l'association.

³⁷ Si la majorité des associations que nous avons rencontrées peuvent être considérées comme des O.N.G. de développement, d'autres types d'O.N.G. sont présents sur le terrain: les O.N.G. d'urgence, "d'advocacy" ou de recherche.

³⁸ Brett 1993; Bratton 1989.

³⁹ Bratton 1989, Antrobus 1987.

Au Bénin et au Congo, ces organisations de services font partie des organisations formelles, disposant d'une personnalité juridique propre, reconnue par la loi sur les associations sans but lucratif. Pourtant, aucun cadre juridique ne permet de différencier ces O.N.G.D. des coopératives, mutuelles, associations religieuses, sportives ou autres organisations sans but lucratif⁴⁰. Nous avons donc proposé notre propre conceptualisation de ce qu'est une O.N.G. de développement.

L'analyse comparative des O.N.G. à Cotonou et Lubumbashi dans la troisième partie vise à montrer non seulement le mode de fonctionnement spécifique des O.N.G. dans ces deux contextes, mais aussi le poids différent des acteurs dans l'arène du développement en milieu urbain et leur potentiel d'intervention.

⁴⁰ Notons dès à présent, qu'il ne sera question dans notre rapport, que des associations ayant un statut juridique. La vie associative est relativement diversifiée, bien que les structures officielles restent assez faibles, de nombreuses associations de fait existent.

Deuxième partie : étude empirique des associations de type O.N.G. en milieu urbain à Lubumbashi et Cotonou

4. Les associations locales de type O.N.G. : Organisation, gouvernance, acteurs et activités

4.1. Structures organisationnelles

Les associations locales de type O.N.G.⁴¹ à Lubumbashi se différencient de leurs homologues béninoises davantage par leur structuration organisationnelle que par le profil des acteurs et les modes de gestion qui les animent.

À Lubumbashi, la plupart des associations rencontrées ont élaboré des structures organisationnelles multi-étagées sous une forme pyramidale. Le sommet de cette pyramide est partagé, du moins dans les textes statutaires, entre une Assemblée Générale qui regroupe au moins une fois l'an les membres de l'organisation et un comité directeur qui reçoit des appellations différentes : Conseil d'Administration, Conseil ou Comité de Gestion, Collège des Fondateurs, etc. Cette constitution en théorie bipolaire est assez simple : à l'A.G. le soin de décider des grandes orientations politiques de l'association et d'élire (pour les associations les plus démocratiques) les membres de l'exécutif ; au comité directeur le soin de mettre en chantier sous forme de programme les décisions de l'A.G., de gérer au quotidien l'association, etc. Cette distinction demeure théorique. Dans la pratique, les Assemblées Générales sont plutôt rares. Les raisons avancées par les leaders de ces associations quant à la non-convocation de leur A.G. sont d'ordre logistique. Souvent, la situation de crise rencontrée (celle-là même qui donne naissance aux associations) justifie les fréquentes entorses aux statuts et Règlements intérieurs très démocratiques dans la lettre. On peut remarquer que, le plus souvent, les postes dirigeants sont dédoublés. On retrouve ainsi, en plus du Président, deux vice-Présidents, en plus d'un trésorier, un trésorier adjoint ; en plus d'un secrétaire, un secrétaire adjoint et ainsi de suite.

Un étage plus bas, on rencontre un certain nombre de commissions qui se subdivisent en sous-commissions, lesquelles peuvent au besoin se diviser à leur tour. La création des commissions et des sous-commissions est présentée par les cadres des associations comme une nécessité dans la gestion des multiples projets développés par l'O.N.G.. Chaque commission est composée comme le Comité Directeur, d'un président, d'un secrétaire et d'un trésorier. Il arrive encore que ces postes, à l'instar du comité exécutif, soient dédoublés.

⁴¹ Pour une liste complète des O.N.G. rencontrées lors des missions à Cotonou et à Lubumbashi, voir annexes.

Enfin, et c'est surtout le cas pour les associations qui œuvrent dans ce qu'on appelle le développement communautaire, on doit parfois y ajouter les communautés de base qui sont encadrées par l'une ou l'autre sous-commission.

Cette structure complexe accouche dès lors d'une organisation pyramidale censée constituer un savant maillage institutionnel. Nous pensons qu'en plus de cette première fonction d'*adaptation* aux nécessités de l'intervention (il faut se rendre compte aussi de la souplesse de cette structure : des commissions apparaissent et disparaissent au fur et à mesure des besoins de l'association), cette structuration complexe des activités directrices favorise aussi la *responsabilisation* des membres effectifs de l'association. Chacun jouit d'une fonction dans cet organigramme. Rares sont les membres effectifs d'une association qui ne peuvent se prévaloir d'un titre quelconque.

Cette fonction de *responsabilisation* est particulièrement importante dans le contexte de pénurie des ressources que connaît l'arène lushoïse du développement. Ce contexte particulier agit sur le caractère ouvert de ces organisations qui doivent pouvoir compter sur un maximum de ressources à faible coût. De plus, cette *responsabilisation* s'avère cruciale en maintenant l'intérêt des membres des organisations non gouvernementales locales pour les activités de leur association où le salariat est l'exception et le bénévolat la règle.

Les cas d'hyper développement structurel des associations sont cependant des cas extrêmes et dépendent surtout du nombre de membres effectifs mobilisés. Il va sans dire que plus petit sera le nombre de membres effectifs, moins grande sera la division sociale et fonctionnelle du travail associatif.

Au regard de la complexité des structures organisationnelles que peuvent adopter certaines associations lushoïses, les O.N.G. de Cotonou présentent le plus souvent une organisation plus légère. Comme à Lubumbashi, l'A.G. est davantage présente dans les textes que dans la réalité. Une distinction s'opère ensuite entre l'organe de direction de l'O.N.G. (le Conseil d'Administration) et l'organe d'exécution (qui prend souvent le titre de Bureau Exécutif). Souvent condamnées par l'opinion publique comme lieu de détournement de fonds, la plupart des O.N.G. locales ont associé à leur Conseil d'Administration un Commissariat aux Comptes chargé de vérifier la bonne gestion des ressources financières de l'association.

On peut donc opposer deux schémas reflétant les structures organisationnelles les plus fréquemment observées à Lubumbashi et à Cotonou :

Exemple de structure organisationnelle des associations de type ONG à Lubumbashi						
	ASSEMBLEE GENERALE (A.G.)					
						Commissaire aux
						Comptes
						Membres d'honneur
	COMMISSION I	COMMISSION II				
Sous. Com. A	Sous Com B	Sous Com A	Sous Com B	Sous Com. C		
			Sous Com. B1, B2, etc...			
Exemple de structure organisationnelle des associations de type ONG à Cotonou						
	ASSEMBLEE GENERALE (A.G.)					
						Commissaire aux comptes
	BUREAU EXECUTIF(B.E.)					

À Lubumbashi, la structure organisationnelle des associations rencontrées est complexe et hyper développée. Outre l'Assemblée Générale (A.G.), le C.A. et le Bureau Exécutif (B.E.), on y trouve de multiples commissions et des conseillers en tout genre.

Inversement, les O.N.G. de Cotonou ont principalement une structure organisationnelle simplifiée. Pour certaines O.N.G., la structure tend vers l'horizontalité. Les O.N.G. de Cotonou dont la structure organisationnelle est aussi complexe que celle des O.N.G. de Lubumbashi sont celles où le bénévolat prédomine.

Plutôt que de voir dans la multiplication des titres, des rangs des structures au sein des associations de type O.N.G., l'expression du formalisme désuet prétendument répandue en République Démocratique du Congo, nous avancerons l'hypothèse que la structuration pyramidale des O.N.G. de Lubumbashi pourrait s'expliquer par le manque de *salarisation* de ces associations. Le *membership de l'honneur*

et la *responsabilisation* a priori des membres des O.N.G. de Lubumbashi, où chaque poste de responsabilité est dédoublé, seraient destinés à soutenir le bénévolat des membres. A Cotonou, la *salarisation* et d'autres formes de rémunération des O.N.G. sont plus répandues. Le *membership* est donc motivé par autre chose que les honneurs et les titres. La structure organisationnelle de ces associations ne s'en trouve pas simplifiée.

4.2. Gouvernance, leadership et membership

4.2.1. Leaders, membres et publics cibles

Aucune des associations de type O.N.G. que nous avons étudiées à Lubumbashi comme à Cotonou ne s'appuie à l'heure actuelle sur une base militante populaire. Ces associations ne constituent pas une émanation directe des revendications des populations qu'elles prétendent soutenir. Dépourvues de base populaire, ces associations perçoivent des segments de la population locale comme des publics cibles que leurs activités de développement doit atteindre.

Même dans le cas des coopératives rencontrées à Lubumbashi (Union des Coopératives du Katanga, Centrale des Coopératives du Katanga), l'on est frappé par cette absence d'assise populaire. Dans ce dernier cas, l'adoption du vocabulaire coopérateur masque difficilement la réalité des rapports entre l'association et sa population. Rien ne distingue par exemple les coopérations de service des associations O.N.G. classiques. Le mouvement coopératif ne part pas vraiment de la base, de la population locale, mais est plutôt animé par une élite locale qui, soucieuse de mobiliser un maximum d'acteurs, responsabilise la population cible en lui conférant le titre de coopérateur. Cependant, ces "coopérateurs" restent les clients de services offerts par leur coopérative (enseignement, santé, gestion financière) mais n'ont pas voix au chapitre quant à l'organisation, la politique et la gestion de "leur" coopérative.

Les associations de type O.N.G. à Cotonou et à Lubumbashi sont caractérisées par une absence de militance, à l'exception notoire de quelques O.N.G. de défense des Droits de l'Homme.

Au sein des associations, on doit différencier deux niveaux quant à la participation des acteurs : l'équipe dirigeante (les leaders) et l'équipe d'exécution. L'association connaît un ou plusieurs leaders qui sont souvent les initiateurs de l'association. Ils dirigent l'association, définissent ses objectifs. Le leadership des O.N.G. locales à Cotonou et à Lubumbashi connaît un faible *turnover*. Les responsables des associations sont souvent les mêmes depuis la création, leur création. À Cotonou, comme à Lubumbashi, l'alternance à la tête des O.N.G. est statutairement prévue, mais elle est rarement réalisée dans les faits. C'est dans la logique d'émergence de ces associations qu'il faut aller chercher ce défaut d'ouverture à l'alternance.

Quelles sont les raisons de cette absence d'alternance ? Nous dégagons deux hypothèses. D'une part, la gestion de certaines associations implique un investissement important que seuls les fondateurs de l'entreprise sont prêts à accepter. En raison des faibles revenus de l'association, le militantisme en son sein prend des allures de bénévolat (voir de sacerdoce !). Ce bénévolat pourrait rebuter ceux qui

seraient prêts à s'engager dans une association moyennant rétribution⁴². D'autre part, on peut également soulever une hypothèse moins glorieuse pour les leaders. Nous pensons que dans ce cas (très répandu à Lubumbashi) le faible *turn-over* au sein des instances dirigeantes s'explique par la stratégie de mise sur pied et de distribution du surplus de l'activité établie par les leaders originaux. Ce surplus peut prendre un aspect financier, mais également se traduire en termes d'un accroissement de capitaux politiques ou sociaux (prestige). Au mieux, une gestion démocratique de ces associations impliquera une rotation au sein des membres fondateurs et des cadres supérieurs de l'association. Ceux-ci n'ont aucun intérêt à partager leurs bénéfices en ouvrant le *membership* exagérément.

Pour mener leurs activités à bien, les leaders s'entourent d'une équipe plus ou moins développée. A Cotonou, cette équipe est liée aux leaders le plus souvent par un rapport de salariat. À Lubumbashi, vu la rareté des ressources disponibles, le bénévolat est largement plus répandu que le salariat.

Par équipe exécutante, nous entendons l'ensemble des membres d'une association qui interviennent dans la réalisation des projets de développement. Pour rappel, les membres ne sont pas les bénéficiaires ultimes des activités orchestrées par les leaders associatifs.

Un peu en marge de cette équipe exécutante, on rencontre régulièrement un ensemble d'acteurs qui n'ont qu'une intervention indirecte au sein de l'association. À Lubumbashi, certaines associations décernent le titre de membre d'honneur à certaines autorités locales ou à certains hommes d'affaires qui sont chargés de faciliter l'accès de l'association à des opportunités politiques ou économiques. À Cotonou, la nécessité de rencontrer les aspirations des partenaires extérieurs soucieux de traiter avec des associations "transparentes", conduit les O.N.G. autochtones à accueillir régulièrement en leur sein des "collèges de commissaires aux comptes".

On peut donc envisager les différents degrés d'engagement dans ces associations locales de type O.N.G. selon un schéma qui s'inspire des travaux d'Antony Oberschall. Le cercle central est occupé par les leaders (L), groupe composé d'une poignée d'individus, en général les initiateurs de l'association. Le cercle suivant est constitué par l'ensemble des membres de l'équipe exécutante (E) de l'association qui sont les cadres intermédiaires entre l'équipe dirigeante et les "publics cibles" (PC). Certaines associations présentent, au sein de leur structure, des organes composés le plus souvent de non-membres (I) mais qui interviennent à différents titres dans le fonctionnement de l'association. C'est ainsi que l'on rencontre des "collèges de commissaires aux comptes" (commissaires sélectionnés en dehors des cadres de l'association en raison de leur neutralité), des comités de "membres d'honneurs" (individus disposant d'une accumulation de capital social qui peut être ainsi mis à la disposition des leaders), ou des "collèges de sages" (parfois les anciens dirigeants que l'alternance prescrite par les

⁴² C'est, à peu de chose près, en ces termes que Madame Kilenga, présidente de l'Association des Femmes pour le Développement, nous présenta les raisons de l'absence de rotation au sein des instances dirigeantes : " Nous avons des difficultés matérielles qui ne nous permettent pas d'organiser des O.N.G. telles que vous les entendez. Je suis présidente et gestionnaire de l'association, ce qui peut paraître anormal. Mais nous trouvons que nous sommes mieux placés pour exécuter les programmes surtout que ce n'est que du bénévolat. Notre code de conduite nous oblige à être plus démocratique, mais si on avait suffisamment de moyens pour rémunérer des permanents. Ce bénévolat, ce n'est pas n'importe qui peut le faire. Ce n'est pas tout le monde qui peut se sacrifier comme ça".

statuts ont mis de côté) ou encore des collèges d'experts (qui examinent certains projets de développement). Nous les plaçons au sein du grand rayon des membres effectifs bien que statutairement ils ne fassent pas partie de l'association et nous les plaçons aussi à la suite des leaders pour leur qualité de "conseillers".

4.2.2. Les ressources en circulation au sein des associations locales...

Contrairement à Lubumbashi, les O.N.G. de Cotonou semblent mieux dotées du point de vue logistique. Non seulement, il y a une mobilisation des ressources des membres au départ mais l'aide institutionnelle des O.N.G. de Cotonou par les bailleurs de fonds et O.N.G. internationales a été relativement importante. A Cotonou, pratiquement toutes les O.N.G. rencontrées sont équipées d'ordinateurs, de téléphones, de fax,... Elles sont logées dans des bureaux décentes avec un mobilier "moderne". À Lubumbashi, par contre, les O.N.G. sont faites de bric et de broc. La majorité ont pour siège social le domicile du Président Fondateur. Les mieux lotis ont pour toute logistique un bureau et du petit matériel de communication. Très peu de véhicules.

Sur le plan des ressources financières, une différence nette sépare les O.N.G. lushoises qui bénéficient de soutiens intermittents et très limités et les O.N.G. de Cotonou qui peuvent compter sur un apport plus régulier et plus consistant de leurs partenaires externes. Cependant, la taille limitée des projets développés ("small is beautiful") a sa traduction en termes de ressources financières circulant dans l'arène. À notre connaissance, aucune recherche ne nous permet d'apprécier l'importance des flux financiers que représentent les projets de développement mis sur pied par ces associations.

A Cotonou, l'origine des ressources financières est plus externe alors qu'à Lubumbashi il s'agit plutôt d'un "do it yourself development". Les associations locales de type O.N.G. à Cotonou, en s'inscrivant dans un rapport multiple vis-à-vis des bailleurs de fonds nationaux et internationaux, peuvent exister, pour reprendre la terminologie de K. Verhagen (1991), comme "institution d'appui à l'autodéveloppement" (I.A.A.D.) où circulent l'argent en provenance des partenaires externes (appelé souvent "argent froid") mais aussi de la population cible (argent "réchauffé" au sein des Caisses d'Épargne et de Crédit, mobilisation d'une épargne au sein d'une association locale de développement).

A Lubumbashi, vu la faiblesse du soutien externe, les associations locales de type O.N.G. doivent puiser le minimum de ressources nécessaires pour leur fonctionnement auprès de leur population cible. Cela se traduit par la multiplication des Activités Génératrices de Revenus (A.G.R.). L'A.G.R. la plus répandue se confond avec le principe de "Développement communautaire". Il s'agit de "prendre en charge" une population cible (enfants de rue, femmes, veuves, jeunes désœuvrés), leur apprendre une activité et prélever une partie des bénéfices de la vente de leur production (les sacs de soja du champ cultivé par des enfants de rue recueillis par l'association BUMI, les vêtements confectionnés par les femmes veuves de l'association AVKat, etc.). Il faut sans doute voir dans l'absence de soutien externe l'une des raisons à la généralisation des activités de développement communautaire qui permettent aux associations locales de type O.N.G. de pratiquer du développement à une échelle réduite, vu l'indigence de la population qu'elle aborde, et à moindre coût. Cependant, tous les domaines d'activités ne permettent pas

de collecter des ressources auprès des populations cibles. Toutes les associations ne peuvent pas développer des A.G.R. en raison de leur domaine d'activité privilégié. Ainsi, les associations de lutte contre le SIDA ou les associations de défense des Droits de l'Homme, ne trouvent pas leurs subsides auprès de la population si ce n'est par la vente de T-shirts ou de revues par exemple. Les responsables de ces associations doivent investir personnellement s'ils veulent maintenir leurs activités⁴³.

Contrairement à Lubumbashi, la *salarisation* et la professionnalisation des O.N.G. de Cotonou permettent de se passer de la constitution d'un *membership* de l'honneur pour rassembler les énergies. Sur les deux terrains Cotonou et Lubumbashi, on trouve beaucoup de diplômés sans emploi. Et lorsqu'une O.N.G. est capable de payer des salaires, elle trouve toujours les compétences recherchées.

À l'instar de Lubumbashi, les membres les plus actifs dans les O.N.G. de Cotonou sont les membres fondateurs, les membres de la direction et les salariés lorsqu'il y en a.

4.3. Le profil des acteurs des associations locales

A l'instar de Lubumbashi, on retrouve à Cotonou une sur-représentation masculine au niveau du leadership et du *membership* des associations. Les associations exclusivement féminines (PASSEF, Femmes Jardinières,...) font évidemment "exception" à cette règle. Les associations exclusivement féminines n'excluent toutefois pas l'adhésion des hommes dont l'équivalent féminin de compétence n'aurait pas été trouvé (cf. la présence d'un comptable chez Femmes Actions Progrès).

À Cotonou comme à Lubumbashi, le jeune âge (plus ou moins trente ans) caractérise le leadership associatif local. Toutefois, nous avons constaté qu'à Cotonou, les leaders des associations de défense des Droits de l'Homme et des associations actives dans le secteur de la santé sont des hommes plus âgés (50-55 ans). Ces hommes sont généralement des notables de la place (Professeurs d'Université, Hauts Magistrats...). Hors de ce type d'O.N.G., le jeune âge du leadership associatif de Cotonou pourrait trouver son explication dans le fait que le monde associatif béninois est devenu un horizon attractif pour des diplômés sans emploi dépourvus pour beaucoup désormais de perspectives d'insertion et de promotion au sein de la fonction publique.

Nous n'avons pas relevé la prépondérance d'une ethnie sur d'autres dans les cadres des associations à Cotonou. Lorsque nous abordions la question ethnique lors de nos interviews, les interviewés nous faisaient tacitement comprendre que le clivage ethnique est inexistant au Bénin. Cependant, lors de discussions multiples avec divers interlocuteurs cotoinois, nous avons appris que la répartition spatiale des habitants dans les quartiers se faisait en outre sur une base ethno-régionale. Nous n'avons pas vérifié ces allégations, mais si la division ethnique de l'espace urbain de Cotonou s'élabore sur base ethnique,

⁴³ On peut noter la dérive qui pourrait atteindre les associations de lutte contre le SIDA dans un proche avenir. Face à la faiblesse de leurs soutiens externes et leur incapacité à mobiliser des fonds locaux, ces associations pourraient se voir contraintes à développer des pratiques communautaires auprès des populations sidéennes qu'elles voudraient prendre en charge. En clair, un projet a été avancé visant à faire travailler au champ les sidéens valides afin de financer les activités de prise en charge des malades en phase terminale par l'association.

on peut penser que l'origine ethno-régionale doit influencer la naissance, le quotidien et l'avenir du leadership associatif local.

Dans la majorité des cas, le statut social des acteurs du tissu associatif de Cotonou et de Lubumbashi est comparable. L'on rencontre des diplômés sans emploi, des «déflatés»⁴⁴ de l'administration et des entreprises publiques (suite aux différents Plans d'Ajustement Structurel) et des employés de la Fonction publique. Une distinction doit être faite (plus souvent à Cotonou qu'à Lubumbashi) entre les leaders et les membres de l'équipe exécutante. Si l'équipe exécutante est formée de jeunes sans emploi, l'élite dirigeante est composée de «personnages», de hauts cadres de la fonction publique, de notables de la place, des intellectuels, etc.

Au Bénin, sous le régime du PRPB, l'État a joué un rôle moteur dans le processus de modernisation. Au milieu des années 80, la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International imposent des Plans d'Ajustement Structurel (P.A.S.) aux pays du Tiers - Monde dont le Bénin où la situation économique se détériorait considérablement. Sous la pression des bailleurs de fonds internationaux, le Régime est obligé de dégraisser son administration et ses entreprises étatiques. À Cotonou, en conséquence des différents P.A.S. qui ont nécessité une réforme complète de la fonction publique (et son dégraissage), une nouvelle «catégorie» s'est formée, les «déflatés». Démunis, certains de ceux-ci se sont lancés dans les petites activités de l'économie informelle. D'autres ont enfourché une moto et sont devenus chauffeurs de taxi-motos (appelés Zémidjans, «Secoue-moi») qui sillonnent la ville. D'autres encore ont créé ou se sont engagés dans les associations de type O.N.G..

A Lubumbashi, le scénario diffère quelque peu. Non seulement, les politiques d'ajustement structurel sont apparues plus tôt et ont été dénoncées précocement mais par ailleurs, l'économie locale est dominée par les vicissitudes de l'entreprise nourricière (qui est à l'origine de la création de la cité), la Gécamines. La production et la productivité de cette entreprise n'ont cessé de chuter tout au long des années 80 au point qu'aujourd'hui l'usine de Lubumbashi est à l'arrêt. L'entreprise a cessé d'engager, mais, en attendant une relance de ses activités (probablement pas à Lubumbashi mais sur un autre site minier de l'entreprise dans une des villes voisines Likasi, Kipushi ou Kolwezi), elle a conservé une grande partie de sa main d'œuvre aujourd'hui donc en chômage technique. Le nouveau «marché» des O.N.G. locales compte par ailleurs de nombreux jeunes diplômés de l'Université de Lubumbashi. Leur carrière aurait pu se poursuivre au sein de la Gécamines ou, à défaut, au sein de la Société Nationale des Chemins de fer Congolais (S.N.C.C.). Il n'en est rien pour la majorité.

Il faut encore compter non sur des «déflatés» mais sur des cadres des grandes entreprises locales (dont la Gécamines) soucieux de trouver une porte de sortie, d'arrondir leur fin de mois ou de pérenniser des réseaux.

Enfin, tant à Lubumbashi qu'à Cotonou, on pourrait classer les associations locales selon l'appartenance ou non à un réseau confessionnel. On peut distinguer les organisations non gouvernementales confessionnelles, c'est-à-dire dépendantes d'une paroisse, d'une mosquée, d'un groupe religieux

⁴⁴ Néologisme se rapportant aux victimes du dégraissage de la fonction publique béninoise à la suite des plans d'ajustement structurel.

quelconque, des organisations non gouvernementales “laïques” (non confessionnelles). À Lubumbashi comme à Cotonou, nombre d’O.N.G. entretiennent une parenté plus ou moins forte avec des églises, des mouvements religieux, des missions, etc., tandis que d’autres en sont directement issues. À Lubumbashi, ces dernières disposent de ressources (logistique, communications, gestionnaires, etc.) qui les singularisent nettement au sein du tissu associatif local. Cela semble moins vrai à Cotonou, où l’expérience accumulée et la plus forte implication des bailleurs de fonds internationaux au sein de l’arène locale du développement conduisent les O.N.G. confessionnelles et les O.N.G. non confessionnelles à se positionner sur un relatif pied d’égalité.

La “laïcité” affirmée de nombreuses associations congolaises mérite d’être examinée de plus près. À l’instar de la signification du terme au sein de l’Eglise catholique, une initiative associative ou une action est dite laïque dès lors qu’elle est portée par des fidèles qui n’appartiennent pas au clergé. Au Katanga, les membres des O.N.G. laïques affirment généralement une obéissance religieuse et ne militent guère pour l’une ou l’autre cause que nous associons à la laïcité. Cette observation vaut très largement pour les associations cotois où cependant, l’absence de toute référence religieuse dans la présentation de l’association est la règle. Ici, les O.N.G. se présentent davantage comme “civiles” et mobilisent plus clairement le registre de la citoyenneté. Il nous faut donc admettre que le registre religieux, voire l’inspiration prophétique ou l’engagement d’allure sacerdotal ne sont absolument pas contradictoires avec le registre scientifico-technique ou avec le registre de la citoyenneté ! Au Congo surtout, il ne faut pas perdre de vue que depuis 15 ans, les filières scolaires religieuses sont restées les seules susceptibles de dispenser des formations acceptables.

L’inspiration divine du Docteur Makelele

L’O.N.G. “**Jeunesse Anti-MST/SIDA**” (**JAMST/SIDA** en sigle) est née le **5 février 1989** de l’initiative de **Patrick Makelele** alors étudiant en médecine à l’Université de Lubumbashi. “Patrick Makelele est quelqu’un qui prie beaucoup, nous lui reconnaissons cela” nous informe Jacqueline Kabedi, permanente à **JAMST/SIDA**. “Il paraît qu’au cours d’une de ses méditations, le Seigneur lui serait apparu et lui aurait révélé qu’il fallait qu’il sorte la jeunesse de la débauche en général et des maladies liées au sexe”. Conformément à sa vision, Patrick Makelele avec le soutien de trois autres étudiants en médecine a fondé son association dans le dessein de sensibiliser la jeunesse aux dangers des maladies sexuellement transmissibles en général et du SIDA en particulier. Aujourd’hui médecin, Patrick travaille en Zambie où il a fondé une section de **JAMST/SIDA**. Il collabore avec les autorités sanitaires de ce pays tout supervisant les activités de la section lusoise.

L’une des particularités de **JAMST/SIDA** réside donc dans cette association d’un **courant religieux** prononcé et de la **formation scientifique** de ces initiateurs. Si l’association s’enorgueillit de pouvoir compter sur des ressources intellectuelles importantes en raison de l’équipe multidisciplinaire qui l’anime **JAMST/SIDA** ne renie pas ses origines confessionnelles. C’est ainsi qu’on peut lire dans le dépliant de présentation de l’association : “(l’association) a le caractère d’un courant philosophique, religieux et scientifique pour la libération de la jeunesse par une sensibilisation multidisciplinaire, efficace et dynamique sur le plan socio-sanitaire”. Cette association du religieux et du scientifique semble se produire selon une logique précise. La “révélation” de la mission de **JAMST/SIDA** est à l’origine des actions, mais les moyens pour parvenir aux fins (sortir les jeunes du mal et de la débauche) sont laissés à la science (essentiellement des médecins donc). “Nous, notre objectif au départ, explique Jacqueline Kabedi, était d’amener les jeunes à changer de comportements, vu toutes les conséquences qui sont liées au sexe. Mais, on ne devait pas le faire n’importe comment. C’est pour cela qu’on devait quand même recourir à la science”. Les rapports entre la Science et la foi religieuse ne vont pas sans difficulté. **JAMST/SIDA** (au même titre que d’autres associations de lutte contre le SIDA installées à Lubumbashi) distribue des préservatifs un peu partout en ville : dans les rues, sur le marché, dans les stades, les universités, les écoles et les boîtes de nuit ; au risque de choquer certains membres de la population locale. À propos de l’opposition des hommes d’Eglise, Jacqueline Kabedi souligne : “C’est très bien de prêcher aux

gens l'abstinence ou la fidélité mais est-ce que vous êtes sûrs que tout le monde le fera ? Vous n'avez qu'à faire une petite expérience et vous constaterez que non ils ne le font pas ! Lors de la journée mondiale de lutte contre le sida en 96 nous étions partis à la cathédrale St Pierre et Paul pour la messe. Il y avait une chorale là et après la messe, ces gens, en sortant, nous demandaient des capotes. Y a d'ailleurs un terme approprié ici : "Kalanga" qui veut dire arachide. Et les gens disaient "Kalanga! Kalanga!" alors qu'ils venaient tout de suite de chanter pour le seigneur! ...Vous voyez que non, le changement de comportement malgré les prédications n'a pas encore eu lieu. En attendant le changement de comportement, il faut lutter contre ce fléau qui menace l'humanité entière (...). Il faut d'abord se protéger car certains ne sont pas encore capables de faire l'abstinence ou la fidélité".

Pragmatiques, les associations lushoises de lutte contre la propagation du HIV, sont aussi parfois imaginatives. Nous avons pu vérifier les actions d'information de JAMST auprès des lycéens et des différents clubs informels de jeunes. SWAA, davantage tournée vers les femmes, organise pourtant des séances d'information auprès des personnels d'entreprise ou de groupes de camionneurs.

Ces associations modestes de bénévoles regroupés autour de professionnels de la santé ont vécu durement les conditions de partenariat extrêmement strictes imposées par des organisations comme MSF : « pour quelques dizaines de milliers de francs belges, nous devons justifier le moindre achat et encore, la plupart du temps, nous devons solliciter MSF préalablement et ils nous fournissaient ».

4.4. Les activités

4.4.1. Les Droits de l'Homme

À Cotonou, nous avons rencontré six O.N.G. intervenant, de façon principale ou accessoire, dans le domaine des Droits de l'Homme : la Commission Béninoise des Droits de l'Homme ; l'Institut des Droits de l'Homme et de la Promotion de la Démocratie; l'Association des Femmes juristes du Bénin et le centre Africa-Obota; l'IFCOD et le GERDDES. Les organisations non gouvernementales de défense et de promotion des Droits de l'Homme s'inscrivent principalement dans la thématique de la "bonne gouvernance" telle qu'elle est préconisée par les institutions internationales (P.N.U.D., UNESCO, Banque Mondiale,...).

Leur activité vise "l'éducation et la formation" de populations cibles (des autorités politiques ou administratives, des membres d'O.N.G. ou des populations exposées à la violation de leurs droits - femmes, enfants,...). L'I.D.H. et la C.B.D.H. s'occupent en grande partie de la formation des agents publics et parapublics. L'Association des Femmes juristes "conscientise" les femmes de leurs droits et assure la protection des droits par l'intermédiaire de conseillers juridiques. Le GERDDES travaille au niveau régional sur la prévention des conflits par le moyen de recherches et est actif comme médiateur en situation de crise. Le centre Africa-Obota pratique l'éducation civique via la télévision, les radios locales et de la sensibilisation sur le terrain. L'IFCOD s'est constitué comme O.N.G. de vulgarisation du programme de développement municipal. Toutes les O.N.G. font d'une manière ou d'une autre de l'éducation à la démocratie même si elles s'adressent à des populations cibles différentes (société civile ou politique). La vocation contestataire n'est pas très développée. Le leitmotiv est plutôt : "*société civile et société politique, nous avons tous un même objectif : le développement de la démocratie.*". Pourtant de notables exceptions existent, comme la C.B.D.H. et les Femmes juristes. Ces dernières contestent le rôle de la femme tel qu'il est actuellement défini au Bénin. Ce qui ne leur vaut pas que des louanges.

À Lubumbashi, nous avons rencontré deux associations qui œuvrent directement dans le champ d'activité des Droits de l'Homme : le Centre des Droits de l'Homme (C.D.H.) et la ligue "Women Voices"⁴⁵. Les activités développées par les *associations de Droits de l'Homme* consistent d'une part en des pratiques de sensibilisation des populations autour des thèmes des Droits de l'Homme, de la Femme, des enfants, des consommateurs. D'autre part, elles pratiquent des activités de lobbying auprès des autorités politiques. Ce lobbying peut alors s'apprécier sous un volet défensif mais aussi offensif. Certaines associations ne se contentent pas de défendre les droits d'une catégorie sociale (les femmes, les consommateurs) mais essaient aussi de changer ce qui peut l'être dans les textes juridiques. Ainsi, via les activités de son bureau d'études, la Ligue Women Voices propose des projets de lois qui sont en attente d'un pouvoir législatif au Congo. Ce même genre d'activité devrait voir le jour au sein de la ligue des consommateurs. Cependant, il faut bien constater que la principale orientation de ces activités demeure essentiellement défensive. Ces activités impliquent une connaissance minutieuse des lois et règlements en vigueur au Congo. Cela n'est pas sans rapport avec le fait que le militantisme des Droits de l'Homme à Lubumbashi est accaparé par des hommes de loi.

4.4.2. La promotion féminine

Le monde des **associations de femmes** se caractérise, à Lubumbashi comme à Cotonou, par une grande hétérogénéité. Les conceptions de leur rôle, les activités réalisées et le statut socio-économique (notables, jeunes universitaires, déflatées de la fonction publique, femmes paysannes, etc.), varient fortement selon les O.N.G..

À Cotonou, nous avons rencontré cinq O.N.G. qui retiennent principalement la problématique féminine: l'Association des femmes juristes du Bénin, Femmes-Actions-Progrès, Dignité féminine, Lonlo Béa et l'Association des Femmes jardinières. La comparaison entre "les Femmes jardinières" et "Femmes-Action-Progrès" montre bien ces différents points de vue. "F.A.P." vise à changer la situation socio-économique et l'image de la femme, par la réalisation de projets de micro-crédits et de formation professionnelle, alors que "Femmes jardinières" est une organisation née d'un problème de survie de paysannes immigrées en ville, qui se sont réunies pour cultiver ensemble la terre et former un réseau de solidarité socio-économique. Ces femmes ne parlent pas le français et leur niveau d'instruction scolaire est faible. Elles ne savent ni lire ni écrire. Cette association de base se trouve complètement isolée des bailleurs de fonds en raison d'une part de la barrière linguistique et d'autre part d'une méconnaissance absolue des structures d'aide. Cette association fait la démonstration qu'il existe en ville des associations de base liées à la co-activité dans l'un ou l'autre secteur de la production informelle. La faible structuration et la rareté de l'encadrement de cette association, les énormes difficultés qu'elle rencontre pour accéder à une existence publique un tant soit peu reconnue, son relatif isolement qui tranche avec

⁴⁵ Compte tenu du contexte particulier dans lequel se sont déroulés nos travaux à Lubumbashi (affaire de la caisse d'arme, suspicions du régime du Président Kabila d'un soutien de la Belgique à l'organisation AZAHO, par ailleurs interdite d'activité, visant la déstabilisation du pouvoir) nous n'avons pas pu rencontrer les responsables de l'association AZADHO qui est bien présente dans cette ville.

l'évidence des besoins et l'énergie mobilisée, tout cela contraste avec le type d'organisation prédominant parmi les O.N.G.. De façon très significative, ces femmes jardinières expriment leur impuissance en évoquant leurs origines rurales et leur manque d'éducation scolaire mais surtout leur incapacité à entrer en contact avec les relais de l'arène locale du développement.

L'association des Femmes juristes est une organisation composée exclusivement de femmes notables qui militent pour une revalorisation des Droits de la Femme au niveau juridique (code de la famille, droits politiques et civiques). Elles dénoncent la violation des droits des femmes et leur proposent une aide juridique. Entre autres, l'association organise des campagnes et séminaires de sensibilisation avec des villageoises, potentielles victimes de mariage forcé ou de rapt d'enfants.

A Lubumbashi, nous avons rencontré les responsables de 7 O.N.G. qui se qualifient d'associations féminines : l'Association des Femmes pour le Mieux Être (AFME) ; l'Association des Femmes Veuves du Katanga (AVKat) ; l'Association Femmes et Développement (A.F.D.) ; le Cercle des Femmes de Sciences du Congo (CE.FE.SCI.CO.) ; le Forum pour le Développement de la Femme (F.D.F.), la Source et l'Oasis pour la Promotion de la Femme (O.P.F.).

Si l'on met de côté l'association *Women Voices* (voir plus haut), on remarque que les associations féminines étudiées⁴⁶ développent les mêmes activités : alphabétisation, formation professionnelle, travail aux champs, sensibilisation à certains problèmes (santé, nutrition, hygiène, etc.). Nous pourrions regrouper ces activités sous le vocable très pratique de "développement communautaire". Nous pensons en effet que rien hormis le public-cible ne distingue fondamentalement les associations féminines des associations de "développement communautaire". On pourrait donc qualifier ces associations d'organisations de développement communautaire féminin. En ce qui concerne les activités développées, nous devons peut-être nuancer le premier tableau que nous venons de dresser. Nous pensons qu'il faut opérer une distinction entre les associations qui se sont formées avec pour objectif l'auto-promotion féminine par le recours direct au développement communautaire (A.F.D., Avkat, O.P.F., A.F.D.), et des associations (La Source, CE.FE.SCI.CO) qui se sont d'abord livrées à une conscientisation de la femme et qui, aujourd'hui, se tournent vers le développement communautaire.

4.4.3. L'épargne et le crédit

Le "micro-crédit" peut être considéré comme une des méthodes d'intervention les plus répandues au sein des O.N.G. béninoises œuvrant en zone urbaine. Cinq des O.N.G. que nous avons rencontrées pratiquent cette activité d'une manière intensive : GRABS, GRAPAD, GEBEDES, FAP, SDDAC. Après les expériences positives de la "Grameen Bank" et "the Bangladesh Rural Advancement Committee", ce mode de travail avec la base a été considéré par les bailleurs de fonds comme une approche pertinente qui permet un "développement" à la base, la participation, une autonomie relative et une *responsabilisation* de la population locale. Les caisses d'épargne et de crédit sont en quelque

⁴⁶ Avkat, FDF, AFD, AFME, La Source, Cefescico, OPF.

sorte la conceptualisation de pratiques de solidarités traditionnelles, qui fonctionnent sur base du contrôle communautaire ou simplement croisé. Les crédits servent essentiellement à impulser des activités génératrices de revenus d'un ménage dans le domaine de l'artisanat ou de la production de produits alimentaires. L'épargne et le crédit sont très modestes, les prêts et leurs remboursements s'effectuent sur des périodes assez courtes. L'épargne crédit est d'ailleurs une des seules activités où la participation de la base existe, elle est même indispensable pour le bon fonctionnement de l'association. Au point de vue de la gestion des problèmes se posent pourtant. Les fonds d'investissement initiaux proviennent tous des bailleurs de fonds et même les organisations plus expérimentées se trouvent dans l'impossibilité d'assurer le coût de la gestion quotidienne. La population cible pour le micro-crédit est souvent constituée de femmes. Les bailleurs de fonds et les organisations d'encadrement ont constaté que l'augmentation des revenus de l'épouse/mère se répercute sur le ménage et la famille (y compris les hommes).

Au Congo, nées de la fragilisation des classes populaires et moyennes au cours des années 80, les caisses d'épargne et de crédit (qui concernent surtout le crédit social) ont connu leur heure de gloire au tournant de la transition. Mais les années 90 ont considérablement affaibli ces caisses en raison de la situation de crise rencontrée (la plus forte que le pays a connu). L'inflation sera galopante et n'incitera pas les petits épargnants à conserver leurs avoirs en caisse. Les pratiques de troc vont s'intensifier, les travailleurs auront tendance à déboursier le jour même leur salaire mensuel. Les caisses se vident donc, les coopérateurs fuient⁴⁷. Le coup de grâce sera donné avec l'arrivée au pouvoir du Président Laurent Désiré Kabila. Au début de la guerre de libération, la plupart des dirigeants des caisses populaires craignant une nouvelle inflation des Nouveaux Zaïres décident, sans consulter les coopérateurs, de geler le taux de conversion des nouveaux Zaïres en dollars. À la fin de la guerre, lorsque l'A.F.D.L. prendra le pouvoir, l'une de ses premières décisions consistera en la fixation du taux de change Zaïres/Dollars à un taux bien inférieur à celui pratiqué avant la guerre, ruinant ainsi la plupart des caisses d'épargne du Congo qui se sont trouvées en situation de faillite virtuelle. Voilà pourquoi les principales Caisses d'Epargne et de Crédit que nous avons rencontrées à Lubumbashi et qui sont regroupées autour de la Centrale des Coopératives du Katanga (CECOOP-Katanga) et de l'Union des Caisses populaires du Katanga (UCKa) semblent si mal en point.

4.4.4. Les services au public (enseignement, santé, gestion de l'environnement)

Tant à Cotonou qu'à Lubumbashi, beaucoup d'O.N.G. sont apparues en complément de l'action étatique (voire même dans le cadre d'une substitution), en remplissant des services qui étaient autrefois accomplis par l'acteur étatique. Ces interventions d'O.N.G. de services (au public) sont particulièrement visibles sur nos deux terrains dans trois domaines : l'enseignement et la formation, l'environnement et la

⁴⁷ Le président de l'UCKa a raison quand, au début de l'interview qu'il nous a accordée, il explique l'attrait des coopératives comme alternatives au déclin de L'État puis, plus tard quand il nous annonce que la paupérisation croissante des coopérateurs est une plaie pour ses activités. Ces messages ne sont pas contradictoires. On peut penser que les coopératives apparaissent plus facilement au sein d'une fraction de la société fragilisée mais que ses activités ne peuvent se maintenir si ses membres ne peuvent alimenter la caisse commune.

santé. Les associations de services sont nées de l'affaiblissement des fonctions publiques congolaises et béninoises. Leurs activités sont orientées vers la mise sur pied de services qui, pour la plupart, relevaient encore il y a peu des prérogatives de l'État (ou des entreprises parapubliques). Ces associations mettent sur pied des dispensaires ou des écoles privées, s'occupent d'assainissement du territoire en installant des toilettes publiques, en ramassant les déchets ménagers ou en pratiquant la désinsectisation de lieux publics, etc.

Dans le cas de la ville de Lubumbashi, on notera que la plupart de ces activités sont réalisées dans le cadre d'une sous-traitance particulière vis-à-vis des autorités locales. Celles-ci autorisent le travail de l'O.N.G. sur le territoire et cette dernière gère ce qui s'appelait encore naguère les taxes communales. Cela en dit long sur le rapport de force qui s'établit entre ces deux acteurs du développement local. Nous nous devons de parler d'associations de services (au pluriel), puisque la plupart de ces associations, mêmes spécialisées dans un domaine, tentent de fournir plusieurs services à la population. L'exemple le plus typique est celui de la Cheminée qui a mis sur pied des écoles ainsi qu'un système de ramassage des ordures. Enfin, il est à noter que certaines associations affirment pratiquer le développement communautaire (BUMI, par exemple). Rappelons que souvent le développement communautaire n'est pas perçu comme une fin en soi mais comme un moyen de financement des activités de service (prise en charge des enfants de rue, financement du dispensaire de Kamabondo).

La problématique de la gestion de l'environnement⁴⁸ en Afrique subsaharienne est très complexe. Elle ne concerne pas seulement l'accès au foncier ou les ordures ménagères, mais fait référence au problème de "désertification" de la ville, aux problèmes de santé provoqués par les mauvaises conditions d'hygiène et aux inondations qui sont sources d'une croissance du paludisme. Ces différents problèmes sont intimement liés et constituent une des difficultés majeures de la gestion de l'urbanisation à Cotonou. Le dégageant des ordures ménagères par les O.N.G. a été initié au début des années nonante, à partir du moment où l'État n'avait plus les moyens de le prendre en charge. Aujourd'hui, la collecte des ordures ménagères est maîtrisée. Dans les différents quartiers de la ville, une quarantaine d'O.N.G. s'occupent du dégageant des immondices. Les pouvoirs publics ont ouvert un site de stockage des ordures à huit kilomètres de Cotonou. Si le ramassage est globalement assuré, les questions du tri et du recyclage restent posées. Seul P.R.A.P.E. a engagé des interventions dans ce sens. Dans les autres O.N.G., la réflexion écologique paraît souvent absente, même au sein d'associations comme P.P.G.O. qui a été fortement appuyée dans ses démarches par diverses institutions.

La gestion de l'eau potable est un autre aspect de la gestion de l'environnement. Le C.R.E.P.A. nous paraissait d'ailleurs une des structures les plus performantes et innovatrices. Cette organisation conçoit et diffuse les technologies adaptées à l'environnement et aux conditions socio-économiques des populations cibles. Un exemple de ces technologies appropriées mises au point par le C.R.E.P.A. est la « chloration continue des eaux de puits par pots diffuseurs ». Le C.R.E.P.A. a sondé 30 puits de la ville de Cotonou et a pu isoler les quartiers où la pollution est plus élevée. L'eau de ces quartiers est, dorénavant, traitée en continu. Dans le cadre de ses micro-projets, le C.R.E.P.A. a

⁴⁸ J.P. Daloz notait, suite à une recherche réalisée en 1992 dans la ville de Rio, que l'on y a assisté à une extraordinaire éclosion d'organismes divers aspirant à obtenir une reconnaissance officielle et surtout à s'affilier à des réseaux internationaux, à des O.N.G. d'envergure avec l'ambition de pouvoir représenter le Bénin à l'occasion de diverses manifestations d'ampleur organisées dans les pays développés. (Z. Laïdi, 1997 : 159).

organisé et encadré financièrement l'association P.P.G.O. pour la gestion et le ramassage des ordures à la commune Saint Michel.

Bénin 21 est une autre O.N.G. qui, à côté de ses activités de sensibilisation aux problèmes de l'environnement, réalise à la demande des bailleurs de fonds des recherches sur la gestion des problèmes de l'environnement. Les structures de gestion de l'environnement connaissent comme les autres le problème de dépendance financière vis-à-vis des bailleurs de fonds. Si des rentrées financières résultent du ramassage des ordures ménagères, celles-ci sont insuffisantes pour gérer la globalité du problème. Pour le travail de sensibilisation, les O.N.G. restent dépendantes des programmes de sensibilisation proposés par les bailleurs de fonds.

Nous avons constaté qu'à Cotonou le champ de la santé est relativement bien investi par les O.N.G. de la place. Comme les O.N.G. de Droits de l'Homme, une grande partie de ces O.N.G. ont été fondées par des notables béninois (professeurs d'université, médecins ou hommes politiques). Sur le plan formel, il s'agit essentiellement de centres de santé au niveau du quartier (O.R.D.H., Solidarité sans frontières), qui remplissent des fonctions traditionnelles comme la vaccination, l'accouchement, le traitement d'infections parasitaires, etc.

À côté des nouveaux centres de santé privés qui tentent de pallier les carences étatiques, l'on rencontre quelques associations lushoises qui œuvrent dans la lutte contre le SIDA et les maladies sexuellement transmissibles. Les activités sont assez similaires d'une association à l'autre : il s'agit de sensibiliser une population aux dangers du SIDA et de les aider à se protéger efficacement. À quelques exceptions près (PROSIPS qui s'occupe des orphelins atteints du SIDA), la prise en charge des malades du SIDA est un projet dont l'exécution dépendra de la santé financière de l'association. Les associations se différencient le plus souvent par le public-cible concerné par leurs activités (les jeunes à JAMST, le milieu médical pour SIDALERTE, les milieux professionnels divers et les femmes pour S.W.A.A., etc.).

Parmi les services qui sont habituellement assurés par les pouvoirs publics, l'enseignement occupe une bonne place. Ce secteur est investi tant à Lubumbashi qu'à Cotonou par les associations de type O.N.G.. Cette "privatisation" de l'enseignement touche tous les niveaux de la formation. De l'enseignement fondamental aux études universitaires, du secondaire aux formations professionnelles. Les O.N.G. se positionnent comme alternatives à la scolarisation des jeunes et à l'apprentissage de métiers pour l'ensemble de la population.

Au Congo, la privatisation de l'enseignement n'est pas un fait nouveau parce que ce secteur est depuis longtemps dominé par les églises. Aujourd'hui, à côté de l'enseignement confessionnel débordé par l'afflux croissant des candidats et face aux moyens décroissants de l'enseignement officiel, on retrouve, de plus en plus, des associations de type O.N.G. qui investissent ce domaine. Tantôt, l'on rencontre des associations de type O.N.G. qui investissent dans la construction ou la restauration d'un bâtiment scolaire, dans son équipement et qui mettent sur pied une équipe pédagogique (La Cheminée, F.D.F., etc.). Tantôt, l'on rencontre des associations d'instituteurs et de professeurs qui décident d'assurer eux-mêmes la gestion de leur établissement scolaire (O.P.F.) et créent une O.N.G..

À Lubumbashi, le caractère multisectoriel des O.N.G. amène bon nombre d'entre elles à dispenser de l'enseignement et/ou de la formation professionnelle comme activités génératrices de revenus. Le CENAGRI, O.N.G. de développement communautaire, encadre techniquement des agriculteurs et des éleveurs en leur donnant, individuellement ou collectivement, des cours de vulgarisation aux techniques agricoles. Les candidats à cette

formation payent comptant le service rendu ou cèdent une partie de leur production au CENAGRI comme contribution à la formation reçue.

Les associations féminines (Forum pour le Développement de la Femme-FDF, Association des Femmes Veuves du Katanga-AVKat) donnent des cours de coupe/couture à leurs membres. Le mode de paiement pour la formation reçue ne diffère pas de celui du CENAGRI. Les candidates payent soit au comptant soit l'O.N.G. prélève une sorte de quote-part équivalant à leur production (des vêtements lorsqu'il s'agit de coupe couture). Le F.D.F. donne des cours " d'alphabétisation fonctionnelle et conscientisante ". Comme l'explique Mme Kapend'a, " si la femme est apte à la couture, on l'oriente vers la coupe/couture. Si elle est apte au commerce, on lui enseigne les techniques du petit commerce et la comptabilité élémentaire ".

Au Congo où l'on assiste à une lente agonie du service public davantage encore qu'au Bénin, on observe une mutation des écoles officielles de quartier en O.N.G. d'enseignement. C'est le cas à Kamalondo, commune périphérique de Lubumbashi où l'O.N.G. " Oasis pour la promotion de la Femme " est née à l'initiative d'instituteurs dont les salaires n'étaient plus payés depuis des mois. Ceux-ci ont donc transformé petit à petit leur établissement scolaire en une école primaire et secondaire (pour les jeunes) et de formation professionnelle (pour les adultes) que leur association gère. Cette école compte 1000 enfants qui suivent les cours du niveau primaire et secondaire.

À Lubumbashi comme à Cotonou, la plupart des écoles que nous avons identifiées procèdent au système de la double vacation. Cela leur permet d'accueillir un maximum d'élèves compte tenu de l'exiguïté des locaux disponibles, mais permet aussi de dégager de nouveaux revenus.

Dans les villes africaines où l'écrasante majorité de la population est jeune, le marché de l'enseignement est sans cesse croissant. Cette croissance de la demande scolaire conjuguée à la stagnation voire la chute de l'offre de l'enseignement public suscite des initiatives privées très inégales en qualité. Elle peut aussi représenter quelques opportunités réelles pour les associations de type O.N.G.. La plupart de ces associations dont la multisectorialité n'est plus à souligner saisissent ces opportunités et créent des écoles. C'est aussi le cas de l'Union des Coopératives du Katanga (U.C.Ka) qui a adjoint à ses multiples activités (coopérative économique, coopérative agricole, etc.) une école où les parents qui inscrivent leurs enfants deviennent de facto coopérateurs.

La formation socioprofessionnelle et la scolarisation est un autre domaine d'intervention largement investi par les O.N.G. de service à Cotonou, également. Dans cette ville, des associations comme G.R.A.B.S., I.F.C.O.D., CEFOP, M.J.C.P.D. s'occupent de la formation socioprofessionnelle de groupes bien spécifiques (les femmes, petits entrepreneurs, artisans, zémidjans...). Leurs projets visent l'apprentissage de la conceptualisation, la mise en œuvre et la gestion d'une activité socio-économique. À Cotonou, l'association "Amour et Travail" gère un établissement scolaire relativement important à côté de son activité axée essentiellement sur la micro finance.

4.4.5. Le développement communautaire

Les pratiques de développement local revêtent différents aspects : cela va de l'encadrement de communautés paysannes à qui l'on fournit des intrants à l'encadrement de veuves urbaines à qui l'on

apprendre le tricot ou la couture (voir plus loin). Néanmoins, quelles que soient les activités menées par ces associations, il est aisé de dégager un idéal-type des pratiques de développement communautaire. Nous constatons que ce développement communautaire répond le plus souvent au mécanisme suivant. Une élite urbaine composée souvent de jeunes diplômés de l'Université ou des grandes écoles de l'enseignement supérieur lushois se rassemble autour d'un projet qui leur permettra de mettre en pratique leurs acquis intellectuels (donc de valoriser leurs études), d'arrondir leurs fins de mois et surtout d'accéder à un statut social si précaire soit-il. Cette élite met sur pied un projet de développement communautaire qui suit *mutatis mutandis* toujours le même canevas : on sélectionne une communauté de base (cela peut être, en matière de développement rural, le village dont les leaders de l'association sont issus) à laquelle on fournit gratuitement la matière première et/ou les outils (laine et aiguilles à tricoter, tissus et machines à coudre, intrants et houes, etc.). Le sommet organisationnel de cette association est donc régi sur un principe de services. Mais les associations de services réclament une juste rémunération de leurs activités. Le paiement des services par les populations encadrées ne se fait pas directement (ce qui ne fournirait d'ailleurs pas de grands bénéfices pour l'association) mais à la fin de la chaîne de production en prélevant une partie de la récolte des paysans, une partie des confections réalisées par les filles-mères, les femmes démunies, les veuves, etc.

Malgré cette diversité d'activités, nous pensons que nous pouvons regrouper celles-ci en trois familles. Cependant, nous sommes conscients du caractère artificiel de ce regroupement étant donné le nombre d'associations que l'on pourrait classer simultanément dans plusieurs familles.

4.4.6. En résumé...

Nous pouvons classer les différents types d'activités développées par les O.N.G. locales de Cotonou et de Lubumbashi au sein de trois grandes familles :

- les activités de lobbying et de sensibilisation ;
- les activités de services ;
- les activités d'appui au développement (communautaire).

Type 1 : Sensibilisation et Lobbying

Il s'agit ici de souligner l'existence d'un problème, de faire naître un besoin, de créer une demande de développement, proposer ses réponses, ses solutions, sa vision du monde, provoquer un changement d'attitudes face à un problème, ou encore susciter l'adhésion au mouvement.

La sensibilisation se traduit concrètement par des émissions radio et télévisées, des conférences dans des lieux publics, des pièces de théâtre à débat, des marches, etc.

Le lobbying est réalisé auprès des autorités locales selon que la période est propice ou non.

La sensibilisation et le lobbying sont les activités principales des associations de Droits de l'Homme (Ligue des consommateurs, femmes juristes, C.D.H., I.D.H., I.F.C.O.D., Africa Obota, Women

Voices), des associations écologistes classiques (A.N.E.C.O., C.E.D.E.C., Bénin 21, P.R.A.P.E.), ou encore les associations de lutte contre le Sida (SWAA, JAMST, etc.). Mais les pratiques de sensibilisation, par exemple, sont loin d'être l'apanage de ces associations. Les associations féminines ou les associations de services publics (la S.B.E.P., F.A.P., Lonlo Bea, La Cheminée ou A.T.D.R.U., O.R.D.H., pour ne citer qu'elles) se livrent aussi à des séances de *conscientisation*. Confrontés souvent à l'introduction d'une innovation auprès d'un public cible ou d'une communauté encadrée, les leaders associatifs se livrent souvent à ce genre de pratiques. Le cas du développement communautaire de type agricole est particulièrement exemplaire à Lubumbashi. Il y a quelques années, la population a été particulièrement frappée par la crise au point que l'on parlait à l'époque de "somalisation"⁴⁹, les gens mourraient littéralement de faim. Le développement d'activités agricoles⁵⁰ a été perçu comme une manière de contourner la crise (pour les encadreurs comme pour les encadrés). La population concernée par les associations de développement communautaire qui se sont alors créées était donc largement urbaine jusque dans sa conception des activités agricoles. Il ne s'agissait pas uniquement d'apprendre aux citadins à manier la houe, savoir quand planter les semences et quand récolter. Il s'agissait aussi de leur faire comprendre que l'activité agricole n'est en rien avilissante...

Type 2 : Le développement communautaire

Les activités de développement communautaire concernent donc l'encadrement de "communautés de base" en vue d'introduire dans leur existence une innovation sociale, technique, etc. On apprend un métier à un groupe marginalisé, on soutient les paysans dans leur production, on aide les cultivateurs à pratiquer d'autres cultures. Les activités de développement communautaire se présentent dans un premier temps comme des services fournis par l'association. Mais elles se distinguent des activités de services à la population (cf. famille 3) en ce sens qu'elles suscitent chez le bénéficiaire le recours à des pratiques solidaires. Un groupe de paysans encadrés ira, par exemple, cultiver le champ d'un des leurs aujourd'hui et celui d'un autre le lendemain, etc. (On est proche du *self-help*). En échange des services fournis, les populations encadrées doivent rétribuer l'association à partir de leur production. S'opère ainsi un prélèvement sur les pratiques productives du groupe encadré.

Pratiquement toutes les associations rencontrées à Lubumbashi se livrent aujourd'hui à ce modèle de développement communautaire et nous serions tentés de dire que celles qui n'y sont pas encore venues y viendront tôt ou tard. Déjà les associations écologistes (P.R.O.V.E.T.A.S., ECO-DEV) s'orientent vers ce type d'activité sous couvert d'introduction de nouvelles techniques de production. Bientôt les associations de lutte contre le SIDA, confrontées à de sérieux problèmes financiers, rejoindront le club des développeurs communautaires. L'adoption de ce modèle développementaliste est très attractive car non seulement, le développement communautaire s'il est bien mené permet de générer des bénéfices (appréciables), mais il offre aussi l'avantage de s'adapter à pratiquement toutes les populations tant le terme communautaire est extensible et tant le "développement" est peu défini. Filles-mères, veuves,

⁴⁹ Le néologisme somalisation fait référence, dans le vocabulaire local, à la période de pénurie où peu à peu les grandes entreprises n'ont plus fourni un ensemble de services à la population, notamment la distribution hebdomadaire de sac de manioc ou de riz.

⁵⁰ Où l'on ne compte plus aujourd'hui les trottoirs devenus de façon quelque peu anarchique des potagers.

enfants de rue, paysans, cultivateurs, femmes “oisives” et “peu éduquées”, toutes ces “cibles” sont désignées à l’auto promotion par le recours au développement communautaire. Le terme communautaire ne doit donc pas être entendu en référence à des communautés traditionnelles.

Outre ces associations, les associations confessionnelles et les associations féminines lushoises peuvent être également considérées à quelques égards comme des associations de développement communautaire.

Famille 3 : Les services à la population

Dans ce cas, les associations se substituent le plus souvent aux services publics. Nous avons déjà beaucoup écrit sur ce genre d'activité qui s'apparente à une privatisation partielle des services publics par la multiplication des sous-traitances étatiques à un troisième secteur ... très disparate.

Nous nous devons peut-être de souligner la différence que nous établissons entre les activités de type 2 (développement communautaire) et de type 3 (services). Nous avons dit que, dans un premier temps, les activités de type 2 s'apparentaient à des activités de services. Ces services consistent en l'encadrement d'une population sélectionnée. Cependant, nous pensons que la distinction s'opère dans le rapport qui s'établit entre l'association proposant ses services et les populations bénéficiaires. Dans le cadre des activités exclusivement de services, les rapports sont confinés à des rapports de clientèles. L'association fournit un service et est rétribuée directement ou indirectement (taxes) en fonction de la prestation. L'association de développement communautaire est rétribuée en fonction du service fourni, mais elle insiste sur la prise en charge du groupe encadré et sa “propre promotion”.

5. Description des arènes locales du développement à Lubumbashi et à Cotonou. Les modalités d’insertion des associations de type O.N.G. dans leur environnement

Nous venons de décrire les associations de type O.N.G. rencontrées à Cotonou et à Lubumbashi du point de vue des acteurs qui les animent, de leur mode organisationnel, de leur gouvernance et des types d'activités qu'elles développent.

Nous allons, à présent, nous pencher sur les modalités d'insertion de ces associations au sein des arènes locales de développement. Nous étudierons successivement les relations que ces associations entretiennent avec leurs interlocuteurs au sein de ces arènes : les bailleurs de fonds et O.N.G. internationales, les pouvoirs publics et les publics cibles. Nous décrirons d'abord les relations qui s'établissent à Lubumbashi et à Cotonou entre les O.N.G. locales et leurs partenaires extérieurs. Nous

“ descendrons ” ensuite dans notre schéma pour découvrir les rapports qui se sont noués entre elles et les autorités publiques, d'une part et entre ces O.N.G. et leurs publics cibles, d'autre part.

5.1. Les rapports aux bailleurs de fonds : une situation contrastée à Cotonou et à Lubumbashi

La partie supérieure de notre schéma est occupée par trois acteurs différents :

- Les bailleurs de fonds multilatéraux, regroupant surtout les organismes onusiens (F.A.O., O.M.S., P.N.U.D., F.N.U.A.P., mais aussi F.M.I. et Banque Mondiale) et les banques internationales et régionales.
- Les bailleurs de fonds bilatéraux (aide d'État à État) qui peuvent transiter par l'intervention d'agences étatiques spécialisées (DANIDA, A.G.C.D., U.S.A.I.D., G.T.Z., etc.)
- Les O.N.G. internationales et les Fondations par lesquelles transite une partie croissante quoique encore résiduelle de l'Aide Publique au Développement.

Une distinction très nette doit être opérée entre nos deux terrains quant à la présence, à la visibilité et aux activités de ces acteurs “ extérieurs ” à Lubumbashi et à Cotonou.

À Lubumbashi, comme dans l'ensemble de la République Démocratique du Congo⁵¹, les années 90, dans la poursuite de la décennie précédente, ont vu le retrait massif du soutien international.

En termes d'aide publique au développement, cette situation se traduit par une chute vertigineuse qui fait de la R.D.C., à l'exception du Nigeria, le pays recevant le moins de subsides par habitant. Ainsi, si en 1991, le Zaïre recevait encore (même si se confirmait déjà le retrait du soutien externe, notamment belge) 505 millions d'USD (soit 6,2 % de son PNB, soit encore 13 \$/hab.), il ne reçoit plus que 189 millions d'USD en 1994 (soit 4\$/hab.).

Les bailleurs de fonds et les O.N.G. internationales sont peu présents et peu visibles à Lubumbashi. À l'exception du bureau de World Vision au centre-ville et de quelques camionnettes marquées du sigle de l'Unicef ou de M.S.F., nous n'avons pas vraiment remarqué leur présence sur le terrain. Les partenaires extérieurs nouent le plus souvent des rapports ponctuels avec quelques O.N.G. locales. La logique du projet est largement répandue et l'interventionnisme des acteurs extérieurs est souvent marqué du sceau de l'urgence humanitaire. Les O.N.G. locales jouent alors le rôle de relais auprès des populations pour des campagnes de vaccination, par exemple, l'accueil de réfugiés des guerres à l'Est du Congo, ou encore de la prise en charge d'une partie de la population désœuvrée à la suite de catastrophes naturelles comme ce fut le cas lors des inondations dans la commune de la Katuba en 1997.

Les rapports entre les partenaires du Nord et les acteurs locaux souffrent de cette discontinuité. C'est le cas au sein des organisations de lutte contre le SIDA. Le caractère cyclique du soutien apporté à ces organisations condamne

⁵¹ Cela est perceptible à des degrés divers. Le Kivu est demeuré une région prisée des bailleurs de fonds et O.N.G. internationales. Cependant, la tendance que nous constatons marque l'ensemble des rapports entre un État de plus en plus isolé diplomatiquement et des bailleurs de fonds potentiels.

celles-ci à privilégier les modes de financement internes. Cela se répercute à la fois sur le *membership* marqué par le bénévolat et sur les activités déployées. Celles-ci se limitent le plus souvent à des campagnes de sensibilisation de publics cibles (les lycéens, les prostituées, les régiments, etc.). Les associations les plus performantes (S.W.A.A., J.A.M.S.T.-SIDA) ne peuvent pas pour l'instant envisager de prendre en charge des sidéens en phase terminale à moins de contraindre les séropositifs valides à aller travailler au champ pour assurer un petit pécule permettant à l'association de financer un suivi thérapeutique et psychologique des cas lourds.

Les rapports entre les O.N.G. locales et les partenaires extérieures sont caractérisés par un relatif isolement des acteurs congolais. Certaines associations peuvent, plus facilement que d'autres, rompre cet isolement en s'insérant au sein de réseaux internationaux constitués : c'est le cas des associations de type confessionnel (B.D.D., B.D.C.) comme des antennes locales d'organisations internationales (SIDALERTE). Cependant, la logique de financement par projet ne facilite pas la stabilité des échanges. Même dans le cas de ces associations, le soutien externe est extrêmement limité et conditionné⁵².

L'association "**Society-of Women Against Aids**" (S.W.A.A.) est une association internationale qui a été formée en juin 1988, lors de la Conférence Internationale sur le Sida, à Stockholm (Suède), par un groupe de femmes concernées par l'impact de l'épidémie du Sida parmi les femmes africaines. L'initiative a été mise sur pied essentiellement par les femmes nigériennes présentes à la Conférence. Ensuite, l'idée d'une telle association a germé à Kinshasa d'abord parce qu'il y avait une femme de Kinshasa à la Conférence. Et enfin, en 1992, a été créée une antenne à Lubumbashi suite à une demande des femmes du Katanga à l'égard de l'antenne-mère de Kinshasa. Depuis le retrait des bailleurs de fonds et des coopérations bi et multilatérales du Congo au début des années 1990, le partenariat extérieur s'est raréfié. Dans le passé, la S.W.A.A. a eu l'aide de l'UNICEF et de M.S.F. Belgique. En 1995 et en 1997, la S.W.A.A. a reçu, de la communauté européenne, quelques caisses de préservatifs !

L'association BUMI a été créée à Lille (France) en 1985. Elle est en activité à Lubumbashi depuis 1990. L'O.N.G. BUMI est dirigée par un couple : Madame Thérèse Ilunga et son mari, Monsieur Lucien Mosere. Ils ressemblent à de vrais personnages de roman. Madame est infirmière. Elle a fait ses études en Belgique, à Bruxelles. Elle est Congolaise. Monsieur est un Père Blanc défroqué. Il est de nationalité française. En plus de sa formation théologique, Monsieur Mosère a une qualification en sciences paramédicales. Outre les aides de Terre des hommes Alsace, de Misereor (Allemagne), le budget de BUMI est généré par des activités génératrices de revenus (citées plus haut). Le maillage relationnel est plutôt tourné vers l'extérieur. Il existe une cellule de soutien à BUMI à Gand, en Belgique. Cette cellule fournit une aide de 25.000 FB par an. Terre des hommes Alsace est le plus grand bailleur de fonds de l'association.

La **Fondation Mutundu** est née en 1984. Elle semble avoir déjà un bon pied dans les réseaux internationaux. Les rapports sont très bons avec l'Unicef. Le Dr Kalenga, responsable de l'association, précise : " Cela fait dix ans qu'ils nous soutiennent. Ils nous fournissent les vaccins et les boîtes pour conserver les vaccins. Nous sommes pour eux un site pour effectuer les vaccinations". L'association a été soutenue également pendant deux ans par l'O.N.G. belge ADRAI (Association pour le Développement et la Recherche Action Intégrée) qui œuvre dans le domaine médical. Le soutien d'ADRAI devait être important car il manque à l'organisation actuellement (cf. attentes). "Pour M.S.F., je mets un petit point d'interrogation. Ils nous ont soutenu mais uniquement par des petites actions ponctuelles ", précise le Dr. Kalenga. Ce dernier a séjourné plusieurs années en Belgique dans le cadre d'une spécialisation en médecine. Il a d'ailleurs à l'époque travaillé avec le C.N.C.D. et a établi des contacts avec plusieurs O.N.G..

⁵² On peut présenter un autre exemple de " l'ampleur" du soutien externe en R.D.C., même s'il sort du cadre spécifique de Lubumbashi et du Katanga. Selon l'Agence de Presse congolaise, le gouvernement américain via l'USAID a accordé à la mi mars 1999 une aide de... 414.626 dollars en faveur d'un programme de réhabilitation d'urgence de la province du Bas-Congo (remise en état des structures de santé endommagée). C'est le C.R.S. (Catholic Relief Service) qui sera chargé de l'exécution du programme.

Résumons-nous. Dans ce contexte particulier de repli massif de l'aide extérieure aux activités locales de développement, les associations de type O.N.G. à Lubumbashi semblent véritablement livrées à elles-mêmes. Les éventuels soutiens sont souvent peu importants, ponctuels et relèvent souvent de l'intervention urgente à caractère humanitaire. Dans ce dernier cas, les O.N.G. locales sont alors les relais ou les exécutants ponctuels d'initiatives des intervenants du Nord auprès des populations locales. Ce relatif abandon des organisations autochtones se traduit aussi par l'absence de stratégie de renforcement de ces organisations par les partenaires extérieurs, comme c'est le cas au Bénin (voir plus loin). Les seules organisations capables à l'heure actuelle de briser partiellement cet isolement demeurent les associations confessionnelles et les antennes locales (souvent instituées à l'initiative d'acteurs locaux) d'organismes internationaux. Mais la faiblesse du soutien et son intermittence restent de mise au sein de l'arène du développement.

Au Bénin, les associations de type O.N.G. ne connaissent pas ce même isolement. La transition démocratique, qualifiée de "transition modèle" par la plupart des observateurs étrangers, ne s'est pas traduite par un affaiblissement de l'aide externe. Au contraire, on note une croissance globale de l'aide⁵³ (dons et prêts) adressée au Bénin par des bailleurs de fonds. En 85, le Bénin percevait 92,5 millions \$US (soit une aide de 25,4\$US/hab.). Dix ans plus tard, ce pays recevait 274,1 millions \$US (soit une aide de 50,7\$US/hab.). 61 % de cet aide prend la forme de don, 39 % sont des prêts. Cet argent est le plus souvent destiné à l'amélioration des services de l'État et la réalisation d'infrastructures. Donc l'aide se dirige massivement vers des services administratifs et n'est que rarement orientée vers l'emploi. John Igue soutient que les problèmes de corruption persistent toujours au Bénin : "La forte injection monétaire dans les services publics se traduit d'ailleurs dans la plupart des États africains par des phénomènes massifs de détournement qui constituent le principal fléau des programmes d'ajustement. Il en résulte l'émergence d'une bourgeoisie administrative incapable de favoriser l'essor d'un secteur privé dynamique pourtant indispensable pour promouvoir l'économie libérale" (J. Igue, 1996 : 23).

Trois types de bailleurs de fonds sont en action au Bénin : les acteurs apportant un soutien bilatéral⁵⁴, les acteurs de l'aide multilatérale⁵⁵ et les O.N.G.. Sur la période 85-94, l'aide bilatérale constituait 46 % de l'aide globale ; l'aide multilatérale 51 % et le soutien des O.N.G. 3 % (Gnidehou J, 1996 : 195). L'évolution de l'aide extérieure au Bénin semble grimper régulièrement malgré l'irrégularité relative de l'aide en provenance de certains acteurs. L'aide des O.N.G. est plus importante à partir de 87 (de 30 millions FF à plus de 50 millions FF). L'aide bilatérale s'intensifie régulièrement malgré de sérieuses irrégularités notamment un creux en 1990 avec à peine 465 millions et une pointe l'année suivante avec 846 millions FF (Gnidehou, 1996 : 195-213).

⁵³ Igue constate : " Les programmes sont devenus les facilitateurs de dons et de prêts pour le pays " (Igue, 1996:22).

⁵⁴ Les principaux bailleurs de fonds bilatéraux pour la période retenue sont, dans l'ordre décroissant d'importance : la France, l'Allemagne, la Suisse, les USA, le Japon, les Pays-Bas, la Chine et le Danemark. À titre indicatif, la Belgique, entre 85 et 94 a apporté une aide de plus de 48,5 millions de FF (N.B. : total de l'aide bilatérale : plus de 5,8 milliards de FF).

⁵⁵ Au sein des bailleurs de fonds multilatéraux, les principaux bailleurs sont dans l'ordre d'importance, du côté des institutions onusiennes : IDA (BM, premier de très loin avec plus de la moitié de l'aide des Nations Unies), et le FMI. Ensuite, le P.N.U.D., P.A.M., Unicef et F.I.D.A. (pour citer ceux qui ont donné plus de 100 millions au total entre 85 et 94). Du côté des bailleurs de fonds multilatéraux hors O.N.U. on note l'importance du F.E.D. (U.E., à peu près 40 %) mais aussi la B.A.D. et la B.O.A.D.

La plupart des partenaires extérieurs ont un siège dans les artères les plus huppées de Cotonou, où se côtoient les ambassades et les ministères. Ces intervenants sont actifs sur l'ensemble du territoire.

Si on suit les différents programmes des coopérations bilatérales et multilatérales, on découvre une définition de priorités différente selon les organismes. La G.T.Z. appuie essentiellement des activités dans le domaine de la protection et de la gestion de l'environnement. Plusieurs O.N.G. urbaines ont reçu un tracteur de la G.T.Z. pour le dégagement des déchets ménagers. En contrepartie, elles doivent payer une redevance de 35.000 francs CFA par mois au ministère de l'environnement. La G.T.Z. a donné des tracteurs au ministère de l'environnement. Ensemble, ils ont par la suite sélectionné des O.N.G. locales qui ont bénéficié également d'un tracteur. L'U.S.A.I.D. finance presque l'entièreté du nouveau réseau des O.N.G. travaillant dans le domaine de la santé (ROBS). L'objectif de cette structure est d'identifier et de renforcer les structures qui travaillent dans le domaine de la santé. C'est aussi l'U.S.A.I.D. qui, en collaboration avec le P.N.U.D. et la Banque Mondiale, finance le nouveau consortium des O.N.G. travaillant dans le domaine du micro-crédit. La Banque mondiale soutient, avant tout, des activités économiques, en renforçant des structures comme ALAFIA ou AGEFIB. Le P.N.U.D. finance essentiellement des activités d'éducation civique et de renforcement des Droits de l'Homme. Il coordonne d'ailleurs d'une manière informelle les activités de ces O.N.G. en veillant à ne pas appuyer plusieurs O.N.G. dans une même région ou dans un même secteur d'activités. La coopération française intervient principalement dans le cadre du programme de développement municipal (P.D.M.) et DANIDA au niveau de l'appui "d'advocacy structures".

En milieu urbain, nous soulignerons deux principales activités des acteurs de la zone supérieure de l'arène locale du développement : ils fournissent les fonds nécessaires aux activités des O.N.G. locales (argent froid des caisses d'épargne et de crédits ou financement par projets par exemple) et renforcent des structures locales. On ne compte plus le nombre de séminaires initiés par l'un de ces acteurs réunissant les O.N.G. locales autour d'un thème précis⁵⁶. Tout se passe un peu comme si, avant de financer la moindre activité, les "partenaires" du "Nord" voulaient avoir tous leurs apaisements quant à la gestion de l'argent. On peut dire que par le truchement de ces activités d'"empowerment", les partenaires du "Nord" tentent de modeler les O.N.G. du Sud à l'image qu'ils désirent, de sorte que les structures du Sud doivent se montrer bien vertueuses avant de recevoir le moindre sou. Les séminaires ont aussi une fonction de sélection : lorsqu'une O.N.G. extérieure a défini un projet sur le Bénin, dans le domaine de la santé par exemple, elle se tourne vers des partenaires locaux et les invite alors à une succession de séminaires qui se veulent formateurs. Seuls les plus assidus pourront espérer être retenus comme partenaires locaux. Face au foisonnement récent de structures non gouvernementales au Bénin, c'est une manière pour les partenaires du Nord de « distinguer le bon grain de l'ivraie » en matière d'O.N.G. locales et de soumettre celles-ci à des modèles de gestion ainsi qu'aux discours ad-hoc.

Le travail de la S.N.V. et d'Africare (Projet BINGOS)

En matière d'"empowerment" des associations locales de type O.N.G. nous épingleons les efforts de deux O.N.G. internationales : la S.N.V. et Africare.

⁵⁶ Lorsqu'on écoute les journaux parlés sur les chaînes de radios locales, il n'est pas rare de constater que les 3/4 des informations fournies consistent en une longue litanie des séminaires se déroulant à Cotonou !

L'association néerlandaise d'assistance au développement (S.N.V.) est présente au Bénin depuis 1970. Depuis vingt ans, jusqu'en 1990, elle est intervenue directement sur le terrain par l'intermédiaire des volontaires néerlandais. L'évaluation des actions menées de cette façon a montré des insuffisances et a nécessité une réorientation vers une recherche-développement en vue de trouver des formules d'intervention adaptées et efficaces basées sur le renforcement des structures béninoises. À partir de 1991, elle a entrepris différentes expériences de collaboration et de renforcement à travers un CARDER (organisme public de développement rural), puis une initiative de centres populaires de santé. Mais les résultats furent mitigés. Le projet fut jugé trop directif de la part des partenaires béninois. La S.N.V. a par la suite mis en place un programme quinquennal de renforcement institutionnel des O.N.G. locales (à Cotonou, Parakou et Natitingou). Outre ce programme, la S.N.V. traite désormais avec les O.N.G. béninoises et les rémunère pour services rendus dans de nombreux cas d'études, recherches actions et formations de groupes cibles de base. Il est également à noter que la moitié du personnel technique de la S.N.V. est béninoise. À Cotonou, la S.N.V. réalise actuellement deux projets propres qui visent à moyen terme la création de deux structures autonomes. Il s'agit du PASSEF, qui est une structure de coordination de caisses d'épargne et de crédit et du PADEB, qui est un programme de développement de projet à la base.

Africare est une O.N.G. américaine constituée à l'origine par des Noirs américains. Elle s'est implantée au Bénin en janvier 1994. Africare a lancé un programme intitulé "BINGOS", pour le renforcement institutionnel des O.N.G. béninoises, financé par l'U.S.A.I.D. Le but du programme est de promouvoir la démocratie au Bénin à travers les O.N.G., par le renforcement des capacités des O.N.G. locales dans leur mise en œuvre d'activités participatives de développement communautaire. Les domaines d'intervention sont la santé, la planification familiale, l'éducation civique (au moins 50 % des bénéficiaires du projet doivent être des femmes). Africare a identifié 23 O.N.G. qui bénéficieront d'une formation de restructuration de l'organisation et de management. Après cette formation qui a duré plusieurs semaines, AFRICARE a sélectionné les meilleures O.N.G. qui ont vu leurs projets financés.

Le projet BINGOS (Benin Indigenous Non Governmental Organizations Strengthening) vise, comme son nom l'indique, le renforcement des associations locales de type O.N.G.. Le projet est porté par Africare et son financement provient de l'U.S.A.I.D. (pour un montant de 1,7 millions de dollars US pour les 3 ans de la phase 2, 1997-2000). Nous sommes à la seconde phase du projet Bingos qui avait commencé vers 1994 par une étude du marché des associations béninoises. Après avoir prospecté le marché du développement au Bénin pendant un an (1993), Africare s'est installée à Cotonou en 1994 pour financer des micro-projets dans presque tous les domaines (au total une quarantaine). Mais Africare ne s'occupe pas uniquement de financer ces micro-projets. Bien entendu, Africare conserve un droit de regard sur l'emploi de l'argent donné à l'O.N.G. et multiplie les missions d'évaluation et les descentes sur le terrain pour apprécier les réalisations.

Résultats attendus de ce projet Bingos :

- Étendre et renforcer la capacité institutionnelle des O.N.G. locales afin que celles-ci puissent concevoir, gérer, mettre en œuvre, évaluer et soutenir des projets de développement à la base ;
- Encourager les efforts et rehausser la capacité des O.N.G. à promouvoir et défendre les questions d'intérêt communautaire;
- Accroître les normes éthiques de la communauté des O.N.G. locales en matière de responsabilité financière, de séparation des pouvoirs et d'honnêteté ;
- Soutenir et encourager le partenariat, la collaboration et la coopération entre les O.N.G. et entre les O.N.G. et d'autres partenaires ;
- Impliquer tous les partenaires au programme dans les décisions liées à la mise en œuvre à travers un Conseil Consultatif⁵⁷ entièrement opérationnel".

Selon nous, ce qui est remarquable ici n'est pas tant l'objectif *d'empowerment* des structures locales de développement que la volonté manifeste d'Africare de *réseauter* sa "clientèle" et la mise sur pied d'un mécanisme de "développement en cascade" qui se confond avec le doublement des réseaux de sous-traitance de l'O.N.G..

⁵⁷ Conseil Consultatif Bingos est un organe consultatif par lequel Africare entend impliquer tous les partenaires du projet Bingos dans les processus décisionnels du programme.

Parmi les outils de renforcement des O.N.G. locales, Africare dispose dans le cadre de Bingos, d'un " Guide introductif aux questions administratives et financières des O.N.G. ", édité en juin 95. Sa simple lecture est édifiante du point de vue des stratégies "du Nord " de modeler les structures locales "du Sud ". Ce guide " rappelle " un ensemble de considérations concernant par exemple les différents organes des structures associatives. On y apprend que l'Assemblée générale est " la plus haute instance d'une O.N.G.. C'est elle qui définit la mission de l'O.N.G. sur base des valeurs qu'elle défend, fixe les objectifs institutionnels à atteindre et détermine la politique et les grandes stratégies à utiliser (...). Elle nomme les membres du Conseil d'Administration à qui elle confie la responsabilité de contrôle des performances de l'O.N.G. (...)" . Ou encore : " Le Conseil d'Administration est composé de personnalités distinguées, profondément acquises à la cause de l'organisation et qui sont élues par l'A.G. ". Bref, ce petit guide indique clairement aux leaders associatifs ce que doit être la bonne gouvernance d'une bonne O.N.G.⁵⁸.

Il nous semble qu'à travers l'ensemble de leurs activités (du moins celles qui sont directement orientées vers les structures locales intermédiaires), les acteurs du sommet (surtout les O.N.G. internationales) visent la professionnalisation des intervenants locaux dans les politiques de développement décentralisé qu'elles mettent sur pied. On ne se contente plus de fournir les moyens financiers techniques ou humains, on forme, ou plutôt on modèle des acteurs intermédiaires selon des critères bien précis. Ces critères nous semblent construits autour d'une image particulière des interlocuteurs du Sud. On peut reprendre le petit guide de la Bonne gouvernance rédigé par Africare à l'intention de ses structures interlocutrices que cette organisation internationale entend modeler. Si un certain nombre de principes ont été rappelés dans ce guide, c'est donc qu'Africare a remarqué ces "manquements" au sein de ses partenaires. Si on lit entre les lignes, on s'aperçoit que les critiques les plus sévères concernent l'organisation de l'O.N.G. (souvent soumise à un leadership trop fort et insuffisamment démocratique) ou encore les capacités des acteurs mêmes de ces associations (parlons d'incompétence ou encore de détournement d'argent sous les vocables de " professionnalisation insuffisante " ou encore " de faiblesse dans la gestion de l'O.N.G. "). Ces critiques, même si elles semblent, pour partie, fondées, sont à la base des politiques d'appuis institutionnels développées par les O.N.G. du Nord vers leurs homologues du Sud. Et pourtant, les comportements qui sont suspectés par les O.N.G. du Nord peuvent s'expliquer si l'on prend en considération quelques éléments de la genèse du développement local à Cotonou. Nous pensons également que la plupart des critiques formulées par les O.N.G. du Nord à l'égard de celles du Sud révèlent pour partie d'une incapacité des nordistes à apprécier leurs homologues sudistes comme des partenaires autonomes plutôt que des intermédiaires. Peut-être les acteurs du sommet de l'arène ne prennent-ils pas suffisamment en compte les stratégies des autres acteurs de cet espace où les réduisent à quelques axiomes : le profit, l'opportunisme, l'autoritarisme, etc. Alors même qu'ils ne cessent d'encenser ce " réveil spectaculaire " des sociétés civiles au Sud, ces mêmes acteurs du sommet voudraient pouvoir traiter avec des interlocuteurs sur mesure.

Les associations de type O.N.G. à Cotonou ne sont donc pas aussi isolées que leurs homologues lushoises au point de trouver dans l'arène locale du développement une multitude de partenaires

⁵⁸ Bingos va même jusqu'à présenter la structure idéale d'une O.N.G. locale. Les conseils concernent pratiquement tous les domaines de la gouvernance associative. Par exemple, la constitution du budget n'échappe pas au Guide Bingos. Enfin, le guide se clôture par un programme d'audit interne, c'est-à-dire une liste de question que les leaders associatifs doivent impérativement se poser pour savoir "s'ils sont dans le bon". Cela va de "Comment le Représentant National peut-il savoir quotidiennement le montant qu'il possède en caisse ?" à "Le bureau est-il propre, bien organisé et bien entretenu ?" en passant par " Le classement des comptes est-il effectué correctement ?" ou par " Est-il établi qu'il y a des gaspillages ? " .

potentiels. Nous remarquerons plus loin qu'une partie des relations qui unissent les associations locales de type O.N.G. aux bailleurs de fonds internationaux est souvent médiatisée par les pouvoirs publics.

En première analyse, on pourrait penser que les O.N.G. autochtones interviennent à Cotonou, comme dans tout le Bénin, en qualité d'exécutants de partenaires internationaux ou étatiques (voir plus loin). L'écart de puissance entre les différents partenaires, cette stratégie récurrente des acteurs du sommet de l'arène de "peaufiner" leurs homologues du Sud pourrait donner l'impression que les O.N.G. du Sud sont des simples exécutants muets des projets fomentés à l'étranger.

En réalité, nous pouvons distinguer deux formes de relations établies entre les O.N.G. béninoises et les bailleurs de fonds. Les O.N.G. locales répondent à des appels d'offre pour la réalisation d'un projet de recherche ou une activité orientée vers la base. L'autre possibilité est la conception de projets par l'O.N.G. locale, qui introduit un dossier pour le financement d'un projet.

Le plus souvent, l'initiative du projet de développement, son financement et sa mise sur pied restent l'apanage des organismes établis en haut de l'arène du développement. Cependant, les relations entre ces institutions et leurs partenaires locaux ne sont pas univoques. Les projets de développement peuvent aussi avoir pour origine des associations locales (de type O.N.G. ou non). L'exemple présenté ci-dessous montre que des actions concrètes peuvent provenir d'une initiative "populaire" locale.

Monsieur Deguenon, son passage à niveau, son von⁵⁹ pavé, son école et ses latrines...

Monsieur Deguenon est un "papa" qui a connu l'époque coloniale, l'école communale à laquelle il participait clandestinement, le régime de Kérékou et sa fonction publique⁶⁰. Monsieur Deguenon, homme affable et respectable, est le chef de quartier de Vodje-Kpota près de Cadjehoun à Cotonou. Il est à ce titre conseiller technique d'une association de développement local (A.D.L.⁶¹) qu'il a largement contribué à mettre sur pied.

"A l'époque (ndlr au début du "renouveau démocratique"), se rappelle Monsieur Deguenon, le quartier était totalement enclavé. Quand il pleuvait, c'était impossible de rentrer dans le quartier. On s'enlisait. J'ai été élu en 1991, par hasard, chef du quartier de Vodje-Kpota. J'ai donc cherché à désenclaver ce quartier. Et c'est ainsi que j'ai débuté les démarches. Au début, j'étais seul. On m'a dit : " pour qu'on puisse vous aider, il faut s'organiser, être nombreux. Si la population veut un passage à niveau, alors c'est OK mais si vous êtes seuls, on ne peut pas prendre votre demande en compte ". Le lendemain, j'ai voulu mobiliser les habitants du quartier. À partir de 15, j'ai constitué une association, l'ADVK qui est l'association de développement local du quartier Vodjekpota. C'était une des premières A.D.L. de Cotonou. On a alors formulé notre projet de passage à niveau pour le von ici derrière⁶². On m'avait dit qu'il fallait beaucoup de sous (environ 1,5 million de francs CFA). Cela rebutait beaucoup de gens. Quelqu'un m'a mis la puce à l'oreille et m'a dit qu'il y avait une barrière d'un passage à niveau de la SECNA qui traînait et qu'ils n'étaient pas venus réclamer. Je suis allé le leur demander et ils m'ont dit d'accord mais il faudra payer les ouvriers pour les travaux (environ 204.000 francs CFA). On a réussi à mobiliser 157.000 francs CFA auprès de la population. Il restait à entretenir les ouvriers la nuit. C'est comme ça qu'on a construit notre passage à niveau.

(...)

Ensuite, j'ai vu le PADUC, dans un coin de la ville en train de retaper un von. Ils m'ont expliqué que c'était le quartier qui se mobilisait pour l'aménagement de la route. J'ai rencontré un professeur qui m'a parlé de matériaux de récupération, très utiles pour construire des vons pavés à moindre coût. J'ai établi un projet. J'estimais les coûts à 2 ou

⁵⁹ Von : voie orientée nord. Signifie " rue " .

⁶⁰ Monsieur Deguenon est un facteur à la retraite.

⁶¹ Voir plus loin.

⁶² Qui permet au quartier voisin de communiquer avec celui en question.

3 millions. J'ai contacté le PADEB⁶³ pour qu'on s'arrange financièrement. On s'est mis d'accord : 20 % du financement par l'ADVK et 80 % pour eux. Mais ils m'ont dit alors de chercher un ingénieur parce que mon projet n'était pas correct d'un point de vue technique. Le nouveau projet faisait grimper les charges de 3 millions de Francs CFA en plus. Alors on est allé avec le PADEB à la coopération française, voir Monsieur Legros. Les Français ont dit : "OK ! Mais on pave jusqu'au pavillon bleu". J'ai refusé. Si j'avais accepté, la population du quartier n'aurait pas été contente. Le PADEB a dit qu'il fallait trouver d'autres ressources. Ils se sont retournés vers la S.N.V.. Ils sont descendus sur le terrain et ont dit OK mais il fallait faire cotiser la population. Mais le quartier est habité par beaucoup de retraités qui n'ont qu'une pension toute petite. On est parvenu à cotiser 825.000 francs CFA. Mais il fallait atteindre les 2 millions. Alors beaucoup m'ont demandé : "est-ce qu'il faut continuer le combat ?". J'ai obtenu une audience auprès du chef de circonscription qui m'a alors accordé 1,2 million de francs CFA. Avec ça on avait notre argent. La S.N.V. a marché. Ils ont fait un appel d'offre et ont mis le reste de l'argent sur la table. Les travaux ont commencé le 12 décembre 95 et ont duré trois mois. On a constitué un comité de vigilance local pour éviter le vol de matériel.

(...)

On a des classes, près de la grande barrière qu'on a dû monter. J'ai appris la présence de Japonais qui venaient au Bénin pour construire des écoles. Je me suis mis à courir derrière eux avec les enseignants du quartier. Les Japonais ont accepté de construire deux modules. On a aussi profité du PADEB pour construire les latrines de l'école qui en étaient dépourvues".

Ces exemples montrent une division des rôles de chaque intervenant dans l'arène qui contraste avec une lecture habituelle centrée sur l'interventionnisme des bailleurs de fonds et l'apathie des acteurs locaux, subissant le développement ou cherchant à se l'approprier.

5.2. Les pouvoirs publics

5.2.1. Les cadres juridiques et les modes d'agrément

Les rapports entre les associations de type O.N.G. et les autorités publiques peuvent, tout d'abord, être étudiés sous l'angle du cadre juridique. Ce cadre trouve son origine à l'ère coloniale. Les lois qui fixent ce cadre juridique conditionnant l'existence des O.N.G. contemporaines souffrent tant en République Démocratique du Congo qu'au Bénin d'un large héritage colonial. En République du Bénin, ce type d'organisation est régi par la Loi de 1901 sur les associations sans but lucratif (A.S.B.L.). Ces dernières années ont vu des négociations apparaître entre des représentants du tissu associatif national et les pouvoirs publics quant à la refonte de ce cadre juridique sous forme de loi. Selon les dernières informations dont nous disposons, cette loi pourrait finalement être adoptée sous forme de décret.

En République Démocratique du Congo, les pratiques associatives (et notamment les associations de type O.N.G. que nous avons étudiées) sont régies par trois textes légaux : le décret loi du 18 septembre 1965 relative aux Associations Sans But Lucratif (A.S.B.L.); le décret du 24 mars 1956 portant sur les Coopératives Indigènes et le décret du 19 juillet 1926 sur les Établissements d'Utilité Publique dus à l'initiative privée (les "Fondations").

⁶³ Association locale de type O.N.G. soutenue par la SNV dont le siège se situe trois vons plus loin en remontant vers la poste de Cadjehoun.

Les parcours d'agrément et de reconnaissance des associations de type O.N.G. auprès des autorités locales diffèrent quelque peu du Congo au Bénin. En R.D.C., les autorités publiques gèrent de façon centralisatrice le tissu associatif national puisque les dossiers d'agrément doivent "remonter" à Kinshasa pour recevoir la signature présidentielle⁶⁴. Le parcours d'agrément connaît quelques étapes. Les O.N.G. congolaises doivent rédiger leurs statuts puis les déposer auprès d'un notaire qui les avalisera⁶⁵. Le notaire octroie ensuite à l'association une lettre d'agrément provisoire qui est signée par le responsable (Maire/Bourgmestre) de la localité où l'association a son siège. Nantie de cette lettre, l'association est autorisée à entamer ses activités. Le dossier est ensuite transmis à Kinshasa au Ministère de la Justice pour étude. Il est ensuite transmis au Président qui officialise l'agrément. Dans le contexte particulier du Congo caractérisé principalement par une carence en aide extérieure et la faiblesse de l'acteur étatique, l'agrément pourrait permettre à l'État de continuer à maintenir un contact relatif avec ces nouveaux acteurs tout en essayant d'instaurer un minimum de contrôle.

Au Bénin, il faut bien distinguer entre l'agrément obtenu directement auprès du Ministère de l'Intérieur et la reconnaissance officielle auprès d'un ministère compétent pour le domaine d'intervention dans lequel l'association de type O.N.G. exerce. L'enregistrement auprès du ministère de l'intérieur remplit également cette fonction de contrôle. C'est par ce moyen que les associations de type O.N.G. se font connaître des autorités publiques⁶⁶. Les pouvoirs publics et les O.N.G. n'entrent pas uniquement en contact à travers le ministère de l'intérieur. Au Bénin, les associations étudiées, légalement autorisées à travailler après l'obtention de l'agrément auprès du MISAT, cherchent spontanément à se faire (re) connaître par les ministères compétents dans les domaines où elles interviennent (le Ministère de l'Environnement si l'association développe des projets visant l'assainissement du territoire par exemple, le Ministère de la Santé si l'association a créé un dispensaire, etc.). Comme bon nombre d'associations rencontrées développent des projets relatifs à divers domaines, il n'est pas rare qu'elles se fassent connaître de plus d'un ministère. Se constitue ainsi un réseau de communication et de contrôle unissant les nouvelles associations de type O.N.G. et les autorités publiques. Chaque Ministère dispose donc de sa propre liste des O.N.G. partenaires. Les O.N.G. béninoises disposent donc d'une pluralité d'interlocuteurs se prévalant de l'autorité publique.

Les associations béninoises, face aux pouvoirs publics, ne développent pas une stratégie d'esquive ou de fuite mais au contraire cherchent à multiplier les contacts éventuels. La raison tient principalement au

⁶⁴ A l'arrivée des troupes de Laurent Désiré Kabila au pouvoir toutes les associations non gouvernementales ont dû se faire reconnaître auprès des nouvelles autorités et s'adapter aux nouvelles réalités du pays (notamment changer les Z présents dans les nombreux sigles de ces associations par un C).

⁶⁵ Les frais de notaires sont estimés à 100.000 NZ par page des statuts déposés en 5 exemplaires. L'association doit en outre verser 650.000 NZ à la Banque Nationale congolaise pour frais d'acte et une somme de 3.600.000 NZ sur le compte de l'autorité communale pour frais d'acte également. Rien qu'à l'échelon local pour disposer de la lettre d'agrément provisoire on peut estimer qu'une association locale doit mobiliser plus de 7 millions de Nouveaux Zaïres. A cela s'ajoutent les inévitables frais qui découlent des autres étapes de la reconnaissance officielle. Selon une estimation réalisée par nos informateurs locaux, les frais globaux liés à ces démarches administratives avoisineraient la somme de 100\$ américains.

⁶⁶ Pour cet enregistrement au M.I.S.A.T., l'association de type O.N.G. doit fournir outre sa demande d'enregistrement, quatre exemplaires de ses statuts, un exemplaire de l'Assemblée Générale Constitutive, le récépissé de 3000 francs CFA auprès de la Bank of Africa pour les frais d'enregistrement mais aussi un extrait du casier de ses dirigeants (Président, Vice-Président, Secrétaire et Trésorier).

maintien de l'État malgré la faillite qui s'est produite à la fin des années 80, comme un acteur central du développement national et local, contrôlant, régulant une partie des ressources (économiques, logistiques, informatives) en circulation. Ce maintien a pu se réaliser, entre autres, par le soutien externe dont continue à bénéficier l'État béninois en gérant l'aide publique au développement. L'aide publique au développement continue à transiter principalement par les pouvoirs publics.

5.2.2. Les pouvoirs publics

Qui se cache derrière ces pouvoirs publics ? Au Bénin, lorsque nous parlons des pouvoirs publics, nous envisageons principalement deux types d'acteurs : les Ministères et les Agences (para) gouvernementales.

Comme nous venons de le souligner, la course à la reconnaissance fait que pratiquement chaque ministère connaît un ensemble d'O.N.G. avec lesquelles il entre en relations. Les associations de type O.N.G. remettent annuellement un rapport portant sur leurs activités.

Les agences gouvernementales sont des structures mises sur pied par les pouvoirs publics (tutelle administrative du Ministère responsable) et disposant d'une autonomie financière. Elles agissent tantôt comme plates-formes d'associations de type O.N.G., tantôt comme des agences d'exécution des politiques établies par le ministère responsable. Dans ce cas, en disposant d'une autonomie financière elles agissent à la manière de véritable O.N.G.

Lorsque les agences étatiques fonctionnent comme plate-forme, elles remplissent les mêmes fonctions que les plates-formes établies par les associations de type O.N.G. locales à savoir le contrôle du champ d'activité, la formation et l'information des structures sous tutelle, le *dispatching* des fonds et des projets vers ces mêmes structures.

Un exemple d'agence gouvernementale : l'Agence Béninoise pour l'Environnement

Créée en 1994, l'Agence Béninoise pour l'environnement (A.B.E.) regroupe une douzaine de jeunes fonctionnaires répartis en cinq départements techniques et un département administratif et financier. A.B.E. est autonome sur le plan financier ce qui signifie que ce n'est pas l'État mais un bailleur de fonds extérieur qui finance ses missions, en l'occurrence I.D.A. Les deux missions premières de l'A.B.E. sont la promotion des structures non gouvernementales et des collectivités locales ainsi que la mise en application de la politique définie par le gouvernement en matière d'environnement. Par exemple, A.B.E. prépare les acteurs du développement dans les municipalités à la décentralisation imminente de l'appareil d'État béninois. L'A.B.E. développe des activités variées. " Notre vision de l'environnement est plus globalisante, confie Camille Alex Dagba, responsable des relations avec les O.N.G.. Nous mettons l'environnement en amont de toute action de développement ". Bref, l'environnement est l'alpha et l'oméga de toute action visant le développement durable. A.B.E. peut donc intervenir pour des projets visant la réduction de la pollution comme pour la reconstruction d'une route par exemple.

L'A.B.E. intervient comme une structure d'appui aux associations locales de type O.N.G. à travers l'Organisation de Concertation des structures non gouvernementales de l'Environnement (O.C.E.). Pour le moment, 300 associations de type O.N.G. sont répertoriées par l'Agence Béninoise de l'Environnement. Les O.N.G. payent une cotisation annuelle

de 5000 francs CFA (+ un droit d'adhésion de 15.000 francs CFA.). Pour pouvoir s'inscrire à l'O.C.E., les O.N.G. doivent pouvoir justifier d'activités concrètes menées sur le terrain. L'A.B.E. mène des enquêtes pour savoir si ce ne sont pas des " associations de salon ".

Mais l'A.B.E. agit également à la manière d'une organisation (non) gouvernementale. L'A.B.E. a défini un programme pilote visant à faire changer les gens de comportement face à l'environnement. Les publics cibles identifiés sont les femmes, les jeunes scolarisés, les apprentis (les coiffeuses, les mécaniciens, etc.) mais aussi les hommes politiques, les hommes d'Eglise, les artistes chanteurs traditionnels, etc. Dans un premier temps, l'Agence pratique l'I.E.C. en direction de ces publics à travers l'intervention de ces O.N.G. agréées qu'elle a préalablement formées dans le cadre de l'O.C.E.

L'Agence béninoise pour l'Environnement a également mis sur pied le Plan Municipal d'Action Environnementale (P.M.A.E.). Ce plan a d'abord été initié dans des municipalités de taille réduite (Ouidha, Savalou, Malanville) En quoi consiste ce P.M.A.E.? Première étape : la "journée publique de dialogue" au cours de laquelle l'A.B.E. réunit 300 personnes les plus représentatives de toutes les couches de la population pour prendre le pouls des problèmes rencontrés par la population locale. S'établit ainsi une liste des problèmes qui sont ensuite hiérarchisés. Seconde étape : l'Atelier Municipal de Planification. On regroupe 40 personnes (hors des 300 du début), on "recalibre" les problèmes et on les transforme en objectifs. La planification s'effectue sur dix ans. Mais on réduit ce laps de temps à 3 ans dans les cas des objectifs prioritaires. Troisième étape : on ne garde plus que 15 personnes pour traduire les objectifs en micro-projets. Le P.M.A.E. ne s'est pas encore traduit en réalisation concrète. À côté du P.M.A.E., l'A.B.E. a développé des actions phares dans les plus grandes villes comme Cotonou, Parakou et Porto Novo : toilettes à la turque à Dantokpa, aménagement d'espaces verts (" Place de l'A.B.E. "). Enfin, l'A.B.E. finance parfois quelques micro-projets et intervient le plus souvent comme initiateur des rencontres entre les acteurs des micro-projets. Et notre informateur local de nous avouer : " Il arrive que des villes se constituent en association avec des structures locales pour bénéficier de nos financements étatiques !".

La présence d'interlocuteurs issus des échelons inférieurs du maillage administratif ne semble pas très visible. Le plus souvent, les O.N.G. entretiennent des rapports avec des responsables locaux des pouvoirs publics nationaux (représentant de l'Atlantique pour le CARDER ou représentant national directement).

Les relations entre les associations de type O.N.G. et les pouvoirs publics sont marquées du sceau de la diversité. Diversité des interlocuteurs potentiels d'un côté comme de l'autre, diversité des rapports entre ces deux types d'acteurs ensuite. Nous venons de souligner que derrière les pouvoirs publics se cachent différents intervenants que nous avons classés en deux grandes familles : les ministères et les agences publique autonomes. Nous avons remarqué que la plupart des associations étudiées cherchaient à multiplier les contacts auprès des pouvoirs publics dans l'espoir de voir leurs activités reconnues. Cette recherche pourrait s'expliquer par la capacité des pouvoirs publics à se maintenir au centre des réseaux de ressources circulant au sein des arènes de développement. Les pouvoirs publics, en plus de leur rôle habituel de concepteur de politique publique peuvent intervenir comme agent intermédiaire des O.N.G. locales auprès des bailleurs de fonds potentiels. Les pouvoirs publics peuvent ensuite réguler la distribution des projets auprès de leurs partenaires locaux à travers l'activité de ses agences spécialisées (AGEFIB, Agence de prévention du SIDA, A.B.E., etc.) ou des ministères compétents. Les O.N.G.

locales interviennent alors comme des exécutants de projets initiés au sein de la partie supérieure de l'arène et/ou des politiques publiques⁶⁷.

Cependant, tous les projets ne transitent pas par des O.N.G. exécutantes. Les associations étudiées nous semblent souvent mobilisées pour l'application de projets de taille réduite ne nécessitant pas des budgets importants. D'autre part, tous les projets qui sont soumis aux responsables de ces associations ne transitent pas toujours par les pouvoirs publics. C'est surtout le cas lors de projets initiés et financés par des O.N.G. internationales. Le *contournement* des autorités est alors relatif : les O.N.G. locales remettent régulièrement un rapport annuel à leur ministère de "tutelle". Elles portent donc ainsi à la connaissance des autorités l'existence de projets dans lesquels les pouvoirs publics ne sont pas directement intervenus.

La présence à Cotonou de la plupart des Ministères explique qu'une grande majorité des associations de type O.N.G. mais aussi des associations de ressortissants, par exemple, ont leur siège dans cette ville même si leurs activités débordent du cadre limité de cette municipalité.

Au Congo, les rapports entre les associations de type O.N.G. et les pouvoirs publics semblent plus difficiles à cerner. Tout d'abord, l'État Congolais n'est plus un véritable opérateur du développement national et régional. La période de transition, dans le prolongement de la décennie 80, s'est traduite par une baisse draconienne des flux d'aides publiques au développement. En 1987, l'A.P.D. perçue par le Zaïre s'élevait à 807 millions (et représentait une vingtaine de dollars par habitant). En 1991, l'aide publique chute à 505 millions de dollars US (soit 13 \$/hab.) Trois ans plus tard elle plonge à 189 millions de dollars US soit 4\$/habitant⁶⁸. Isolé sur le plan international, l'État zaïrois s'est peu à peu vidé de sa substance et n'est plus apte à répondre aux demandes de sa population. Ce que nous voulons signaler, c'est que les relations entre les pouvoirs publics et les associations de type O.N.G. s'opèrent à Lubumbashi dans un contexte d'affaiblissement de la capacité d'intervention des autorités locales et nationales en matière de développement.

Nous n'avons pas rencontré au Congo cette double articulation des pouvoirs publics en matière de développement en ministères et en agences gouvernementales spécialisées. Du moins, la visibilité des interventions des pouvoirs publics pose problème. Il apparaît que les O.N.G. lusoises sont quelque peu isolées des institutions centrales de Kinshasa⁶⁹ et que les rapports avec les pouvoirs publics locaux sont orientés par des pratiques individuelles. L'appareil d'État Congolais est animé par un corps de fonctionnaires qui bien que n'ayant plus accès à des ressources financières importantes intervient encore à des degrés divers dans les arènes locales du développement, en facilitant ou non l'accès au terrain, en interférant dans les réseaux politiques locaux, voire en créant des associations.

⁶⁷ La gestion policière du tissu associatif par les pouvoirs publics, ajoutée au rôle d'exécutant des O.N.G. des politiques publiques et des projets de développement des bailleurs de fonds, repose inévitablement la question de l'autonomie d'association de type non gouvernemental.

⁶⁸ Hormis le Nigeria, aucun pays à faible développement humain en Afrique subsaharienne ne perçoit moins d'aide publique par habitant.

⁶⁹ Cet isolement peut relativement se rompre à la faveur de la création d'une antenne à Kinshasa. Cela est relativement rare.

Ces “politiques” relèvent surtout de pratiques individuelles. L’administration communale de Lubumbashi nous paraît par exemple moins présente dans les débats et dans les organisations qui constituent l’arène du développement que ses homologues des communes voisines qui forment la Ville de Lubumbashi. Dans la commune populaire de la Katuba, chacune des associations de type O.N.G. que nous avons rencontrées disposait d’un représentant de l’autorité communale au sein de son conseil d’administration. Cela n’était pas le cas au centre ville de Lubumbashi. Par, ailleurs, la présence d’un représentant des édiles communaux, nous semble relever d’une volonté de savoir ce qui se fait dans des groupements actifs sur le territoire administré.

Les partenariats particuliers O.N.G.-Pouvoirs Publics à Lubumbashi

Dans la commune de Kenya existait en avril 98 un projet d’assainissement réalisé par quatre O.N.G.. Il s’agirait d’une sorte d’association d’intérêts économiques (A.I.E.), un consortium d’O.N.G. pour effectuer un projet de grande envergure. Ces quatre O.N.G. constituent la cellule de base de la F.O.L.E.CO (une plate-forme des associations à vocation économique). Il s’agit de la **CHEMINÉE, SCARK, C.D.M.** et **AEPYDEC**. Un contrat de collaboration pour un projet pilote d’assainissement du milieu (ramassage d’immondices) a été signé entre ces quatre O.N.G. et la commune Kenya le 8/11/1997. Le Comité de Gestion de ce projet d’assainissement a été formé et le Bourgmestre de la commune concernée en est le conseiller. En contrepartie, la commune mettra à la disposition des ces quatre O.N.G. associées les fonds provenant de la perception des “taxes voiries et immondices”. La commune s’engage également à verser aux quatre O.N.G. un montant de 800 \$ US mensuellement.

Un autre exemple peut être fourni par l’Association **A.T.D.R.U.**, fondée en 1996 par quelques jeunes de la paroisse Saint Martin à la Katuba. Cette association a cherché à s’implanter sur le marché du développement local en visant l’amélioration du cadre de vie des habitants de cette commune. Leur idée consistait à améliorer et rationaliser la numérotation des maisons. Ils ont ainsi construit et peint des petites plaques numérotées aux couleurs de la République Démocratique du Congo. L’introduction de cette innovation ne s’est pas faite sans mal : devant le refus des habitants de payer leurs nouvelles plaques de numérotation, les responsables de l’O.N.G. ont fait appel à la commune pour que, via le recours aux forces de l’ordre, elle force ses administrés à l’achat des dites plaques en bois. Le soutien de la commune était assuré parce que d’une part un responsable de l’administration siégeait dans l’organe de direction de l’association et, d’autre part, une partie des bénéfices liés à la vente du produit était ristournée à la commune. Si A.T.D.R.U. au contraire de la Cheminée par exemple, n’a pas encore obtenu des subsides de l’administration locale, elle a donc pu bénéficier du soutien “logistique” des représentants étatiques communaux. De plus, tant la Cheminée qu’A.T.D.R.U. sont habilitées à prélever directement auprès de la population ce qui autrefois entraînait dans les caisses de l’État sous forme de taxe communale. On comprend mieux la nécessité pour les représentants communaux non seulement de garder un droit de regard sur ces nouveaux acteurs du développement local mais aussi l’obligation de participer même incidemment aux activités de ces associations.

A.T.D.R.U. n’a pas réussi à maintenir un partenariat aussi satisfaisant avec les nouvelles autorités doublant les édiles de la cité. « Ils voulaient trop bouffer, si on leur laissait 50% du prix des plaques, nous on ne pouvait plus fonctionner. Nous avons donc laissé tomber après quelques milliers de plaques. Nous nous tournons désormais vers un projet plus vaste visant la fabrication de briques compressées en terre ».

Toujours à la Katuba, une association sœur de A.T.D.R.U., la **S.B.E.P.** annonce son projet d’assainir les habitations de la commune. Mais la désinsectisation a un prix : " Dans le cas des désinsectisations, nous avons déjà commencé, mais le produit coûte cher, avoue l’un des membres de l’association. Nous manquons d’argent et sommes à la recherche de partenaires (...) La population la plus touchée n’a pas les moyens de nous payer. (...) C’est un problème d’offre et de demande. Ils demandent mais nous n’avons pas les moyens de leur offrir. Nous disposons de deux pulvérisateurs d’occasion et l’on estime qu’il en faudrait douze ainsi que 3 appareils à nébuliser. Le pulvérisateur coûte 30\$ et les produits coûtent cher. On pourrait acheter des produits piratés, mais on ne le désire pas parce qu’on perdrait facilement la confiance des gens. (...) Nous avons donc commencé par les maisons commerciales car elles, elles peuvent payer. En général pour une maison de 4 chambres ça coûte 200.000 nouveaux Zaires. Pour l’extérieur (tout ce

qui n'est pas maison de particulier) c'est nous qui, en accord avec la commune, supportons les frais. Mais nous avons besoin d'une assistance pour mener notre action à une grande échelle ”.

Bref, comme à Cotonou, l'apparition à Lubumbashi d'associations de type O.N.G. trouve ses racines dans la redéfinition des fonctions administratives et de service public de l'État. C'est dans l'effondrement des pouvoirs publics en République Démocratique du Congo qu'il faut trouver l'une des raisons essentielles à l'apparition de ce type d'association dans un rapport non de complémentarité comme c'est le cas au Bénin, mais de substitution. Cependant, la capacité de ce type de structure à se substituer aux pouvoirs publics doit être relativisée. Comme nous l'avons souligné plus haut, les O.N.G. locales semblent un peu isolées d'éventuels partenaires extérieurs. Ces associations ne peuvent pas davantage obtenir de soutien auprès des partenaires publics. Il ne s'agit donc pas, comme au Bénin, d'un développement en cascade qui s'articulerait sur plusieurs niveaux de sous-traitance des projets de développement initiés au Nord ou suggérés au Sud.

D'autre part, le déclin de la participation des pouvoirs publics aux activités de développement local s'accompagne d'une stratégie attentiste de *free rider* (Olson) face aux initiatives abandonnées à ces nouvelles O.N.G.. Le contrôle fluctuant exercé par les autorités publiques sur ces nouveaux acteurs du développement s'exerce ainsi avec l'espoir de pouvoir bénéficier des retombées positives des activités entamées par l'une ou l'autre O.N.G..

5.3. Les rapports horizontaux : plates-formes, consortiums et antennes

5.3.1. Les plates-formes et consortiums d'associations de type O.N.G.

Soulignons d'emblée que les leaders associatifs rencontrés sur nos deux terrains de recherche, Cotonou et Lubumbashi, sont frappés par une sorte de “plate-formite” aiguë.

À Cotonou, les plates-formes et les consortiums sont de plus en plus nombreux sans être encore véritablement efficaces. Les plates-formes sont souvent nées à la suite d'un séminaire initié par un acteur du haut de l'arène (Bailleurs de Fonds, O.N.G. internationale). Les acteurs du centre de l'arène locale de développement, les O.N.G. locales, ont bien intégré le discours idéologique égalitariste du haut de l'arène et tente d'y répondre en multipliant les plates-formes. C'est une manière de signifier au partenaire du sommet de l'arène que ces associations de type O.N.G. savent se concerter.

Horizontalement, dans les relations intra-O.N.G., ces plates-formes et consortiums ont une fonction pacificatrice. C'est une sorte de communautarisme, de consensualisme entre pairs.

A Cotonou, on peut dégager quatre fonctions à ces plates-formes :

1. Mettre de l'ordre et contrôler les pratiques “développementalistes” du champ d'activité ;

2. Informer et former des éléments constitutifs du champ ;
3. Représenter auprès des partenaires de l'arène les éléments membres de la plate-forme ;
4. Distribuer, réguler les ressources financières et les projets.

Deux exemples de plates-formes et consortium : Alafia et R.O.B.S.

Le **Consortium ALAFIA** est un réseau sous-régional né en mai 97 à Abomey de la rencontre de structures de micro-crédit béninoises et togolaises. Parmi les O.N.G. béninoises que nous avons déjà étudiées, l'on retrouve au sein d'ALAFIA, le G.R.A.P.A.D., le PASSEF, le G.R.A.B.S., E.S.A.M., M.J.C.D. ou encore C.B.D.I.B.A. ou CE.BE.DE.S. Le consortium compte aujourd'hui 55 membres (43 béninoises et 12 togolaises). Il a fallu un an pour porter sur ses fonds baptismaux ce projet de consortium né d'une rencontre visant l'échange d'expériences sur la micro finance organisée par le C.R.S.-Bénin. Aux dires de certains de ses membres, ce consortium ne brille pas encore par son efficacité. Il vient de se doter d'une direction exécutive chargée de la mise en œuvre des plans d'action (la direction revient à un Togolais).

Alafia fut créée sur base des constats suivants élaborés en matière de micro financement :

- On remarque pour les structures de nombreuses difficultés d'accès au financement ;
- Un cruel manque de professionnalisme ;
- Une certaine disparité entre les politiques et les stratégies d'intervention des structures ;
- Des difficultés de conception et de gestion des programmes.

Pour résoudre ces problèmes, ALAFIA s'est fixé comme objectifs :

- La promotion du transfert de savoir et de savoir-faire aux structures membres à travers les échanges, les ateliers, etc.;
- Le raffermissement des relations entre les structures membres et l'aide à la promotion de l'intégration régionale ;
- Faciliter l'accès au financement des initiatives de promotion de micro entreprises ;
- Jouer le rôle d'interface sur les plans financier, social et politique entre les structures membres, l'État et les partenaires au développement ;
- Mettre à la disposition des structures membres les outils et expertises qui leur sont nécessaires dans les domaines des audits, des évaluations, des formations et de la gestion des programmes de micro financement.

Les leaders d'Alafia que nous avons rencontrés insistent beaucoup sur le respect de la législation. Alafia intervient souvent comme un relais des pouvoirs publics pour le respect de cette législation, une législation qui adopte un nouvel aspect avec l'application de la loi Parmec relative aux institutions de micro financement. Ce respect de la législation est le levier de manœuvre du consortium pour séparer le bon grain de l'ivraie en matière de structures de micro-finance. " Notre mission principale, nous confiait l'un des responsables de la cellule de direction d'Alafia, c'est de professionnaliser le secteur de la micro-finance. Il faut respecter la législation en vigueur, utiliser les pratiques optimales de la micro-finance. Si on atteint notre objectif, les structures qui font alors partie du consortium en deviendront plus crédibles et nous aussi. Et si nous sommes plus crédibles, nous aurons plus facilement accès aux sources de financement... Sinon, il n'y a pas au départ de critère de sélection. La création donne lieu à un récépissé (une reconnaissance légale) auprès du MISAT et au moins l'âge d'un an avant d'adhérer à Alafia. Bon, quand on connaît les difficultés pour obtenir cette reconnaissance..."

Remarquons encore que les membres du consortium cotisent deux fois 15.000 francs CFA l'an (soit 1.800 Bef/an) et doivent payer une adhésion dont le montant s'élève à 30.000 francs CFA (1.800 Bef). Alafia n'est donc pas offert à toutes les structures de micro-finance. Les cotisations et les droits d'adhésion ne sont pas les seules sources de financement d'Alafia qui est appuyée (surtout institutionnellement) par Africare, l'U.S.A.I.D. et également par le P.N.U.D. (projet de réseau africain d'institutions de micro-finance), entre autres.

Le Réseau des O.N.G. béninoises de santé (R.O.B.S.) est la consécration des recommandations issues du neuvième forum régional d'analyse et de concertation (FRAC IX) de Bamako en novembre 1996, sur la gestion communautaire des services de santé. En effet, les O.N.G. béninoises de santé, conscientes de la responsabilité de la société civile dans le secteur de la santé, ont décidé au cours du séminaire atelier tenu à Abomey les 26, 27 et 28 février 1997, de la

création d'un cadre de concertation d'analyse et d'adaptation : le R.O.B.S. La mission du ROBS consiste à coordonner les initiatives et les actions des O.N.G. à la base en leur offrant un cadre de concertation, de réflexion et un appui technique pour développer la santé communautaire dans toutes les localités du Bénin sur base durable.

Quatre grandes activités sont prises en charge par le ROBS dans le cadre de la politique " habitat " :

- L'organisation de séminaires par " *policy project* " pour expliquer ce qu'est la santé de la mère et de l'enfant.
- Au sein des O.N.G. existent beaucoup de problèmes de compétence. Pour faire face à cette situation l'U.S.A.I.D. a fait appel à une structure de formation : INTARAH (International training in help). Cinq formations sont organisées pour les cadres des O.N.G. membres du réseau. Ces formations touchent les différents domaines d'activités des O.N.G.: formation en planification familiale, en information-éducation-communication (I.E.C.), prévention des infections, formation administrative et formation à la technique du plaidoyer, qui vise l'apprentissage de rédaction de projets et la demande de financement.

Le but de la formation est l'autonomisation des responsables d'O.N.G., qui à leur tour seront chargées de la formation d'autres membres ou responsables d'O.N.G..

Presque l'entièreté du projet est financée par des organisations américaines : le programme BINGOS d'AFRICARE, Policy project, INTARHA. Les employés, le bâtiment et le matériel logistique de la coordination ont été financés par policy project. Cette structure a pour but de créer un environnement favorable aux O.N.G. de santé et de planning familial.

À Lubumbashi, les associations confessionnelles sont les premières à avoir mis sur pied, dans les années 70-80, des bureaux de développement qui sont, en fait, des plates-formes chargées de coordonner les activités de développement au sein de leurs différentes paroisses (B.D.D., B.D.C., etc.). Le Conseil Régional des O.N.G. de Développement (CRONGD), division régionale du Conseil National des O.N.G. de Développement (CNONGD) est l'une des plus importantes plate-forme d'O.N.G. locale à Lubumbashi. À côté d'elle, on retrouve également la Fédération des O.N.G. Laïques à caractère Economique du Congo (F.O.L.E.CO) impulsée par la Fondation F. Neumann. À une plus petite échelle, l'association locale A.T.D.R.U. est un consortium de quatre associations actives dans le développement à Lubumbashi. Les associations de lutte contre le SIDA se sont aussi regroupées afin de se répartir les tâches et les publics cibles au sein d'une plate-forme, le Forum Provincial des associations de lutte contre le SIDA (FOPSI). Si certaines plates-formes ont pour objectif la formation et l'information de leurs membres (CRONGD., F.O.L.E.CO), on comprend aisément que les premières fonctions de ces structures consistent en la représentation des organisations membres auprès d'éventuels partenaires locaux, nationaux ou internationaux ainsi que la division sociale et technique des activités au sein d'un domaine particulier.

La Fédération des O.N.G. Laïques à caractère Economique du Congo (F.O.L.E.CO)

La F.O.L.E.CO, ancienne F.O.L.E.ZA, a été créée à Kinshasa en 1991 avant de commencer ses activités à Lubumbashi deux ans plus tard. L'initiative n'est pourtant pas purement locale (ou congolaise) puisque c'est la Fondation Friedrich Neumann qui a appuyé la création de cette plate-forme. La F.O.L.E.CO est une plate-forme d'O.N.G. à vocation économique. « Ces associations se distinguent des O.N.G. purement sociales, précise son président Monsieur Yunba. La F.O.L.E.CO a été créée pour contribuer à la relance économique-sociale du Congo. Notre pays s'est retrouvé par terre avec la terrible crise que nous venons de traverser. Les P.M.I. ont glissé vers l'informel. Il n'y avait pas d'encadrement des dirigeants zaïrois, pas de relève efficace. Et cela a continué jusqu'à la fin de la seconde République. Je ne sais pas si vous avez déjà été vous balader du côté du quartier industriel de Lubumbashi, mais si vous y allez, vous verrez que ce quartier devient résidentiel car il n'y a pratiquement plus d'activités économiques. La relance nécessite un soutien

économique classique (les banques) mais en général les P.M.I./P.M.E. locales sont éliminées des plans de relance. La F.O.L.E.CO veut créer ici une pépinière de P.M.E. » La frontière entre O.N.G. à caractère purement social et celles qui sont à caractère économique n'est pas si étanche. Malgré ce qu'en dit le Président de la F.O.L.E.CO, Monsieur Yumba. "Nous avons de bonnes relations avec le CRONGD, souligne-t-il. Eux s'occupent des associations purement sociales et nous, de celles qui ont un caractère économique. Nous tenons à ce que le financement que nous trouvons soit amorti alors que le CRONGD attend toujours un soutien externe". D'ailleurs le président Yumba l'avoue lui-même "avec le CRONGD, on s'échange parfois les O.N.G. ".

Concrètement, la F.O.L.E.CO fonctionne comme **une plate-forme de représentation** des intérêts (financiers) des O.N.G. affiliées. Elle suscite les synergies (ou les encourage) entre les O.N.G. locales ; elle constitue **une petite force de lobbying** auprès des autorités ; elle démarche auprès des investisseurs étrangers ou nationaux. "D'abord on fait appel à l'effort matériel des initiateurs des projets, précise Monsieur le Président. Mais, l'effort financier le plus important provient des O.N.G. internationales comme la G.T.Z. ou l'U.S.A.I.D., par exemple". Le président de la F.O.L.E.CO est ainsi fier du projet PACK initié en juillet 97 qui rassemble quatre O.N.G. locales (Scark, la Cheminée, AEPYDEC et CDM qui vient de quitter le projet) impliquées ici dans l'assainissement de la commune Kenya (commune la plus populaire de Lubumbashi). "L'U.S.A.I.D. a participé au financement du matériel des O.N.G.. Les O.N.G. ont fabriqué des chariots qui passent dans les ménages. L'un des premiers objectifs, c'était d'enlever la montagne de débris qui existait là-bas. La population paye une taxe qui contribue à la rémunération des services de ces O.N.G. ".

La F.O.L.E.CO est également **une plate-forme d'information mais aussi de formation** puisqu'elle donne des cours de gestion aux responsables de ses **44 O.N.G. affiliées** qui le désiraient. "Quand on négocie avec les soutiens externes, il faut être rôdé aux techniques de gestion" martèle Monsieur le Président, avant de poursuivre plus loin dans l'interview : "La F.O.L.E.CO est dirigée par des cadres qui ont évolué dans les entreprises qui ont évolué vers le privé... On s'y connaît. Avec le projet PACK, nous nous sommes fait comprendre. Nos méthodes de travail ont la chance d'avoir des effets positifs à long terme ".

Parmi les projets de l'association, on rencontre une étrange "vocation agricole" : "Il faut absolument relancer les fermes, soutien Yumba. Nous voulons que chaque membre ait sa ferme !". Cet amour subit pour l'activité agricole est assez significatif. Les entretiens menés auprès des différentes O.N.G. regorgent d'exemples d'activités d'encadrement de populations rurales. La ferme est en effet l'objet de toutes les convoitises des associations locales : elle fournit sans doute des bénéfices économiques et symboliques importants dans une région où l'activité agricole a été dénigrée par la population lushoise.

La F.O.L.E.CO constitue en **elle-même un réseau** puisqu'elle rassemble une grosse quarantaine d'associations à caractère économique. "Nos O.N.G. sont opérationnelles, tant bien que mal. Elles travaillent surtout avec les moyens du bord", souligne le président Yumba. "Certaines cherchent à s'affilier à de grandes associations comme le Conseil Oecuménique (Hollande), le S.C.O.D. en Belgique qui est soutenu par la Banque Mondiale. Certaines aspirent à devenir membre, mais la souscription est de 250\$/ans et c'est beaucoup" poursuit-il.

L'insertion de la F.O.L.E.CO au sein des réseaux internationaux est donc double. D'une part, on sait que la Fondation Friedrich Neumann a appuyé la création de cette association en 91 et que la G.T.Z. prolonge les liens qui ont été tissés. D'autre part, la F.O.L.E.CO se sert également des contacts de certains de ses membres pour nouer les siens. Les relations avec les **autorités locales** sont bonnes et se doivent de l'être. Nous avons déjà souligné que les relations entre ces associations et les autorités sont marquées du sceau des intérêts respectifs "bien compris". "Le projet PACK, nous informe le président Yumba, est un projet de partenariat entre des partenaires publics et des initiatives privées. Le Bourgmestre de la Kenya est impliqué dans le projet puisqu'il fallait qu'il autorise la perception des taxes par les O.N.G. ".

5.3.2. Les antennes

On peut remarquer, aussi bien à Cotonou qu'à Lubumbashi, que les associations de type O.N.G. tentent le plus souvent de multiplier les antennes quand bien même leurs activités dans la ville viendraient à peine de voir le jour. C'est une stratégie qui ne coûte pas cher. Pour créer une succursale d'une O.N.G. donnée, il suffit qu'un membre effectif soit provienne d'une localité soit connaisse des amis dans la localité susceptible de lancer l'activité. Une telle stratégie permet, d'une part de fournir une plus grande visibilité à une association qui affiche une envergure provinciale ou nationale, d'autre part, la stratégie de multiplication d'antennes concourt à former l'identité d'une association donnée et sert de couverture symbolique même lorsque la ou les antennes n'existent que "dans la mallette", c'est-à-dire de façon virtuelle.

5.4. Les rapports avec les publics

Aussi bien à Cotonou qu'à Lubumbashi, les activités des O.N.G. urbaines sont multisectorielles et s'adressent, par conséquent, à des publics cibles multiples et variés.

Cependant, une première distinction doit être opérée au sein de nos deux terrains d'enquêtes quant aux publics cibles. Cette distinction permet de ranger les associations de type O.N.G. que nous avons étudiées selon deux catégories aux frontières poreuses.

De nombreuses activités d'O.N.G. lushoises et cotoñoises s'adressent à un public "atomisé", c'est-à-dire à une clientèle non constituée en groupements. Dans ce cas, le lien qui unit les O.N.G. à leur base se rapproche d'un rapport de clientèle classique plus proche des pratiques commerciales... à finalités sociales. C'est, par exemple, le cas d'associations de type O.N.G. à Cotonou qui œuvrent principalement dans l'environnement à travers des activités de ramassage des immondices (P.P.G.O., P.R.A.P.E., etc.). Dans un premier temps, les responsables de ces associations démarchent auprès de la population d'un quartier pour leur proposer leur service⁷⁰. Les Cotoñois payent alors un abonnement et peuvent apposer à leur porte un petit panneau aux couleurs de l'O.N.G. et portant leur numéro d'abonné. L'O.N.G. ne ramasse alors que les immondices des parcelles qui ont réglé leur cotisation. Voici une autre façon de concevoir la sélectivité du traitement des déchets (!).

Il arrive que les activités établies par les associations de type O.N.G. le soient à destination d'une population constituée en groupes. Soit ces groupes sont déjà constitués, soit ils se forment sous l'impulsion de l'association de type O.N.G.. On rencontre fréquemment ce type de rapport à Lubumbashi à travers les activités de développement communautaire mises sur pied par la majorité des associations locales. Le principe de fonctionnement de ces associations revêt différents aspects : cela va de l'encadrement de communautés paysannes à qui l'on fournit des intrants agricoles à l'encadrement de veuves urbaines à qui l'on apprend le tricot ou la couture.

Néanmoins, quelles que soient les activités menées par ces associations, on doit pouvoir dégager un idéal type des pratiques de développement communautaire dans cette cité. On remarque que ce

⁷⁰ Le service fourni par les autorités communales étant en la matière quelque peu ... aléatoire.

développement communautaire s'articule le plus souvent sur le même mécanisme au sein de toutes les associations de ce type. Une élite urbaine composée souvent de jeunes diplômés se rassemble autour d'un projet qui non seulement leur permettra de mettre en pratique leurs acquis intellectuels (valorisation de leurs études), et d'engager des revenus tout en faisant bénéficier une communauté quelconque de leur savoir. Cette élite met sur pied un projet de développement communautaire qui suit, *mutatis mutandis* toujours le même canevas. On sélectionne une communauté de base (cela peut être en matière de développement rural un village dont les leaders de l'association sont originaires) à qui l'on fournit gratuitement la matière première et/ou les outils (intrants agricoles et houe, tissus et machines à coudre, etc.). Le sommet organisationnel de cette association est donc régi sur un principe de service et d'encadrement technique.

Le Centre de Développement Communautaire (CE.DE.COM.) existe depuis 1986 à Lubumbashi. C'est l'une des associations les plus anciennes de la place. Au début, il s'agissait d'une association qui se créait en appui au dispensaire de Tabazaïre (actuellement Tabacongo), cité dortoir pour les ouvriers de l'entreprise du même nom. Les activités agricoles de cette association sont apparues deux ans plus tard via le projet d'Hinterland minier du Shaba. Le CE.DE.COM est aujourd'hui une association essentiellement d'encadrement des petits planteurs à qui elle fournit des intrants agricoles.

Le système du CE.DE.COM pour encadrer les petits planteurs est intéressant. " Nous leur fournissons les engrais et à la récolte ils donnent le " colis promotionnel ", c'est-à-dire, le tiers de leur récolte " nous a informé Laurent Kalombo, responsable de l'association. Le produit de la vente de ce colis promotionnel est versé à la B.C.A. (Banque de Crédit Agricole) pour le paiement des nouveaux intrants. Les responsables du CE.DE.COM. distinguent deux types de cultivateurs : les cultivateurs traditionnels et les cultivateurs additionnels. Les traditionnels sont ceux qui sont aidés d'année en année. Les additionnels sont les nouveaux cultivateurs qui sont soutenus pour la première fois par le CE.DE.COM. Aux additionnels ont donné les intrants gratuitement. Mais on va sans doute changer parce qu'on s'est rendu compte qu'un maximum de gens essayaient de rester additionnels d'année en année en faisant s'inscrire des frères, leurs femmes, leurs enfants, etc., constate Laurent Kalombo.

Lorsque le système fonctionne, l'association est bénéficiaire et par un effet multiplicateur celle-ci peut étendre son assistance à de plus en plus d'agriculteurs. "L'État n'arrivait pas à aider les petits planteurs, souligne notre interlocuteur. Alors on nous confiait les engrais pour que nous les distribuions aux petits planteurs. À la récolte, on prélevait un tiers de la production et l'on plaçait le produit de la vente à la B.C.A. Les retraits étaient motivés par l'encadrement des " traditionnels " puisque à l'époque donc pour les " additionnels ", c'était l'État qui payait en nous offrant ces engrais ".

Dans ce modèle de développement communautaire mis sur pied par les associations de type O.N.G. de Lubumbashi, il apparaît que les leaders des projets de développement soulignent l'importance du caractère participatif des communautés de base qu'ils encadrent. Ces associations de développement local se présentent comme des organisations de services au sommet (fourniture à la base d'un service d'encadrement) et tentent d'insuffler du *self help* à la base. Pour réaliser ce projet, ces leaders se basent sur les solidarités existantes ou, à défaut, tentent de susciter de nouvelles solidarités entre les membres des communautés de base.

À Cotonou, un genre identique d'activité de développement communautaire est organisé par des associations de type O.N.G. tournées vers des projets de micro-crédit à destination de groupements féminins le plus souvent. L'objectif affiché par les associations de type O.N.G. de Cotonou qui appuient le secteur de la micro-finance, est d'adapter l'épargne et le crédit aux capacités des couches pauvres de

la population et surtout des femmes. Cependant, on remarque que ce genre d'assistance ne touche pas les plus pauvres. Ces associations d'appui à l'auto-développement par le micro-crédit exigent d'abord de leurs clients de commencer à épargner d'abord eux-mêmes. L'argument avancé par ces O.N.G. est qu'il est important de responsabiliser d'abord leurs "clients" à la gestion de leur propre argent. L'expérience enseigne que "l'argent chaud" est souvent mieux géré que "l'argent froid" venu de l'extérieur.

Le "micro-crédit" peut être considéré comme la méthode d'intervention de type "appui à l'auto développement" la plus répandue au sein des associations de type O.N.G. à Cotonou. Le type de crédit utilisé par ces associations est le "crédit solidaire" sur le modèle de la Grameen Bank et adapté à la situation béninoise. Après les expériences positives de cette "Grameen Bank" ainsi que du "Bangladesh Rural Advancement Committee", les bailleurs de fonds ont désiré reproduire ces expériences ailleurs. Les Caisses d'Epargne et de Crédit (C.E.&C.) sont en quelque sorte la conceptualisation des pratiques de solidarité traditionnelles qui fonctionnent sur base de la pression sociale. Le crédit solidaire pratiqué au sein des groupements de femmes s'apparente aux pratiques tontinières traditionnelles. Le gage du créancier est ici le groupe en lui-même. Les crédits accordés servent essentiellement à impulser des activités génératrices de revenus. Lorsque le portefeuille de crédit initial provient de l'épargne préalable des membres de la Caisse d'Epargne et de Crédit, c'est de "l'argent chaud". Mais le plus souvent, les fonds d'investissements initiaux en lignes de crédits proviennent des bailleurs de fonds internationaux et dans ce cas c'est de "l'argent froid". Cet argent froid est ensuite réchauffé par les O.N.G. locales auprès des débiteurs des CE&C par la fixation d'un taux de crédit.

Le champ des activités d'épargne et de crédit à Cotonou

En s'engageant dans des activités génératrices de revenus (petits commerces, transformation de produits, etc.), les Cotonois arrivent à satisfaire leurs besoins personnels et à contribuer à l'amélioration de la vie familiale ainsi qu'au développement local. Or, entreprendre une activité génératrice de revenus nécessite un investissement de départ et autres dépenses courantes. A Cotonou, le crédit est devenu le leitmotiv de toutes les I.A.A.D. et de toutes les O.N.G. de nature financière qui veulent s'engager dans des activités de développement. Sans accès au crédit, il est pratiquement impossible de mener des activités productrices capables de générer des revenus substantiels. C'est pour répondre à ces besoins impérieux que les Cotonois - surtout les femmes -, les associations et les O.N.G., l'État, les Bailleurs de Fonds ainsi que les coopérations bi- et multilatérales ont initié différents mécanismes de crédit et d'épargne.

Les types d'intervention que nous avons rencontrés à Cotonou dans le champ du micro-crédit sont essentiellement les suivants :

- Les tontines : c'est un groupement humain qualifié parfois de "société des amis", qui répond à la fois à des motivations sociales et à des motivations financières indissociables. La tontine est un instrument d'épargne, un système de crédit, un rassemblement d'amis pour des échanges d'idées, un lieu de partage des joies et des peines familiales,... La tontine est tout cela à la fois ;
- Les Caisses d'Epargne et de Crédit (C.E.&C.). Plus formalisées que les tontines et légalement enregistrées auprès du M.I.S.A.T., la C.E.&C. est l'institution financière de proximité qui connaît une grande expansion à Cotonou ;
- Enfin, le Crédit Bancaire avec possibilité d'épargne.

Lors de notre première mission à Cotonou, nous avons constaté que pratiquement toutes les O.N.G. locales qui interviennent auprès des populations à la base avaient mis en place un volet crédit quel que soit leur secteur principal d'intervention. Notre seconde mission de finalisation de la recherche a conforté nos premières impressions en ce qui concerne le secteur de la micro-finance. Les actions d'intervention des O.N.G. locales et internationales convergent vers la mise en œuvre de stratégies visant à donner aux populations à la base d'une part, les moyens de développer des activités génératrices de revenus par l'apport de crédits et d'autre part, les possibilités de se créer leur propre emploi.

Nous avons constaté que les modes d'émergences des C.E.&C. dans les quartiers de Cotonou sont le plus souvent exogènes. Notre constat est qu'une C.E.&C. naît fréquemment d'une séance de "sensibilisation formation" effectuée par une I.A.A.D. ou une O.N.G. de services (financiers) auprès d'une population cible. À Cotonou, les populations cibles des activités de soutien aux C.E.&C. sont presque exclusivement féminines (surtout dans les secteurs du petit commerce et de la transformation de produits agroalimentaires). Les hommes ne bénéficient de crédits des C.E.&C. que lorsqu'ils sont associés au sein d'un atelier professionnel (menuiserie, réparation de motos,...).

Le mode d'accès des I.A.A.D. ou des O.N.G. de Services à leurs "clients" potentiels pour constituer ou renforcer une C.E.&C. varie d'un quartier à l'autre. Certaines caisses se sont construites grâce à l'initiative d'anciennes villageoises tontinières qui, une fois en ville, ont tenté de relancer une mobilisation financière collective sous une forme plus ou moins structurée et qui se sont adressées à l'I.A.A.D. ou l'ONGS ad hoc pour un soutien éventuel. Pour d'autres C.E.&C., ce sont les A.D.L. de quartier qui ont servi de courroie de transmission entre les I.A.A.D./ONGS et les caisses. C'est le cas notamment à Aïbatin II où des ateliers professionnels et un groupement féminin bénéficient des crédits de la S.D.D.A.C.

Dans toutes les C.E.&C. que nous avons rencontrées, le mode de crédit privilégié est celui du crédit solidaire. Les candidats emprunteurs doivent se constituer en groupement de 5 à 15 personnes. Tous les membres du groupement sont solidairement liés pour les crédits intra-groupe. Le défaut de paiement est tenu pour crime contre la fidélité due aux amis. La pression sociale devient le meilleur gage pour les C.E.&C. pratiquant cette forme de crédit. Aux dires des leaders de ces groupements, le taux de remboursement approche le plus souvent les 100 %.

La trame relationnelle des acteurs de l'arène du développement cotonnois est sous-tendue par deux logiques opposées. D'une part, nous avons noté (nous y reviendrons même plus loin) une logique de redistribution et de don qui existe entre certains acteurs du sommet et les I.A.A.D. ou O.N.G.S. locales. Cela est particulièrement le cas dans le système de financement des Caisses d'Épargne et de Crédit. Les bailleurs de fonds du Nord donnent de "l'argent froid" aux O.N.G. de Cotonou afin que ces dernières injectent ces sommes dans le secteur de la micro-finance et en assurent, jusqu'à autonomisation de la base, la gestion. La finalité de ces dons étant de pouvoir octroyer des petits crédits sans épargne préalable aux personnes les plus démunies constituées en groupement ou aux entrepreneurs individuels pour les habituer à l'épargne à travers un système de remboursement régulier. D'autre part, l'arène est aussi traversée par une logique marchande qui est particulièrement visible dans les relations développées entre les O.N.G. locales et les bénéficiaires de cet argent froid du Nord. L'argent froid est réchauffé par les O.N.G. locales auprès des membres des C.E.&C. qui payent un intérêt (de 24 à 60 % l'an) nettement supérieur au taux pratiqué par les banques locales (en général, pas plus de 18 % l'an). Les discours qui nous ont été tenus par les leaders d'O.N.G. de tutelle de ces C.E.&C. (G.R.A.P.A.D., S.D.D.A.C., PASSEF,...) étaient convergents. Pour ces O.N.G., le produit financier demandé aux bénéficiaires des crédits pousse à s'approprier leur projet: "Ils doivent comprendre que c'est leur argent et pas l'argent du Blanc" nous ont affirmé certains responsables d'O.N.G. cotonnoises impliquées dans le micro-crédit. Bref, l'auto développement à Cotonou (mais est-ce un cas unique?) repose sur une injonction paradoxale à l'égard des "développables," à savoir: "développez-vous!". Les "développables" doivent donc être, à la fois, producteurs et consommateurs du produit "développement". Mais pour pouvoir passer d'un statut de consommateur passif à celui de producteur actif du développement, il faut un minimum d'accumulation capitaliste. Laquelle ne peut se faire que par un don (la logique de redistribution, celle du don doit "descendre" du sommet jusqu'à la base), soit au sein de la logique marchande, par la négociation des bénéfices des activités de production entre la base et sa tutelle (en l'occurrence ici, la négociation doit porter sur la fixation d'un taux d'intérêt plus juste).

Dans deux cas, nous avons constaté que des C.E.&C. en quête d'autonomisation vis-à-vis des O.N.G. de soutien sont en train de mettre sur pied une structure faïtière pour promouvoir les relations inter-caisses. Il s'agit de l'U.F.A.D.

(Union des Femmes en Action pour le Développement) créées par les C.E.&C. soutenues par S.D.D.A.C. Outre l'U.F.A.D., il y a également l'ASSEF qui est une structure faîtière en création par les C.E.&C. appuyées par le PASSEF.

À terme, l'objectif déclaré de ces structures faîtières est l'autonomisation totale des C.E.&C. par la promotion de la solidarité inter-caisses. Les caisses en surliquidité prêteront de l'argent aux caisses pauvres du même réseau en rupture du portefeuille de crédits. La structure faîtière sera chargée de gérer les gros crédits d'investissements. Elle pourra également servir de caution pour les caisses membres auprès des autres institutions financières de la place.

Ce concept de "développement communautaire" et les pratiques développementalistes liées nous suggèrent à tout le moins deux questions.

D'une part, on pourrait se demander si l'ambition d'amorcer un développement réellement participatif proche du type *self help* est vraiment atteint. Les associations de type O.N.G. initiatrices de ces projets de développement communautaire disposent-elles d'une véritable assise populaire? Autrement dit, les communautés de base sont-elles demandresses de développement ou plutôt de telles pratiques développementalistes? D'autre part, la question fondamentale que l'on se pose lorsqu'on aborde la relation entre ces associations de type O.N.G. et les bases, est celle de l'autonomisation de ces publics constitués en groupements. Cette question se pose surtout bien entendu lorsqu'on envisage les O.N.G. d'appui à l'auto-développement puisque de façon théorique, cela devrait être l'objectif ultime de ce type d'O.N.G.. Aussi bien à Cotonou qu'à Lubumbashi, le discours de ce type d'O.N.G. est le même : "notre but, c'est d'autonomiser la base". Mais qui a dit qu'un groupe humain est amélioré s'il est tourné vers lui-même ? Le discours de ces associations répond sans doute à cette idée que les pauvres sont victimes du marché et de l'État. Ces associations produisent un discours proche de ceux qui sont adoptés par les structures du sommet de l'arène qui n'ont en fait pas trop confiance en ces associations intermédiaires et insistent sur la nécessaire autonomisation des bases communautaires. D'une certaine façon, on a l'impression que pour le sommet de l'arène, l'autonomie de ces groupements est l'output, la résultante du développement en cascade. Mais est-ce qu'un groupe s'améliore s'il est autonome et replié sur lui-même ? Être pauvre n'est-ce pas, surtout en Afrique, être seul?

Tous les groupes ne sont pas formés à l'initiative des associations de type O.N.G. en fonction de leurs projets "communautaristes". Les O.N.G. qui occupent une partie centrale dans notre conception de l'arène peuvent aussi compter sur des groupements déjà constitués. C'est le cas dans le Bénin rural où elles peuvent s'appuyer sur un tissu associatif déjà bien constitué depuis l'époque coloniale (groupement de solidarité) ou post-coloniale (Groupements Villageois de Production, Coopératives Étatiques, Associations de jeunes, Groupes de Femmes, etc.). Le phénomène associatif s'est développé en zone urbaine avant le Renouveau Démocratique sous les formes des Tontines et des Associations de Ressortissants. La transition démocratique a vu s'établir dans les centres urbains du Bénin de nouvelles associations de quartier qui œuvrent pour l'amélioration du cadre de vie, les Associations de Développement Local.

Les associations de ressortissants et les associations de développement local : des relais pour le complexe développeur ?

Un acteur important du développement local au Bénin : les Associations de Développement Local et Associations de Ressortissants évoquées précédemment sur le plan historique. Les Associations de ressortissants peuvent être considérées comme les premières formes de mobilisation à grande échelle après l'indépendance du Dahomey en 1960. Nous avons rencontré le vice-président du bureau exécutif de l'association de développement de la

commune de Pira dans le Mono (association Kassowokpo). Cette association existe depuis 1971 (avant Kérékou I). Avant cette date, il y avait une association d'étudiants et d'élèves de Pira. A l'époque, les associations qui voulaient faire du développement servaient souvent de tremplin à une élite intellectuelle soucieuse de ne pas rater le train de l'indépendance. Puis, ces associations ont connu une prolongation (on ne reste pas étudiant toute sa vie) sous la forme d'associations de développement (juste avant Kérékou). Mais il s'agissait des mêmes : on avait une élite intellectuelle qui désirait développer leur région. Soucieux de mobiliser le plus grand nombre, ces associations ont souvent changé de nom pour revêtir un cachet plus authentique (logique de terroir). Avec l'exode rural et les migrations diverses, ces associations ont développé des antennes un peu partout dans le pays. Ces antennes se chargent alors de répercuter la mobilisation aux quatre coins du pays. La sociologue béninoise B. Legonou-Fanou nous informe : " Le monde associatif a commencé comme cela, vu le noyau familial et la solidarité qui en découlaient. Aujourd'hui les A.D.L. de ressortissants jouent un très grand rôle. Avec la révolution de 72 puis de 74, les clubs de jeunes intellectuels (étudiants), les U.G.E.D. se sont radicalisés ou ont disparu. Le mouvement associatif a quelque peu été mis en veilleuse jusqu'en 88, 89 ". Lorsque les projets étatiques de développement proposés par Kérékou I n'ont pas abouti (ex : politique de lutte contre le gaspi), le Chef de l'État a voulu donner un nouveau souffle à ce mouvement avec le slogan "Comptons sur nos propres forces ". À l'époque, l'unique partenaire de ces associations était l'État ou plus précisément les ministères. Les relations étaient régies suivant un principe de centralisme étatique fort : les demandes formulées à la base devaient remonter jusqu'au Président en passant par tous les échelons (sous-préfecture, préfecture, sénat, gouvernement, président, etc.). Le CARDER a été mis sur pied pour se charger du développement rural du Bénin mais selon notre interlocuteur. Il servait surtout à imposer la politique de l'État en matière de développement, mais cela ne signifiait pas pour autant que l'association de développement était totalement inféodée au CARDER car entre la politique gouvernementale et son application, les associations de développement avaient tôt fait de rappeler à leur interlocuteur qu'il y avait une marge ! L'une des caractéristiques importantes consiste en la permanence de la structuration qui tranche avec la ponctualité des mobilisations collectives. Autrement dit, il ne s'agit pas d'une O.N.G. où les cadres sont salariés et doivent trouver de nouveaux projets quand le dernier vient d'être abouti ou avorté pour pérenniser la mobilisation des acteurs et des ressources. Ici, les demandes sont ponctuelles. Les mobilisations sont ponctuelles, le soutien est ponctuel, mais entre deux soutiens la structure se maintient. De plus en plus, les associations de développement local sont en discussion avec les O.N.G. (internationales et béninoises) quand elles ne sont pas déjà en relation plus poussée sous forme de partenariat. Quelque part, le complexe développeur réutilise ce réseau de mobilisations endogènes comme Kérékou l'avait fait en son temps, il y a aujourd'hui plus de 20 ans. Il est vrai que c'est une manière directe pour les développeurs d'entrer de plain-pied dans une réalité locale particulière.

Il ne faut pas oublier que les associations de ressortissants servent aussi d'espace politique puisqu'elles sont l'expression d'une élite (installée dans la capitale économique du Bénin) influençant les fils de l'arrière-pays. B. Legonou-Fanou précisait à propos des leaders de ces associations : " ce sont des gens qui ont réussi et à qui l'on fait plus facilement confiance... ça les porte politiquement. Les associations de ressortissants ont un grand rôle dans la captation des voix en campagne électorale ". Nous devons remarquer également que les A.D.L. de ressortissants sont très implantées aujourd'hui à travers tous le pays de sorte qu'un véritable quadrillage du territoire est opéré par celle-ci. B. Légonou-Fanou précisait : " À la base l'A.D.L. est véritablement locale. Mais maintenant il y a une petite fédération d'A.D.L. au niveau de la sous-préfecture puis on remonte à la préfecture puis au département et ainsi de suite. Quand il y a une opportunité au niveau de la commune, c'est l'A.D.L. communale qui gère le projet. Quand il y a une opportunité au niveau départemental, c'est l'A.D.L. départementale qui s'agite. Bref, le lien devient de plus en plus lâche au fur et à mesure que l'on monte. Mais au-delà des querelles, ils s'y retrouvent toujours ". On voit donc le réseau de lobbying établi par les ressortissants d'un même territoire. A chaque niveau de concentration du pouvoir, il y a un interlocuteur associatif. Cependant, le gros du travail de lobbying est effectué dans les Ministères à Cotonou même. Cela explique pourquoi la plupart des associations de ressortissants ont leur siège social dans la capitale économique du Bénin.

Il n'y a pas de solidarité ethnique ou familiale au sein des A.D.L. urbaines. La base qui se mobilise est socialement hétéroclite. Ce sont des habitants d'un même quartier qui se mettent en mouvement pour la défense ou la promotion d'intérêts communs relatifs à leur même cadre de vie. Le phénomène est beaucoup plus récent. Ce n'est qu'au début des années 90 (soit quasiment vingt ans après les premières mobilisations en zone rurale) que les A.D.L. urbaines sont apparues. Si les A.D.L. urbaines se différencient des Associations de Ressortissants par le référent solidaire qui pousse à la mobilisation, fondamentalement elles ne fonctionnent pas de manière différente. Ici aussi elles

mobilisent les riverains de manière ponctuelle sur des projets précis. Ici aussi la structure est permanente. Ici aussi elles sont en contact avec les O.N.G. locales. D'un côté, les O.N.G. locales se servent des A.D.L. comme justificatif de leur connaissance du terrain. D'un autre côté, les A.D.L. urbaines viennent frapper à la porte des O.N.G. locales pour leur soumettre un projet précis de développement qui leur tient à cœur. Les projets tiennent surtout à l'amélioration du cadre de vie matériel : pavage d'un von, installation de barrière pour le passage à niveau de la voie ferrée, installation de latrines dans l'école primaire du quartier, création d'une bibliothèque pour jeunes, etc.

Conclusions

Les associations urbaines de type O.N.G.

Pour clôturer ce premier volet de la recherche, nous rappelons un certain nombre d'éléments qui caractérisent les associations de type ONG qui ont été étudiées dans le cadre de notre recherche en essayant d'en dégager la spécificité. Enfin, nous proposerons un inventaire des questionnements émergeant de notre recherche. Ceux-ci mettent en perspective la nécessité de travaux de recherches ultérieurs, seuls garants de partenariats futurs efficaces sur le terrain.

Les associations de type ONG se définissent tout d'abord par leur positionnement au sein de ce que nous avons appelé **l'arène locale du développement**. Il est frappant de constater que bénéficiant d'un contexte particulier (redéfinition des prérogatives de l'Etat en matière de développement, nouvelles orientations de l'intervention des partenaires du Nord), ces associations ont rapidement réussi à se positionner en qualité **d'agents intermédiaires** de cet espace social particulier. Si cette arène n'est pas à proprement parler un marché car elle reste fondée sur une offre surdéterminante (argent, thèmes, techniques et savoirs), elle constitue un secteur relativement hiérarchisé et compétitif pour les agents locaux. À l'évidence, le domaine associatif est devenu en outre un secteur professionnel non dépourvu de relations avec d'autres filières d'accumulation et de pouvoir. Si l'éthique actuelle du développement privilégie les « besoins des gens », il faut abandonner l'idée que ceux-ci apparaîtraient naturellement grâce à de bonnes méthodes. Les besoins sont toujours définis et médiatisés par les rapports entre des groupes et institutions inégalement puissants.

Si un certain nombre de préjugés émaillent encore les relations de partenariats multiples qui se sont tissées depuis leur émergence entre ces structures et leurs interlocuteurs locaux, étatiques et internationaux, force est de constater que certaines associations jouent pleinement leur rôle d'opérateur intermédiaire à la fois exécutif et créateur de projet de développement. Des exemples congolais illustrent parfaitement à ce constat.

En regard des discours prévalant dans le domaine à propos **du partenariat Nord –Sud**, la réalité de celui-ci sur le terrain témoigne **d'une relation qui reste inégale** : les jeunes ONG urbaines locales demandeuses de partenariat sont souvent réduites à des rôles d'exécutants. Dans certains, cas l'extrême « mise en forme » exigée a priori par des bailleurs du Nord risque d'anéantir ce qui constitue l'originalité de quelques O.N.G. africaines.

S'il existe un certain nombre d'ONG «de salon» (appelée «mallettes» au Congo), si la méfiance prévaut toujours dans les relations établies entre les bailleurs de fonds et les structures locales, certaines d'entre elles sont devenues des maillons indispensables au bon fonctionnement de projet financé et/ou initié au Nord et appliqué auprès de populations du Sud. Cette remarque sur le caractère d'intermédiaire (de « nouveaux courtiers du développement » pour paraphraser quelques auteurs spécialisés), pourrait, en théorie, s'appliquer au cas de Lubumbashi. Malheureusement, la déliquescence de l'appareil d'Etat conjuguée à la (quasi) absence de partenaires du Nord complique la situation des ONG locales, corps qui se voudraient intermédiaires au sein d'une arène locale quasiment décapitée.

À la lumière de l'exemple congolais, nous pourrions suggérer la capacité exécutive des nouvelles ONG du Sud ne dépend pas simplement de leur aptitude à synthétiser les besoins de la population cible, à en être l'émanation quasi naturelle, mais aussi de **la présence active des partenaires externes et étatiques ainsi que de la qualité des relations qui les unissent.**

Le paternalisme colonial et post-colonial, l'absence de partenariat solide aussi bien avec les pouvoirs publics qu'avec les acteurs du Nord, ne sont pas les seules raisons à la faiblesse du tissu associatif lushois. Nous avons remarqué, (et la remarque s'étend en partie aussi aux associations de type ONG de Cotonou) que ces structures se caractérisent **par une absence de fondement militant.** Autrement dit, si l'on cherche à appréhender ces structures en se basant sur les modèles nordiques, on constatera que leur travail n'est pas articulé autour d'une idéologie qui sert de fondement ou de légitimité à leur action. Il s'agit souvent d'associations sans «*conscience constituants*». Les actions ne sont pas présentées comme participant des intérêts d'un groupe précisément identifié et opposé à d'autres intérêts. Ces mobilisations collectives ne mettent en scène que deux types d'acteurs : les membres qui se répartissent au sein de l'association (on a noté la très nette différence de structure entre les ONG de Lubumbashi et celles de Cotonou) et le ou les publics cibles.

Les ONG de défense des Droits de l'Homme présentent cette scénographie dichotomique. Cette situation renforce la perception que l'on peut avoir de ces ONG en termes d'entreprise collective de service. Corollairement, on peut avoir aussi l'impression que ces associations manquent de fondement « naturel » et qu'elles s'adressent le plus souvent à un public qu'elle ne connaissent au fond pas très intimement (contrairement aux discours des leaders de ces ONG locales). Ainsi, nous pouvons suggérer que la légitimité que ces structures intermédiaires obtiennent de la « base » doit être recherchée non pas tant dans l'idéologie qui soutient leur action de développement⁷¹ mais sans doute **dans l'insertion et la qualité des services proposés au sein de réseaux de sociabilité préexistants.** Ici aussi, des recherches devraient être poursuivies pour comprendre plus finement les modalités d'insertion des projets de développement de ces structures de type ONG auprès des populations essentiellement urbaines.

Bien que les ONG lushoises semblent formellement plus déliées du complexe développeur international que leurs homologues cotoises, elles partagent avec celles-ci **le mythe participationniste** de la « base » et l'ambition d'une **autonomisation progressive des collectifs et projets** de développement. On ne développe plus, on se développe... c'est entendu. L'idéal actuel des intervenants consiste à introduire un projet de développement pertinent par rapport aux besoins d'une population démunie puis, progressivement, à lui apprendre à se débrouiller seule, à gérer elle-même son projet. Or, cette approche nous semble contraire aux constats classiques des sciences sociales sur le fonctionnement des sociétés africaines, caractérisées avant tout par un ensemble de réseaux de sociabilité et d'obligations complexes. Selon les africanistes, ce sont justement ces systèmes très contraignants de solidarités fondés sur l'échange et la réciprocité qui constituent la caractéristique de ce qu'il est convenu d'appeler la solidarité africaine. Ceux-ci rappellent à juste titre que cette dernière n'est ni naturelle, ni égalitaire, ni consensuelle.

Quoi qu'il en soit, être autonome et libre pourrait signifier, au contraire, la mort sociale.

⁷¹ On est loin du tiers-mondisme. Le développement communautaire n'a ici rien de révolutionnaire.

Par ailleurs, l'objectif de l'autonomie se trouve en contradiction avec la logique de reproduction inhérente aux institutions de développement. Car l'autonomie de la "base" signifierait la perte de la raison d'être des développeurs. On voit alors que des stratégies se développent où **les nouvelles associations de type ONG cherchent à la fois à « rendre la base autonome », mais aussi à la maintenir dans des réseaux de dépendance.** À nouveau, de nouvelles études s'inscrivant cette fois dans le long terme, nous permettrait de saisir plus spécifiquement l'évolution des rapports ONG locales - groupements de base qui s'établissent dans un continuum entre l'autonomisation totale du public cible et le maintien de dépendances lourdes.

On peut souligner quelques caractéristiques propres aux O.N.G. urbaines africaines qui peuvent paraître surprenantes ou contradictoires au regard même des discours de leurs promoteurs.

Misérabilisme et parfois paternalisme à l'égard des populations destinataires des actions sont perceptibles. Attitudes qui réactivent sans cesse la partition entre « gens du papier » et « gens de la terre » traversant l'imaginaire africain contemporain.

Formalisme organisationnel et inflation statutaire qui peuvent remplir, comme nous l'avons vu, des fonctions affectives de responsabilisation via le *membership* de l'honneur.

Foi parfois surprenante dans les solutions techniques.

Comme nous l'avons souligné plus haut, le discours des O.N.G locales, tant à Cotonou qu'à Lubumbashi, est de **nature consensuelle**. Ces structures se présentent souvent comme apolitiques, non ethniques, non confessionnelles, voire œcuméniques. Plusieurs pistes peuvent être avancées pour rendre compte de ce discours. Tout d'abord, ce consensualisme semble faire écho aux discours toujours nationalitaires des pouvoirs publics chargés de mettre en branle le développement depuis les indépendances. L'un des slogans du P.R.P.B. lancé dans le courant des années 70 signifiait au peuple béninois qu'il fallait « compter sur nos propres forces ». Ce mot d'ordre est largement répandu aussi bien à Cotonou qu'à Lubumbashi où ce slogan trahit une nécessité évidente. Il occulte toujours le fait que les « forces » sont très inégales et rarement convergentes. En deuxième lieu, ce discours dont est évacuée toute forme d'antagonisme et qui clame l'intérêt évident et homogène du peuple, pose la technicité ou la communication en seules zones de débat social, tout en évitant toute discussion sur la légitimité même des intervenants et de leurs actions. Issue commode en certains cas ! Enfin, il contraste avec la recherche permanente de soutiens extérieurs.

Ceci étant, le discours est une chose, la pratique en est une autre et nous avons signalé que loin d'être des objets sans identités politiques confessionnelles ou ethniques particulières, les pratiques de développement aussi bien en ville qu'à la campagne sont souvent investies de significations particulières en regard des multiples jeux identitaires et de pouvoir. Les ONG locales ne sont **pas aussi neutres que leurs discours semblent l'affirmer.**

Nous pensons que cette première approche de ces nouveaux tissus associatifs locaux a contribué à donner une image plus précise des réalités en rompant parfois avec certains a priori de la philosophie actuelle des interventions de développement. Les associations que nous avons étudiées ne peuvent se satisfaire **ni d'une analyse en termes de prédation d'une « rente du développement » ni d'une**

approche glorifiant l'alternative par la société civile. Nos propos ont tenu à se dégager des dérives trop pessimistes (la prédation des «ONG de salon») et trop optimistes (la glorification du civil) en tentant de fournir une image plus fidèle et moins orientée de ces innovations associatives.

Nous sommes loin d'avoir épuisé les pistes de réflexion quant à la question de la société civile au Sud du Sahara. Il est évident que l'on ne peut la réduire aux seules associations de type ONG. La société civile est aussi constituée d'intérêts économiques qui ne relèvent pas du marché mondial. Cependant, il est permis de penser que la constitution en Afrique d'un espace public rencontre deux obstacles. En premier lieu, l'espace qui s'ébauche entre la communauté dont l'archétype reste la parenté lignagère et l'État censé incarner la nation, une et entière, reste fragile. Un espace public et donc une société civile ne peuvent se construire qu'en faisant reculer les empires de l'un et de l'autre. **En deuxième lieu, le consensualisme et la rhétorique du «besoin criant» largement entretenus par les discours politiques locaux et les coopérations, pèsent lourdement sur l'objectivation des intérêts collectifs qui, qu'on le veuille ou non, ne sont jamais identiques ni réductibles.**

Quel que soit le jugement que l'on peut porter sur chaque association en particulier et sur ses performances, il est évident que faute d'une société civile telle que nous l'entendons, un espace est ouvert qui mobilisera de manière croissante acteurs collectifs et projets. Nous espérons avoir livré quelques balises permettant de sortir de l'injonction paradoxale dans laquelle nous enfermons trop souvent les acteurs africains en leur proposant implicitement d'être à la fois identiques à nous et différents.

BIBLIOGRAPHIE

ADAMON A.D., *Le Renouveau Démocratique au Bénin. La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de Transition*, Paris, L'Harmattan, 1995, col. « Points de vue concrets ».

AFRICA CONFIDENTIAL, A Soglo go-slow, *Africa Confidential*, 1995, vol. 36, n°15, pp. 6-7.

ALLOU (S.), Les associations françaises de solidarité internationale et la question urbaine, in: *O.N.G. et développement.*, pp. 415-428, 1998.

BADIE B., *Le Développement Politique*, Paris, Economica, 1994 (5è édition), col « Politique Comparée ».

BALANDIER (G), *Sociologie des brazzavilles noires*, Paris, A.Colin, 1955.

BANEGAS R., Retour sur une «transition modèle ». Les dynamiques du dedans et du dehors de la démocratisation béninoise, Daloz J.P. & Quantin P., *Transition démocratiques africaines. Dynamiques et contraintes (1990-1994)*, Paris Karthala, 1997, pp. 23-94.

BANEGAS R., Marchandisation du vote, citoyenneté et consolidation démocratique au Bénin, *Politique Africaine*, 1998, 69, pp. 75-87

BANZA MUTOMBO, L'émergence d'une société civile au Katanga, *La Voix des O.N.G.D*, 1995, n°1, p.5

BAYART J.F., *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989

BAYART J.F., La problématique de la démocratie en Afrique. «La Baule et puis après? », *Politique Africaine*, 43, 1991, pp. 5-20.

BAYART J.F., La revanche des sociétés africaines, *Politique Africaine*, 11, 1983, pp. 95-127.

BIERSCHENK T., La démocratie au village. Etat, démocratisation et « politique pas le bas » au Bénin, BIRSCHENK T. (ed.), *Les effets socio-politiques de la démocratisation en milieu rural au Bénin*, Stuttgart, Universität Hohenheim, 1994 (Deux tomes)

BLANEY D. L. & PASCHA M. K., Civil society and democracy in the third World: Ambiguities and historical possibilities, *Studies in comparative international development*, volume 28, nombre 1, pp. 3-24, 1993.

BRAECKMAN C., *Le dinosaure. Le Zaïre de Mobutu*, Paris, Fayard, 1997.

BRATTON M., The politics of government-NGO relations in Africa. *World Development* 17 (4), pp.569-587, 1989.

BRATTON, Civil Society and Political Transition in Africa, HABERSON J.W., ROTHCHILD D. & CHAZAN N., *Civil Society and the State in Africa*, London, Lynne Rienner Publisher, 1991.

BRETT E. A., (1993), Voluntary agencies as development organizations: Theorizing the problem of efficiency and accountability. *Development and Change* 24, pp.269-303.

BROWN L. D., (1991), Bridging organizations and sustainable development. *Human Relations* 44 (8), pp.807-831.

CASTELLS M., *La société en réseau. L'ère de l'information*, Paris, Fayard, 1998.

CERNEA M., Non governmental Organizations and local development. *Discussion Paper* n°40. Washington: World Bank, 1988.

CHAVIGNY R., Economies en Transition et Economies en Développement : une comparaison, *Revue Tiers Monde*, t. XXXVIII, 152, pp. 727-751.

CNONGD & Unicef-Zaïre, Les O.N.G. du Zaïre en 96. Analyse de la situation et répertoire, Kinshasa, CNONGD & Unicef-Zaïre, 1996.

DABENE O., Comment sortir d'un régime autoritaire, *Sciences Humaines*, 1998, 81, pp. 28-31

DALOZ J.P. & QUANTIN P., *Transition démocratiques africaines. Dynamiques et contraintes (1990-1994)*, Paris, Karthala, 1997.

DELER J.-P., FAURE Y.-A., PIVETEAU A., ROCA P.-J., (dir.), *O.N.G. et développement. Société, économie, politique*. Paris, Karthala, 1998.

DENIS J., *Le phénomène urbain en Afrique central*, Namur, Bibliothèque de la faculté de philosophie et lettre, fascicule 22, 1958.

De VILLERS G., *De Mobutu à Mobutu. Trente ans de relations Belgique-Zaïre*, Bruxelles, DeBoeck Université, 1995, col. « PolHis ».

De VILLERS G. (en collaboration avec Omasombo Tshonda J.), Zaïre : la transition manquée, Bruxelles, Institut Africain-CEDAF, col. (Cahiers Africains, vol 7, n°27,28,29, années 90), 1997.

ERPICUM R., Le choix des O.N.G. zaïroises, *Zaïre-Afrique*, mars 95, pp. 153-157.

FOWLER A., NGOs in Africa: naming them by what they are. In: « Non-government organizations' contribution to development, ed. K. Kinyanjui. *Occasional Paper*, No° 50, Institute of Development Studies, University of Nairobi, Nairobi, 1985.

FOWLER A., Building partnerships between Northern and Southern development NGO's: issues of the nineties, IN: *Development: journal of the society for international development*, n1, 1992, p. 16-23.

FOWLER A., NGO's as agents of democratization: an african perspective , IN: *Development: journal of the society for international development*, vol 5, n3, 1993, p.325-339.

FOWLER A., Distant obligations: speculations on NGO funding and the global market, In: *Review of African political economy*, 55, 1992, p.9-29.

FUKUYAMA, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Flammarion, 1993.

GIBBAL J.-M., *Citadins et villageois dans la ville africaine. L'exemple d'Abidjan*. Presses Universitaires de Grenoble, 1974.

GILBERT & GUGLER, *Cities, poverty and development. Urbanization in the third world*, Oxford, Oxford University Press, p.331, 1992.

HABERSON J.W., ROTHCHILD D. & CHAZAN N., *Civil Society and the State in Africa*, London, Lynne Rienner Publisher, 1991.

HALL N., HART R. and MITLIN D., (eds.), *Urban opportunity. The work of NGOs in cities of the South*. Intermediate technology publications, 1996.

HOUART F. & Coolsaet R., *L'Afrique subsaharienne en transition*, Bruxelles, GRIP, 1995, col. « Les dossiers du GRIP ».

HUNTINGTON S., *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991.

IGUE J. & SOULE G., *L'Etat entrepôt au Bénin. Commerce informel ou solution à la crise*, Paris, Karthala, 1992.

IGUE J. (dir.), *L'économie Béninoise sous Ajustement Structurel. Quelques questions cruciales et perspectives*, Actes d'un atelier mis sur pied à l'initiative du Laboratoire d'Analyse Régionale et d'Expertise Sociale (LARES) et de l'Institut Kilimanjaro (IK), Cotonou, décembre 96.

JACQUEMOT P., La désétatisation en Afrique subsaharienne. Enjeux et perspectives, *Revue Tiers Monde*, 1988, t. XXIX, 114, pp. 271-293.

JAGLIN et DUBRESSON, *Pouvoirs et cités d'Afrique noire*, Paris, Karthala, 1993.

KABUYA C., Le processus de démocratisation en Afrique, Kioni Kiabantu A.R. (ed.), *La République Démocratique du Congo face aux défis du 21^e siècle*, Louvain-La-Neuve, Academia Bruylant, 1998.

KANKENDA Mbaya, La Crise de l'économie zaïroise, une crise de modèle d'accumulation, *Zaire, vers quel destiné?*, Paris, L'Harmattan, 1989?

KIMPIANGHA MAHANIAH, *Le Mouvement O.N.G. au Zaïre*, Kinshasa, Editions Centre de Vulgarisation Agricole, 1996.

KUMAR K., (1993), Civil society: an inquiry into the usefulness of an historical term, *British Journal of Sociology*, nombre 44, issue no°3.

LACOSTE Y. (dir.), *Dictionnaire géopolitique des Etats*, Paris, Flammarion, 1994.

LAIDI Z., *Le temps mondial*, Bruxelles, Editions Complexe, 1997.

LE BRIS E., Les O.N.G. africaines investissent la scène urbaine, in « *O.N.G. et développement* », Karthala, 1998, pp.429-446.

LE MONDE DIPLOMATIQUE, Supplément spécial sur le Congo-Kinshasa, 10 ans après l'indépendance, *Le Monde Diplomatique*, Juin 1970.

MAC GAFFEY J. (ed.), *The Real Economy of Zaïre. The Contribution of Smuggling and other Unofficial Activities to National Wealth*, London, Philadelphia, James Currey, University of Pennsylvania Press, 1991.

MAC GAFFEY J., Civil Society in Zaïre : Hidden Resistance and The Use of Personal Ties in Class Struggle, Harbeson J.W., Rothchild D. & Chazan N., *Civil Society and The State in Africa*, Boulder London, Lynne Rienner Publisher, 1994, pp. 169-189.

MARCUSSEN H. S., (1998), Les O.N.G. et la construction de la société civile dans les pays en développement, in «*O.N.G. et développement* », pp.573- 597.

MARIE A. et alii, *Paradoxes de l'individualisation dans la société abidjanaise. Etude de cas en milieu social précarisé. Rapport de fin d'étude*, GIDIS-ORSTOM, 1994.

M'BWEBWA KALALA J.P., *La République du Zaïre. Les institutions politique*, Liège, CAPRI, Université de Liège, Fac. de Droit, 1994, col. « Etudes et Recherches », n°52.

MEDARD J.F., Les démocratisation africaine, Guichaoua A. (dir.), *Question de développement. Nouvelles approches et enjeux*, Paris, L'Harmattan, 1996., pp. 95-114.

MINISTERE du PLAN de la RESTRUCTURATION ECONOMIQUE et de la PROMOTION DE l'EMPLOI, *Liste des Organisations Non Gouvernementales en activité au Bénin au 30 novembre 1997*, Cotonou, Ministère du plan de la restructuration économique et de la promotion de l'emploi, 1997.

MO.N.G.A C., Civil Society and Democratisation in Francophone Africa, *The Journal of Modern African Studies*, 1995, 33, pp.359-379.

MUCHUKIWA B., *Les O.N.G. locales : pouvoir et contrepuvoir au Zaïre*, (texte dactylographié), 1995.

MUDEMBA M'BAYA, *Le développement endogène au Zaïre*, Kinshasa, Presses Université Catholique de Kinshasa, 1997.

MYRDAL G., L'Etat « mou » dans les pays sous-développé, *Revue Tiers Monde*, 1969, pp. 5-24.

NATIONS UNIES, *Annuaire Statistiques 1995*, New York, Nations Unies, 1997, (42è édition).

NATIONS UNIES, *Annuaire Statistiques 1994*, New York, Nations Unies, 1996, (41è édition).

NATIONS UNIES, *Annuaire Statistiques 1993*, New York, Nations Unies, 1995, 40è édition).

NATIONS UNIES, *Annuaire Statistiques 1988-1989*, New York, Nations Unies, 1992 (37è édition).

NATIONS UNIES, *Annuaire Statistiques 1987*, New York, Nations Unies, 1990, (36è édition).

NDYAWEL E NZIEM I., *Histoire générale du Congo. De l'héritage ancien à la République Démocratique*, Paris-Bruxelles, Duculot, 1998.

NWAJIAKU K., The National Conference in Benin and Togo Revisited, *The Journal of Modern African Studies*, 1994, 32, 3, pp. 429-447.

OBERSCHALL A., *Social Movements. Ideologies, Interest and Identities*, New Brunswick (USA) and London (UK), Transaction Publisher, 1993.

O'DEYE (M.), *Les associations en villes africaines*, Dakar-Brazzaville, Paris, l'Harmattan, 1985, p.70.

OKITUNDU R., Les petites organisations communautaires comme espace de développement local. Cas de la Communauté de Base au Zaïre, Louvain-la-Neuve, CIACO-UCL, 1994.

OLIVIER de SARDAN J.P., *Anthropologie et Développement, Essai en socio-anthropologie du développement*, Paris, Karthala.

OLSON M., *Les logiques de l'Action Collectives*, Paris, P.U.F., 1987.

O.N.U., Annuaire de statistique du commerce mondial, NY, ONU, 1992

OSMONT (A.), *La Banque Mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, éd. Karthala, 1995, p. 312.

PEEMANS J.Ph., Modernisation, globalisation et territoires: l'évolution des regards sur l'articulation des espaces urbains et ruraux dans les processus de développement, *Revue Tiers Monde*, t. XXXVI, 141, 1995, pp. 17-40.

PEEMANS J.Ph., *Crise de la modernisation et pratiques populaires au Zaïre et en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1997.

PNUD, Rapport sur le développement humain, New York, Nations Unies, 1998.

PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 1993, New York, Nations Unies, 1995.

POLITIQUE AFRICAINE, Le Bénin, *Politique Africaine* (série d'articles), 1995.

RAYNAL J.J., Le renouveau démocratique béninois : modèle ou mirage?, *Afrique Contemporaine*, 1991, 160, pp. 3-25.

Searching for impact and methods: NGO evaluation synthesis study. A report prepared for the OECD/DAC, 1997.

SMILLIE (I.), *The alms bazaar. Altruism under fire- Non-profit organizations and international development*, éd. I.T., London, 1995.

STREN R. E. et WHITE R. R., (dir.), *Villes africaines en crise. Gérer la croissance urbaine au sud du Sahara*, Paris, L'Harmattan, 1993.

TOURE (M.) et FADAYOMI (T.O.), (dir.), *Migrations et urbanisation au sud du Sahara. Quels impacts sur les politiques de population et de développement?* Paris, Karthala, 1993.

VAKIL A.C., (1997), Confronting the classification problem: toward a taxonomy of NGOs, *World Development*, vol. 25, no°12, pp.2057-2070.

VITTIN T.E., Bénin du «système Kérékou» au renouveau démocratique, MEDARD J.F. (dir.), *Etats d'Afrique Noire. Formations, mécanismes et crise*, Paris, Karthala, 1991

VERHAGEN K. *L'auto-développement? Un défi posé aux O.N.G.*, Paris, L'Harmattan, 1991.

WAMU OYATAMBWE, Eglise Catholique et pouvoir politique au Congo-Zaïre. La quête démocratique, Paris, L'Harmattan, 1997, col. « Points de vue ».

WAMU OYATAMBWE D., La démocratisation au Congo : 1990-1995, Etude Evaluative, Universiteit Antwerpen, RUCA, 1994

WILLAME J.C., De la démocratie «octroyée» à la démocratie enrayée (24 avril 1990-22 septembre 1991), *Cahiers du CEDAF*, Zaïre Année 90, vol 1., n°5-6, 1991.

WILLAME J.C., Gouvernance et Pouvoir. Essai sur trois trajectoires africaines. Madagascar, Somalie, Zaïre, *Cahiers Africains*, n°7-8, 1994.

WILLAME J.C., Le sens d'une trajectoire, *Revue Nouvelle*, 1998.

YOUNG C., *African Colonial State in Comparative Perspective*, New Haven and London, Yale University Press, 1994.

YOUNG C., *Introduction à la politique congolaise*, Bruxelles, CRISP, 1968.

YOUNG C., In Search of Civil Society, Harbeson J.W., Rothchild D. & Chazan N., *Civil Society and the State in Africa*, London, Lynne Rienner Publisher, 1991, pp. 33-50.

Table des matières

1. L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE DES ANNEES NONANTE ET LE NOUVEAU CONTEXTE DE LA COOPERATION INTERNATIONALE.....	10
1.1. TRANSITIONS POLITIQUES ET MARGINALISATION ECONOMIQUE.....	10
1.2. L'EMERGENCE DES SOCIETES CIVILES	13
1.2.1. <i>L'origine du concept</i>	13
1.2.2. <i>La résurgence du concept de société civile au début des années nonante</i>	15
1.3. VILLES AFRICAINES ET ASSOCIATIONS URBAINES.....	17
1.3.1. <i>Quelques tendances en chiffres</i>	17
1.3.2. <i>Les nouveaux défis et problèmes de l'urbanisation en Afrique subsaharienne</i>	17
1.3.3. <i>Une revalorisation du rôle des villes par les acteurs de la coopération au développement au début des années nonante</i>	18
1.3.4. <i>L'histoire de l'associationnisme urbain en Afrique subsaharienne : quelques éléments importants</i>	19
1.4. LA DECENTRALISATION POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE ET LE DEVELOPPEMENT LOCAL..	23
2. LES TRANSITIONS POLITIQUES, LA SOCIETE CIVILE ET LES O.N.G. AU BENIN ET EN R.D.C.....	25
2.1. TRANSITION ET SOCIETE CIVILE AU BENIN ET EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO....	25
2.1.1. <i>Les transitions béninoises et congolaises : deux trajectoires divergentes</i>	25
2.1.2. <i>L'émergence des sociétés civiles béninoises et congolaises</i>	29
2.2. PREMIER APERÇU DES O.N.G. EN R.D.C. ET AU BENIN.....	34
2.2.1. <i>Les O.N.G. au Bénin</i>	34
2.2.2. <i>Les associations de type O.N.G. en R.D.C. et au Katanga (aperçu général)</i>	37
3. DEFINITION DES CONCEPTS.....	39
3.1. L'ARENE	39
3.2. L'O.N.G.D.....	43
4. LES ASSOCIATIONS LOCALES DE TYPE O.N.G. : ORGANISATION, GOUVERNANCE, ACTEURS ET ACTIVITES	45
4.1. STRUCTURES ORGANISATIONNELLES	45
4.2. GOUVERNANCE, LEADERSHIP ET MEMBERSHIP	48
4.2.1. <i>Leaders, membres et publics cibles</i>	48
4.2.2. <i>Les ressources en circulation au sein des associations locales</i>	50
4.3. LE PROFIL DES ACTEURS DES ASSOCIATIONS LOCALES.....	51
4.4. LES ACTIVITES.....	54
4.4.1. <i>Les Droits de l'Homme</i>	54
4.4.2. <i>La promotion féminine</i>	55

4.4.3.	<i>L'épargne et le crédit</i>	56
4.4.4.	<i>Les services au public (enseignement, santé, gestion de l'environnement)</i>	57
4.4.5.	<i>Le développement communautaire</i>	60
4.4.6.	<i>En résumé...</i>	61
5.	DESCRIPTION DES ARENES LOCALES DU DEVELOPPEMENT A LUBUMBASHI ET A COTONOU. LES MODALITES D'INSERTION DES ASSOCIATIONS DE TYPE O.N.G. DANS LEUR ENVIRONNEMENT	63
5.1.	LES RAPPORTS AUX BAILLEURS DE FONDS : UNE SITUATION CONTRASTEE A COTONOU ET A LUBUMBASHI.....	64
5.2.	LES POUVOIRS PUBLICS.....	71
5.2.1.	<i>Les cadres juridiques et les modes d'agrément</i>	71
5.2.2.	<i>Les pouvoirs publics</i>	73
5.3.	LES RAPPORTS HORIZONTAUX : PLATES-FORMES, CONSORTIUMS ET ANTENNES.....	77
5.3.1.	<i>Les plates-formes et consortiums d'associations de type O.N.G.</i>	77
5.3.2.	<i>Les antennes</i>	80
5.4.	LES RAPPORTS AVEC LES PUBLICS	81