

# **L'adoption du projet de constitution d'une société civile par les élites urbaines africaines**

**Gautier PIROTTE**

PÔLe-SuD / Université de Liège

Par notre intervention dans le cadre de ce colloque, nous aimerions apporter un éclairage personnel sur l'un des changements majeurs de ces quinze dernières années dans les villes africaines : la prolifération de pratiques associatives de natures diverses, phénomène que l'on a qualifié de réveil (Kohtari, 1999) ou d'apparition d'une société civile. Notons déjà que ce « réveil de la société civile » n'est pas en soit un événement propre à ce continent, puisqu'il semble avoir accompagné la plupart des changements politiques et économiques qualifiés de « transitions » dans le courant des années 80 (Amérique latine) et 90 (outre l'Afrique subsaharienne, l'Asie et surtout l'Europe centrale et orientale).

Dans le contexte africain, ce réveil de la société civile a souvent suscité des commentaires excessifs qui vont du rejet pur et simple du concept qualifié d' « illusion » (Chabal & Dalloz, 1999) à l'exaltation des vertus de ces milliers d'associations de la société civile comme lieu d'expérimentation d'une démocratie à petite échelle (Bratton, 1989). Pour notre part, nous aimerions soumettre à l'analyse les idées suivantes. Tout d'abord, il semble que, à côté de ce débat quant à l'existence d'une véritable société civile en Afrique subsaharienne, la notion de société civile soit au cœur d'un projet global qui participe à la réforme de l'intervention de l'Etat en matière de développement politique et économique. Ensuite, il nous apparaît que l'adoption de ce projet par les populations locales est, au même titre que la prolifération d'un secteur économique informel, un élément de la recomposition de ce qu'on pourrait appeler à la suite d'Albert Hirschmann, l'économie politique de la patience.

Pour étayer cette réflexion, nous présenterons tout d'abord notre conception du « réveil de la société civile » en Afrique subsaharienne, conception défendue récemment dans le cadre d'une dissertation doctorale intitulée « L'invention des sociétés civiles en Europe de l'Est et en Afrique subsaharienne » qui analyse l'adoption d'un projet de constitution d'une société civile dans le contexte des transitions économiques et politiques de Roumanie et du Bénin dans les années quatre-vingt-dix. Nous illustrerons ce point de vue à partir de nos recherches conduites notamment sur les organisations non gouvernementales (ONG) de Cotonou, en République du Bénin. A partir de ce nouveau secteur associatif, nous soulignerons l'un des mécanismes mis en place dans le cadre des nouvelles politiques de développement (soutenues par les « partenaires du développement »<sup>1</sup>) conduites dans ce pays, mécanisme qui facilite le renforcement des positions des élites urbaines, pour un temps fragilisées à la suite de l'effondrement de l'ancien régime marxiste-léniniste du PRPB<sup>2</sup>.

## ***Le projet de constitution d'une société civile en Afrique subsaharienne***

---

<sup>1</sup> pour reprendre la terminologie du « post-Washington Consensus ».

<sup>2</sup> Parti de la Révolution Populaire du Bénin.

Tout d'abord, énonçons notre conception du renouveau ou du « réveil » de la société civile, notamment en Afrique au Sud du Sahara. Pourquoi parler de *projet* de constitution d'une société civile, singulièrement dans le contexte africain ? Depuis l'âge des Conférences Nationales qui a sanctionné le consensus post-colonial en Afrique, on a assisté à une prolifération des pratiques associatives, notamment en zone urbaine. Ce « boom » associatif (perceptible aussi en Europe de l'Est après la chute du Mur de Berlin) s'inscrit aussi dans le contexte particulier d'une critique radicale du rôle de l'Etat comme acteur du développement économique (plans d'ajustement structurel, promotion de la bonne gouvernance) et politique (démocratisation). Ce qu'on a régulièrement appelé le « réveil de la société civile » s'inscrit principalement au sein d'un vaste et vague contexte de transitions et s'associe à un ensemble d'éléments conceptuels (décentralisation, bonne gouvernance, lutte contre la corruption, ...) qui tiennent le haut du pavé dans les projets contemporains de développement appliqués notamment au continent africain dans les années 90.

En ce qui concerne l'Afrique subsaharienne, l'extension de ce concept de société civile à l'analyse des sociétés non occidentales peut poser quelques problèmes. Les critiques les plus radicales sont venues des politologues (surtout francophones) comme Bertrand Badie (1992) ou encore Patrick Chabal et Jean-Pascal Dalloz plus récemment (1999). Sans trop nous appesantir sur ce débat, nous soulignerons, à la suite de René Otayek (1999), que la disqualification la plus fondamentale de la société civile dans le contexte politique africain provient d'une lecture qui veut que dans ces pays, l'Etat et la Société s'interpénétreraient à un degré tel qu'ils se confondraient l'un dans l'autre selon deux scénarios. Au premier qui est celui de l'absorption de la Société par un Etat autoritaire, scénario du phantasme de l'*Etat intégral* (Copans 1980 ; Coulon, 1981 ; mais aussi Young, 1994) répondrait celui de l'*Etat rhizome* (Bayart, 1989) où l'Etat est gangrené par la société et les logiques communautaires qui la traversent. Ainsi pour Chabal et Dalloz (1999), l'Etat et la société s'interpénétreraient à un degré considérable et sous des formes variées - notamment à travers les logiques communautaires et factionnelles - que toute distinction entre Etat, société civile et famille, trois sphères supposées dotées d'une relative autonomie, paraîtrait inadéquate. Pourtant, Ghils souligne que cette interpénétration société (civile) - Etat n'a rien de spécifiquement africain. Il écrit, sans référence explicite à l'Afrique : « Même démocratique et régi par le suffrage universel, le fonctionnement de l'Etat ne saurait contenir les rivalités sociales et politiques ni même ethniques et communautaires à l'extérieur de sa sphère propre (...). La disjonction absolue entre Etat et société civile se trouve constamment invalidée par la compénétration effective des acteurs étatiques et non étatiques. Ce qui n'empêche pas, comme l'atteste l'évolution des formes spatio-temporelles de l'Etat que des tentatives sont faites d'un côté comme de l'autre pour éliminer ce rapport contradictoire par l'édification d'un Etat englobant ou à l'inverse d'une société civile libérée au maximum des pesanteurs étatiques » (Ghils, 1993 : 142).

L'Afrique présenterait-elle alors un degré d'indifférenciation inégalé ou des modalités d'indifférenciation tellement singulières ? La notion de « bien commun » reste ténue, les frontières entre les domaines civils et étatiques, entre le privé et le public semblent poreuses, voire fictives. Si les solidarités horizontales n'ont pas cours, la notion de société civile n'est au mieux qu'un projet et ce que l'on peut en attendre (entre autres une contre-légitimité et d'autres modes d'allocation-mobilisation de ressources ou encore une redéfinition de la citoyenneté) ne saurait déroger aux lois de la captation et de la redistribution communautaro-factionnelle. Ce point de vue est sans doute trop marqué par la discipline. En effet, il

fonctionne comme si le politique africain, si singulier, recouvrait toute la réalité sociale africaine. Or, il n'est pas unimaginable que dans le contexte actuel, des intérêts collectifs de tous types se constituent sans rapport immédiat à une sphère politique de plus en plus défaillante.

Quand bien même les mises en garde des politologues nous paraissent des plus fondées, un attachement trop fidèle à celles-ci risquerait de handicaper lourdement le travail du sociologue et de l'anthropologue attachés à l'étude des « sociétés civiles africaines », étude de plus en plus schizophrénique d'une réalité simultanément « palpable » grâce à la prolifération d'associations en tous genres (ONG, associations de quartiers, associations de parents d'élèves, groupes informels pour ne citer que quelques exemples) mais également rendue impossible en raison d'une gouvernance *made in africa* (cf. *Africa Works !* de Chabal et Dalloz, 1999) bien trop éloignée du parangon occidental.

La réfutation des sociétés civiles non occidentales au nom de la proximité du concept avec le parcours de la modernité politique sociale et économique occidentale tranche avec sa popularité actuelle, notamment auprès des opérateurs du développement qu'ils soient occidentaux ou non. Pour éviter de nous éterniser dans ce débat, nous préférons parler d'un *projet*<sup>3</sup> de constitution d'une société civile. Ce projet s'inspire des conceptions occidentales de cette notion de société civile en termes de « contre-pouvoir » (de Montesquieu à Tocqueville) et de « tiers secteur » notamment (conception plus récente issue du courant utopiste et néo-communautariste<sup>4</sup> ainsi que de la démocratie chrétienne).

Ce projet de constitution d'une société civile est, selon nous, tout à la fois *importé* et *réapproprié*. Autrement dit, il prend ses racines à l'extérieur des sociétés observées (au Sud ou à l'Est) mais est ensuite réemployé ou réinventé par les populations locales qui lui donnent sens et le réinterprètent. Dans un premier temps, le projet est d'abord soumis voire dépendant d'influences extérieures aux sociétés qui l'adoptent. Plus précisément, en s'inspirant des conceptions occidentales de la société civile en termes de Tiers Secteur ou de contre-pouvoir, la notion même de société civile s'inscrit dans la foulée des politiques de développement

---

<sup>3</sup> Par « projet » nous nous référons également à la conception énoncée par Boltanski et Chiappello dans leur ouvrage, le *Nouvel esprit du capitalisme* (1999). Sans vouloir rentrer dans les profondeurs de leur analyse, rappelons tout d'abord que ces deux auteurs constatent que la vie sociale est faite « d'une multiplication de rencontres et de connexions temporaires, mais réactivables à des groupes divers, opérées à des distances sociales, professionnelles, géographiques, culturelles éventuellement très grandes » (Boltanski & Chiappello, 1999 : 157). Dans le contexte d'un espace social constitué en réseaux, « le *projet* rassemble temporairement des personnes très disparates et se présente comme un bout de réseau fortement activé pendant une période relativement courte mais qui permet de forger des liens plus durables qui seront ensuite mis en sommeil tout en restant disponibles. Les projets permettent la production et l'accumulation dans un monde qui, s'il était purement connexionniste, ne connaîtrait que des flux sans que rien ne puisse se stabiliser, s'accumuler ou prendre forme(...). Le *projet* est précisément un amas de connexions actives propre à faire naître des formes, c'est-à-dire à faire exister des objets et des sujets en stabilisant et en rendant irréversibles des liens » (Boltanski & Chiappello, 1999 : 157). Nous retenons cette conceptualisation pour cette idée de fondement du lien social par cristallisation ou convergence d'intérêts d'individus « disparates » qui peuvent être distancés socialement, professionnellement, géographiquement et culturellement. Le projet de constitution d'une société civile est bien ce bout de réseau fortement réactivé qui connecte entre eux des acteurs sociaux aussi distancés socialement, géographiquement, professionnellement que culturellement. Il est bien un amas de connexion qui permet de faire apparaître des objets (notamment la société civile) comme des sujets (comme les « *organisations de la société civile* » par exemple). Il est la base d'un lien social dont les modalités expressives peuvent varier selon les espaces sociaux envisagés.

<sup>4</sup> D'où sont nées plusieurs expériences des « Ateliers sociaux » de Louis Blancs, aux « pionniers de Rochdale » en passant par les phalanstères fourieristes jusqu'aux systèmes d'échanges locaux actuels (cf. Laville, 1994 mais aussi Desroches, 1977).

renouvelées dans les années 80 et 90 qui mettent l'accent sur la bonne gouvernance, la participation des populations au développement ou encore la décentralisation<sup>5</sup>. Ces politiques, impulsées par les acteurs dominants du complexe développeur international, ont facilité directement (soutien de plus en plus important par les grands bailleurs de fonds multilatéraux ou bilatéraux aux organisations non gouvernementales du Nord puis du Sud) ou indirectement (réforme de l'interventionnisme étatique et importance renouvelée des dynamiques associatives « à la base » pour faciliter la prise en charge de certains secteurs sociaux par exemple) la prolifération de pratiques associatives qui semblaient incarner ce « réveil de la société civile ».

Mais ce projet fait également l'objet d'une appropriation particulière par les populations concernées ce qui oblige l'observateur à s'intéresser également à la trajectoire historique et locale des pratiques associatives, des rapports Etat/population, des relations entre élites et contre-élites, par exemple. On pourrait ainsi très bien dupliquer l'analyse bayartienne de l'Etat à ce projet de société civile<sup>6</sup> en Afrique subsaharienne, c'est-à-dire concevoir le projet de constitution d'une société civile comme la greffe d'un produit de nature occidentale (comme l'Etat colonial ou le projet et la notion même de développement) mais dont les modalités d'expression sont largement dépendantes des dynamiques sociales locales parfois plus anciennes. Cette greffe du projet de constitution d'une société civile au Sud (comme à l'Est) répond donc autant à des dynamiques du dehors (renouveau des politiques de développement dans les années 80 par exemple) que du dedans (libéralisation des régimes politiques, fin du « consensus » post-colonial, ...). De la sorte, ce projet de société civile, cette invention quotidienne, si elle est orientée par des stratégies qui dépassent le simple cadre des espaces locaux soumis à l'étude, ne correspond pas pour autant à un énième avatar de l'occidentalisation du monde à la Serge Latouche (1989).

Si le projet de constitution d'une société civile est loin de se résumer aux seules organisations non gouvernementales, notamment en Afrique subsaharienne où d'autres acteurs collectifs cherchent à se prévaloir de cet espace particulier et tellement hypothétique entre l'Etat et la population, il faut bien reconnaître que la prolifération de ce type de structure associative est un phénomène incontournable de la réalité urbaine africaine de ces quinze dernières années. Le soutien à la société civile est devenu une des lignes de crédit régulière des budgets des principaux « partenaires du développement ». Ces fonds sont le plus souvent orientés vers ces nouvelles structures associatives. D'ailleurs, plus encore qu'à la libéralisation de régimes autoritaires (socialistes ou non) et le recouvrement formel du droit d'association, la multiplication de ces ONG dans le courant des années 80 est due d'abord à un soutien de plus

---

<sup>5</sup> L'absence de société civile au Sud, pense-t-on, a produit des gouvernements faibles (« soft State ») et abouti à des sociétés basées sur le paternalisme, l'exploitation, la corruption et la pauvreté. La notion de société civile devient alors le « chaînon manquant » qui permet d'articuler une réflexion sur la nécessaire démocratisation des régimes, mais aussi sur une réforme de l'aide au développement trop orientée vers des macro-projets mis en chantier par des appareils d'Etat inefficients et pléthoriques. De ce point de vue, le participationnisme (sans être une véritable innovation, cf. Laurent & Peemans, 1998) semble prendre un nouveau souffle. La promotion de ladite société civile est sans doute liée à une thématique elle aussi beaucoup discutée et promue « par le haut », celle de la décentralisation. Les organisations de la société civile, plus souples, plus adaptables, plus proches des populations cibles auraient donc la charge de démocratiser le développement, de le rendre plus efficace, d'en restituer l'initiative et le contrôle aux couches les plus éloignées des organes de direction de la société. Les PAS peuvent être compris comme un soutien initial et indirect au développement d'une société civile au Sud puisqu'il s'agit de libérer les forces sociales du marché. On renoue ici avec la lecture la plus libérale de la société civile, celle des Lumières écossaises (Smith, Mandeville, Fergusson) pour qui la société civile s'identifiait avec les acteurs sociaux actifs au sein d'un marché libéré des contraintes morales et politiques.

<sup>6</sup> A condition de s'éloigner de la conception un peu trop lâche de la société civile énoncée par Bayart lui-même dans ses écrits des années 80 relatifs à la « revanche de la société civile » (Bayart, 1983 et 1986, notamment).

en plus marqué des institutions dominantes du complexe développeur international à ces associations<sup>7</sup> présentant des avantages comparatifs indéniables (flexibilité, accès à des populations cibles particulières, travail à moindre coût, capacité à promouvoir la participation) par rapport aux structures étatiques alors très décriées. Nous avons donc porté notre regard sur ces O.N.G.

Le soutien aux organisations non gouvernementales au nom du renforcement de la société civile ne prend pas uniquement l'allure d'un flux financier, mais va bien au-delà. Pour les bailleurs des nouveaux secteurs ONG, il ne s'agit pas simplement d'alimenter financièrement les projets de développement dont les ONG sont les exécutrices. L'on mène également une politique de modernisation, dite d'*empowerment* qui prend les traits d'une stratégie de formatage et de mise en clientèle sélective de ces nouveaux courtiers locaux du développement. Cette politique s'incarne dans la multiplication des séminaires, des formations auxquelles les « partenaires » occidentaux convient les leaders d'ONG locales. Concrètement, lorsqu'un « partenaire du développement » arrive au Bénin, il commence d'abord par prospecter le secteur ONG en mobilisant un bureau d'études (le plus souvent constitué d'ailleurs en...ONG). Sur base de cette étude, le « partenaire » sélectionne un certain nombre d'ONG actives dans un domaine d'intervention quelconque. Ces ONG sont invitées à participer à une série de séminaires (les « trainings ») où l'on inculquera les éléments de base d'une bonne gouvernance associative. Ces règles de bonne conduite concernent à la fois la manière dont l'association doit être organisée structurellement, la façon dont elle doit être gérée quotidiennement, les projets rédigés et appliqués, etc. Cette succession de séances de formation ressemble à une course d'obstacles qui in fine permet aux « partenaires » de séparer le bon grain de l'ivraie au sein du secteur ONG béninois<sup>8</sup>. Pour

---

<sup>7</sup> Guilhot souligne : « A partir de 1985-1986, l'influence des ONG auprès de la Banque Mondiale s'explique donc moins par une quelconque mobilisation de terrain – les émeutes anti-FMI dans les pays en voie de développement (PED) ont eu une répercussion à peu près nulle à Washington – que par leur compatibilité professionnelle avec l'institution.(...) Au lieu de voir dans ces organisations des trouble-fête en puissance qu'il s'agit de devancer en payant un tribut rhétorique à certains de leurs thèmes de prédilection, elle [NB : la Banque Mondiale] comprend que leur professionnalisme peut servir au mieux ses intérêts. » (Guilhot, 2000 : 21). De fait, depuis 1982, il existe un Comité ONG-Banque Mondiale. Il regroupe 8 responsables de la Banque Mondiale et 26 représentants d'ONG qui se renouvellent annuellement. Et les partenariats n'ont cessé de croître. Entre 1977 et 1988, 6 % des projets financés par la Banque Mondiale concernaient des ONG. En 1993, le partenariat ONG – Banque mondiale franchit le cap des 30 % de projets pour atteindre les quasi 50 % quelques années plus tard. En 1993, les programmes des ONG internationales représentaient près de 14 % de l'ensemble de l'aide au développement ou l'équivalent de 8,5 milliards de dollars/an (Banque Mondiale - Groupe sur la Participation et les ONG, 1996 : 1).

<sup>8</sup> L'USAID n'a pas agi autrement au Bénin. Après une étude sérieuse du secteur ONG national menée par le cabinet d'études UFSJ en 1998, l'USAID a financé le projet BINGOS (Benin Indigenous Non Governmental Strengthening) mis en place par l'Ong américaine Africare. Cette expérience de formatage nous est relatée par le responsable d'une ONG active dans le secteur de la santé à Cotonou. « Africare nous a formés pendant trois ans. L'USAID avait des ONG avec lesquelles l'agence avait l'habitude de travailler. Ils en ont retenu une trentaine. On a assisté à des séminaires, des séances de formation sur les ONG en termes d'administration, de gestion et de fonctionnement d'une ONG. Ces séances étaient menées par Africare. Cela a été un peu dur à la fin. Il n'est plus resté que 18 ONG, hors des 30 du début. On est resté à 2 ou 3 ONG de santé. Africare voulait qu'on acquière de nouvelles habitudes pour la gestion de notre ONG. Nous, on a dit OK. On veut se professionnaliser et l'on est resté jusqu'à la fin de ces formations. En même temps que nous étions formés, Africare nous a soutenus financièrement pour qu'on puisse mettre en application ce que l'on apprenait. C'est ainsi qu'est né le financement de notre centre de santé à Cové. Africare nous a appris à rédiger un projet, nous a fourni un canevas...Au bout de 3 ans...ils nous ont livrés au monde des bailleurs de fonds...Pour nous tester, on a rédigé un premier projet, très petit, qu'on a présenté à l'USAID, simplement pour voir si on était de bons élèves. C'était un projet de sensibilisation des relais communautaires à Cové pour les MST et le SIDA. Ça a marché. On a alors fait un second projet pour le PNUD qui était plus grand que le premier. Il concernait la lutte contre le SIDA. Le

cette fraction des nouveaux secteurs ONG, les effets de cette modernisation sont de deux types : d'une part, elles subissent un effet d'uniformisation qui les rend pratiquement substituables les unes aux autres puisqu'elles adoptent en théorie des structures organisationnelles, des projets et même des *modus operandi* identiques (et cela s'inscrit dans le règlement d'ordre intérieur). D'autre part, ce système renforce la dépendance de cette fraction des secteurs ONG sensé incarner le projet de société civile vis-à-vis des bailleurs de fonds occidentaux.

Cependant, envisager les sociétés civiles « émergentes » uniquement comme des objets transposés selon le bon vouloir des « partenaires » du développement paraît réducteur. Si, comme nous l'avons suggéré plus haut, la naissance et l'essor des sociétés civiles pourraient s'expliquer par cette rencontre opportune et sans aucun doute extra déterminée<sup>9</sup> entre la volonté des « partenaires du développement » d'imposer des réformes dans les politiques et pratiques de développement (en modifiant le rôle attribué à chacun bien plus qu'en proposant des nouvelles solutions au sous-développement) et les intérêts de cette fraction d'une main-d'œuvre qualifiée directement disponible, cela n'exclut aucunement les tentatives *d'endogénéisation* (ou d'intra-détermination) des « sociétés civiles » *transplantées*. Ainsi, même si les ONG, par exemple, apparaissent le plus souvent comme des produits standardisés du marché du développement, les projets qu'elles développent, les acteurs qu'elles mobilisent, les relais qu'elles établissent avec les pouvoirs publics notamment révèlent souvent des particularismes locaux. De même, malgré les multiples efforts développés en ce sens par les bailleurs de fonds, on ne peut s'empêcher de penser que certaines pratiques locales démontrent une irréductibilité de certaines associations à toutes velléités de formatage. Pour preuves : les « détournements de fonds », la « mutation » incessante des projets de développement ou des objets sociaux constitutifs des ONG, la corruption au sein d'un milieu sensé « laver plus blanc ».

### ***Le projet de société civile au Bénin du Nouveau Démocratique***

Considérons donc l'adoption du projet de constitution d'une société civile en Afrique subsaharienne à partir de l'exemple de Cotonou au Bénin. Aujourd'hui, plus de 12 ans après l'ouverture de l'ère du Nouveau Démocratique, cette ville apparaît comme un excellent laboratoire d'analyse du projet de constitution d'une société civile en Afrique subsaharienne.

Initiateur du modèle de la Conférence Nationale comme mode de sortie de crise, le Bénin a connu une transition démocratique exemplaire avec l'apparition d'institutions démocratiques, des élections libres et, comble de la démocratie, une triple alternance à la tête des institutions de l'Etat débouchant sur ... le double retour du « Caméléon » (Mathieu Kérékou). En attendant la mise en application de la décentralisation qui devrait suivre la réélection de Kérékou<sup>10</sup>, on notera à partir des fines observations de Bierschenk (1994), que la transition démocratique béninoise elle-même peut apparaître en outre et globalement comme une

---

PNUD a financé notre projet. Après cela, l'ONU-SIDA qui travaille avec le PNUD nous a contactés pour un projet dans le courant de cette année... ».

<sup>9</sup> La notion même de « société civile » est héritière de la philosophie politique occidentale. On l'aura compris, notre point de vue s'éloigne fortement d'une vision – que nous qualifierions d'angélique- de l'apparition des sociétés civiles comme résultant de l'irruption des forces populaires trop souvent frustrées par le quadrillage autoritaire des appareils d'état coloniaux et postcoloniaux (cf. Monga, 1994).

<sup>10</sup> Objet de multiples débats et négociations, la décentralisation béninoise est à l'ordre du jour et suscite diverses stratégies de positionnement local des élites politiques et/ou associatives. Ces dernières apparaîtront peu ici dans la mesure où la recherche eut lieu en 98 et exclusivement à Cotonou.

réaffirmation de la tutelle des élites urbaines sur les dynamiques rurales où le projet de maillage institutionnel était loin d'être en mesure d'étouffer toutes les initiatives paysannes locales.

La ville de Cotonou est aujourd'hui la capitale économique du pays grâce notamment aux activités portuaires si importantes dans le cadre d'une économie de transit arrimée à l'économie nigériane. Bien qu'elle doive laisser le titre de capitale politique du Bénin à Porto-Novo (où siège l'Assemblée nationale), elle accueille l'essentiel de l'exécutif béninois (présidence et ministères). Elle est aussi une ville-phare du complexe développeur international puisqu'elle abrite la plupart des représentations nationales et même régionales des grandes agences internationales de développement. Plus des 3/4 des organisations non gouvernementales (ONG) béninoises y ont leur siège et toutes les associations de ressortissants<sup>11</sup> y ont un bureau également. Ajoutons à ces associations de nouvelles pratiques associatives apparues avec la redéfinition du rôle de l'Etat en matière de développement économique et politique ( multiplication des organisations syndicales, des partis politiques, développement des Associations de Parents d'Elèves dans un enseignement réformé, apparition d'associations de développement local urbain constituées par quartier) et des groupements plus ou moins formalisés (tontines, caisses d'épargne et de crédit, ...) et l'on se rendra compte que le champ associatif local est à la fois dense et varié.

Le secteur des ONG béninoises est une création relativement récente<sup>12</sup>. Selon un recensement de la FENONG (Fédération Nationale des ONG), 706 associations étaient déclarées entre 1958 et 1973. Seule une poignée d'entre elles peuvent être considérées comme des ancêtres du secteur ONG d'aujourd'hui. Il s'agissait principalement de clubs sportifs, d'associations de jeunes, des groupements d'entraide fortement marqués par des identités régionales, voire claniques. Un décret du 6 mai 1974 interdira la plupart de ces associations, accusées de travailler à l'encontre de la solidarité nationale et de la Révolution. Elles sont invitées à se fondre dans les structures annexes du parti unique. A partir de cette date et jusqu'en 1985, l'Etat 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.

Cette dissolution cadrerait avec les aspirations populistes et nationalistes du nouveau régime qui cherchait à regrouper derrière lui toutes les « forces vives de la nation » pour accomplir le développement. On sortait à l'époque d'une phase de haute instabilité politique marquée par une succession impressionnante de coups d'Etat. Cette intégration des associations au sein de l'appareil d'Etat du PRPB était alors perçue comme un facteur essentiel de cohésion nationale

---

<sup>11</sup> Associations regroupant les « fils du terroir », d'un village qui ont migré vers la ville. Elles sont les têtes de pont des associations de développement local du village à Cotonou. A ce titre elles jouent le rôle d'un filet protecteur (une sorte d'assurance sociale) pour les ressortissants du village exilés à Cotonou et peut également servir de force de lobbying auprès des ministères et des agences de développement.

<sup>12</sup> Cela est d'ailleurs visible dans le nombre de sièges réservés aux représentants de ces formes associatives à la Conférence Nationale de février 90. Sur les 107 associations de ressortissants déclarées à l'époque, 64 responsables siégeront à la Conférence aux côtés de seulement 4 responsables d'ONG (cf. Adamon, 1995). Si les ADL sont liées au déclin du régime du PRPB, les ONG sont surtout des créations du temps du Renouveau Démocratique.

et par conséquent de stabilité politique dont le Bénin, champion continental du putsch dans les années 60, avait bien besoin<sup>13</sup>.

A partir du milieu des années 80, on constate une lente apparition d'un mouvement associatif béninois autonome. Ceci se traduit par la création d'une vingtaine d'associations en 1986, et jusqu'à quarante en 1989. Par la suite, on assiste à une véritable explosion du mouvement associatif sous l'étiquette ONG. Plus de 140 de ces associations sont reconnues au cours de l'année 1990 et, par la suite, la création des ONG béninoises s'opère à un rythme supérieur à 200 associations par an. Selon un relevé des récépissés de déclaration de création du MISAT effectué par le nouveau ministère béninois en charge de la société civile (le MCRI-SCBE)<sup>14</sup>, 2.719 ONG auraient été créées entre 1990 et 1998<sup>15</sup>. Ce secteur étant soumis à un taux de mortalité important (voire de mort prématurée), la plupart des observateurs estiment à 30 ou 40 % de ce chiffre le nombre d'ONG « réellement actives » dans ce pays.

La genèse du secteur ONG au Bénin apparaît différente de celle qui a présidé à l'apparition de ces mêmes organisations dans les pays voisins du Sahel. Au Burkina Faso ou au Mali, par exemple, les nouvelles ONG locales sont apparues dans le courant des années 70 et 80 pour répondre aux besoins de redistribution de l'aide internationale d'urgence en contexte de famines et de sécheresse. Au Bénin, le secteur associatif de type ONG est plus récent et est apparu en parallèle au processus de réformes économiques et politico-institutionnelles à l'ère du « Renouveau démocratique ». Ce secteur naît à la fin des années 80 et se développe au début des années 90 par la conjonction de dynamiques particulières à la fois propres aux contestations du régime mono partisan du PRPB et orientées par les nouveaux enjeux de l'aide internationale.

### ***La fin du régime PRPB et la rupture du compromis post-colonial au Bénin***

La montée de la contestation du régime, principalement à partir de la seconde moitié des années 80, marque ce qu'on peut appeler avec Banégas (1997), l'épuisement du « compromis post-colonial » fondé sur un système de cooptation des élites au sein de l'appareil d'Etat. Confronté à une crise économique très importante – pour une grande partie liée aux répercussions de la crise mondiale au Nigeria dont l'économie (de « transit ») béninoise est très dépendante - l'Etat n'a plus les moyens d'absorber toutes les ambitions montantes. En milieu rural, on voit se multiplier des associations locales de développement, des « associations de ressortissants et de développement » de telle commune et de tel district. Comptant sur leurs propres forces et bénéficiant parfois du soutien des autorités publiques qui pratiquent déjà sans le dire une politique de « délégation » (Attolou, 1995), des villageois s'engagent sur la voie du développement participatif local non sans doter leur participation publique d'un aspect politique. Ces associations, comme jadis les associations d'élèves et d'étudiants (cf. l'UGEED), contribuent à la formation du nouvel espace politique. Les « associations de ressortissants » constituent aujourd'hui la base de cet espace socio-politique en négociant leur potentiel électoral (Bako-Arifari, 1995).

---

<sup>13</sup> En fait, en dehors des organisations créées sur la base du volontarisme étatique, le régime au pouvoir ne tolérait que l'intervention de quelques associations occidentales de type ONG, comme la Croix Rouge béninoise (qui apparaît en 1975), Caritas (la plus ancienne car elle reste active depuis son apparition au Dahomey en 1958) ou encore la délégation béninoise de Terre des Hommes (en 1975).

<sup>14</sup> Ministère Chargé des Relations avec les Institutions, la Société Civile et les Béninois de l'Extérieur.

<sup>15</sup> Une recherche commanditée quelques mois plus tôt par l'USAID faisait état, quant à elle de 1500 ONG.



Comme l'a bien montré Richard Banégas (1997), d'autres acteurs béninois feront entendre publiquement leur voix dans le concert de critiques d'un régime de plus en plus aux abois. Les Eglises (et notamment l'Eglise Catholique<sup>16</sup>), les mouvements syndicaux<sup>17</sup>, les étudiants, les enseignants et plus globalement la fonction publique vont jouer un rôle décisif dans la contestation<sup>18</sup> qui conduira à la dissolution du régime du PRPB. La mobilisation de ces acteurs contestataires constituera un premier moment de constitution de certaines ONG. On ne saurait donc réduire l'ensemble du secteur ONG à l'opportunisme des diplômés sans emploi et des « déflatés » de la fonction publique. Second moment, moins clairement contestataire, le secteur est investi dès « l'avènement » de la démocratie par des acteurs issus des institutions publiques.

Dans son analyse de la transition béninoise, Richard Banégas souligne que la stabilité du régime kérékiste (grosso modo de 1972 à 1989) reposait sur : « divers mécanismes d'accumulation et de gestion politique des richesses. (...) Pendant dix-sept ans, il a surtout tiré parti de la rente de situation d'une économie de transit. La perception et le détournement des droits de douanes, des taxes à la réexportation, alimentaient les caisses d'un Etat devenu entrepôt et permettaient l'entretien des clientèles, la redistribution des soutiens (...). » (Banégas, 1997 : 33). La République Populaire du Bénin tirait donc l'essentiel de ses richesses d'une économie de transit<sup>19</sup>, mais aussi, corollaire de ce système, de la contrebande et du commerce informel avec le Nigeria qui remplissait (et remplit toujours d'ailleurs) une double fonction au Bénin. D'une part, ces pratiques encouragées par le régime lui fournissaient sa propre capacité de redistribution et de régulation économique. D'autre part, elles constituaient une sorte de filet social protecteur. Mais une économie de transit est une économie très dépendante des flux commerciaux. Dans ce cas, c'est de la santé économique du puissant voisin nigérian que dépendait la santé économique du Bénin<sup>20</sup>.

Le second facteur de la stabilité du régime de Kérékou pendant 17 ans résidait en un « savant » système de cooptation des élites. Le principal vecteur de ce système de cooptation sera la fonction publique. Pour rappel, selon Thomas Bierschenk (1994), l'effectif de la fonction publique va grossir de façon extraordinaire en trois décennies, passant de 2.000 à 50.000 fonctionnaires vers 1990. « Combinée avec la politique de recrutement automatique des jeunes diplômés de l'Université, la circulation accélérée aux postes « juteux » de l'administration (notamment aux douanes) garantissait la loyauté des contre élites et prévenait toute opposition potentielle. » (Banégas, 1997 : 33). L'effondrement de l'économie béninoise dans la seconde partie des années 80 ne va plus permettre d'alimenter les réseaux clientélistes

---

<sup>16</sup> L'Eglise catholique qui, jusqu'à milieu des années 80 n'opposait au pouvoir en place qu'une résistance passive et était davantage tournée vers la spiritualité privée, va de plus en plus s'engager publiquement. La face la plus visible de cet investissement est le rôle joué par feu Mgr de Souza dans le processus de transition démocratique à travers la Conférence des Forces Vives de la Nation ainsi que le HCR. Bien que soumise à une volonté de mise sous tutelle de la part du PRPB, l'Eglise catholique a offert un lieu d'insoumission symbolique durant les dernières années du régime marxiste-léniniste surtout d'où sont sortis des groupements d'intellectuels, comme le « Club Perspective 21 », dont les principaux animateurs sont très actifs dans le « nouvel espace public » (au sens d'Habermas) à la charnière entre le monde associatif (et donc celui des ONG) et celui du politique.

<sup>17</sup> Richard Banégas souligne également le rôle de contestataire joué par le Parti Communiste du Dahomey (PCD), seule force dissidente réelle au régime du PRPB depuis 1974 et par les associations de la diaspora comme le Club Perspective 99, créé par l'homme d'affaire devenu leader politique Séverin Adjovi.

<sup>18</sup> Le pays sera littéralement bloqué pendant plusieurs mois en 1988-1989 suite à la grève générale au finish.

<sup>19</sup> Les taxes frappaient surtout les grands commerçants, notamment ceux du port de Cotonou.

<sup>20</sup> Si, de 1974 à 1983, le boom pétrolier profita au Nigeria et, par ricochet, à l'économie béninoise, la baisse du prix du pétrole au début des années 80, puis la fermeture officielle de la frontière nigérianne en 84 eurent de terribles répercussions sur l'économie du Bénin. Ainsi les taxes perçues sur les importations chutèrent de 12 milliards de Francs CFA entre 1982 et 1987 (Passot, 1996).

qui s'étaient établis tout au long du règne du PRPB de Mathieu Kérékou. La banqueroute du système bancaire (87-88) contribue largement à affaiblir l'Etat béninois. Les fonctionnaires ne sont plus payés. L'Etat n'engage plus. Les étudiants ne reçoivent plus de bourses. Comme l'écrit Banégas : « c'est une rupture dans « l'économie politique de la patience » (Hirschman) du kérékisme, un blocage du compromis postcolonial qui explique la montée des dissensions, de la contestation et des luttes de factions au sein du régime. » (Banégas, 1997 : 36).

Selon nous, le projet de constitution d'une société civile au Bénin à partir du Renouveau Démocratique doit pouvoir se lire comme une réponse à cette situation de rupture dans l'économie politique de la patience qu'illustre l'effondrement du régime du PRPB. On peut s'inspirer ici d'une réflexion originale du sociologue allemand Claus Offe à propos des transitions démocratiques à l'Est. Dans un article qu'il publie initialement à l'entame de la période de transition, il démontre les difficultés de la voie démocratique de constitution d'une économie marchande en Europe centrale et orientale. Ces difficultés naissent des effets contradictoires qui peuvent apparaître en raison de l'application des réformes simultanées dans le champ économique (fixation des prix réels et dérégulation, transformation de la propriété privée des moyens de production) et dans le champ politique (garanties constitutionnelles des droits de l'Homme, promotion des droits démocratiques de participation). Ces réflexions nous paraissent adaptables au contexte africain et singulièrement au Bénin en raison du double agenda de réformes politiques et économiques que doit adopter ce pays à la même époque. Offe constate à propos de ce double agenda et de ses contraintes : « le cœur de cette antinomie est clair : les gens ne veulent pas attendre avant qu'ils puissent jouir des bienfaits de l'économie de marché et jusqu'à ce que les remous produits par le choc de la transition se soient apaisés ; ils sont encouragés dans ce refus par leurs dispositions éthiques en matière économique, ainsi que par des cercles « conservateurs » intéressés des anciennes élites politiques ; s'ajoute à cela l'absence d'institutions et d'acteurs intermédiaires capables de rendre subjectivement supportable le fardeau que constituent les coûts et les risques individuels qu'implique la transition et de garantir qu'un tel « investissement » calculé serait fiable. » (C. Offe, 1997 : 289).

La question devient alors : comment faire « patienter » les populations d'Europe centrale et orientale comme d'Afrique subsaharienne sans remettre en cause ce double agenda ? Claus Offe présente quatre solutions. Tout d'abord, il faut envisager la situation où l'attente est la plus courte. C'est la solution du « miracle économique », c'est-à-dire une situation où « les bénéfices de la prospérité sont si rapides et si bien répartis que le bon sens impose à l'évidence à tous les participants de respecter les règles ; il leur est en tout cas facile de s'habituer à la validité de ces dernières. » (C. Offe, 1997 : 292). La seconde solution présentée par Offe est une variante de la précédente, en ce sens qu'elle met également l'accent sur une logique de redistribution égalitaire mise en œuvre par l'Etat mais cette fois dans un contexte économique nettement moins réjouissant. Autrement dit, face aux inévitables effets sociaux des réformes économiques, il appartient à l'Etat de corriger la situation<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Claus Offe est lui-même conscient de l'improbabilité d'une telle solution. Il écrit : « Les difficultés d'une telle tentative sont évidentes : les ressources qui sont affectées à assurer socialement la population contre la « destruction créatrice » rendent cette dernière moins destructrice, mais elles la rendent aussi, dans le même mouvement, moins créatrice. L'éventualité qu'il soit politiquement tenable de privatiser le système de production tout en réglant *étatiquement* la distribution des revenus et des services est presque toujours envisagée avec scepticisme. » (C. Offe, 1997 : 294). Claus Offe met peut-être ici le doigt sur le paradoxe de la nouvelle gouvernance étatique en période de transition. On demande à la fois à l'Etat de se retirer du marché, de se cantonner à des fonctions très limitées, mais en même temps il doit intervenir pour gérer les « externalités » des réformes par un principe de redistribution qu'il ne peut plus avancer en raison de l'appauvrissement de sa base

La troisième solution envisagée est celle de l'intervention du système international. Claus Offe écrit : « Une politique internationale de prêts et de transferts financiers devrait être mise en place pour subventionner la patience des citoyens d'Europe de l'Est. Les prêts destinés à subventionner la transition seraient toujours accompagnés d'une menace douce visant à discipliner leurs bénéficiaires : les donateurs pourraient accorder leur aide seulement s'ils existent dans les pays bénéficiaires des convergences manifestes et favorables entre les réformes politiques et économiques. » (C. Offe, 1997 : 293)<sup>22</sup>.

Enfin, la quatrième solution passe par l'édification d'une véritable société civile, c'est-à-dire « construire des associations, des groupements, des syndicats, des partis et des organismes locaux à l'intérieur des « sociétés civiles » (« *Zivilgesellschaften* »). Si chaque individu pouvait être assuré de bénéficier de la protection offerte par la solide capacité de représentation et de négociation de tels corps intermédiaires, on verrait au moins s'atténuer les craintes qui pourraient autrement bloquer « démocratiquement » le processus d'assainissement économique et aboutir en fin de compte à rendre la démocratie sans objet. » (C. Offe, 1997 : 294). C'est, de loin, la solution la plus intéressante aux yeux du sociologue allemand mais aussi la plus difficile à mettre en œuvre. Tout un ensemble d'exigences – dont la combinaison est très rare, comme le souligne l'auteur, même dans les pays occidentaux prospères – doit être rempli : « De tels corps intermédiaires ne devraient pas être des artefacts étatiques et devraient bénéficier de garanties constitutionnelles qui rendent impossibles qu'ils soient utilisés pour servir une politique clientéliste ou opportuniste. Il faudrait en même temps s'assurer de leur « contractualité sociale » et de leur « obligatoirété » sociale ». Enfin, ils devraient avoir une base morale dans les sentiments d'appartenance commune et d'obligation réciproque à l'intérieur de la « société civile » (« *bürgerliche gesellschaft* »). » (C. Offe, 1997 : 294). Si cette dernière solution paraît la plus attractive, elle semble également très difficile à appliquer tant en Europe de l'Est qu'en Afrique subsaharienne. Appliquée au contexte des transitions africaines, la conception de la société civile énoncée par Claus Offe rejoint largement celle des politologues africanistes. Mais dans le cas béninois, on peut se demander si, au-delà d'une prime à la démocratie que les régimes démocratiques successifs auraient obtenue au titre de vitrine de la transition démocratique en Afrique et parallèlement à la prolifération d'une économie informelle, l'adoption d'un projet de société civile par les élites urbaines notamment n'a pas contribué à la reconstitution de cette économie politique de la patience, en quelque sorte la constitution d'un nouveau compromis post-colonial.

### ***Le nouveau secteur ONG béninois et la reconstitution de la patience***

Si les ONG béninoises sont actives indifféremment en milieux urbains ou en zones rurales, l'implantation de leur siège social et les acteurs qui les dirigent et les animent les font s'apparenter à des organisations urbaines. Si Cotonou accueille l'essentiel du nouveau secteur ONG, le reste de ces associations se sont établies la plupart du temps dans les autres villes secondaires du Bénin (Parakou au Nord, Porto-Novo et Abomey au Sud).

---

fiscale. Ce scénario d'un Etat compensateur ne peut fonctionner, dans ce contexte bien précis, qu'avec un soutien externe massif. Nous approchons ainsi de la troisième solution qui semble avoir connu plus de succès.

<sup>22</sup> Offe est relativement pessimiste sur cette éventuelle politique de subside de la patience. Pour lui, le volume des prêts à envisager pourrait être supérieur aux capacités des donateurs. Plus fondamentalement, « dans les pays bénéficiaires, le soupçon (justifié ou non) pourrait aussi se répandre que l'intention véritable dissimulée derrière les prêts n'est pas la subvention de la patience des citoyens mais le contrôle et l'exploitation impérialiste de ceux qui reçoivent l'aide – ce qui renforcerait par conséquent l'impatience de ces citoyens. » (C. Offe, 1997 : 293).

Robert Fatton jr (1992) souligne qu'à la suite de l'ouverture des transitions démocratiques et de l'échec économique des régimes post-coloniaux africains, la société civile a été investie par l'ensemble de la population du haut en bas de l'échelle sociale selon des objectifs différents qui vont de la survie à la reconduction des conditions de domination. Pour notre part, nos recherches au sein du secteur ONG de Cotonou nous ont permis de déterminer trois profils d'acteurs « ongistes ». Il y a tout d'abord l'élite urbaine intellectuelle ex-organique d'Etat et néo-organique du complexe développeur : juristes, avocats, médecins, hommes d'affaires, hauts fonctionnaires. On rencontre ensuite des jeunes diplômés avec ou sans emploi disposant parfois d'un profil socioprofessionnel plus pointu, déjà plus adaptés aux nécessités d'un secteur ONG en voie de professionnalisation. Leur parcours à l'Université Nationale du Bénin leur a généralement permis à la fois d'aiguiser leurs compétences associatives mais aussi de tenter de s'insérer dans les réseaux du complexe développeur local (ONG locales, internationales, « partenaires occidentaux », ...). Enfin, il reste une dernière catégorie d'acteurs sociaux tout aussi urbains et instruits qui cherchent à réorienter une carrière professionnelle compromise et se découvrent une vocation (terme souvent employé par les acteurs eux-mêmes) pour l'aide sociale ou le monitoring politique. L'on rencontre souvent dans cette catégorie ce qu'on a appelé les « déflatés de la fonction publique » victimes des plans d'ajustement structurel successifs. Notons que ces profils d'ongistes partagent certaines caractéristiques comme « l'urbanité » des acteurs sociaux<sup>23</sup> et leur niveau d'instruction relativement élevé à l'échelle du pays.

Nous aimerions à présent illustrer comment l'adoption du projet de constitution d'une société civile à travers l'investissement du nouveau secteur ONG par cette élite urbaine participe à la recomposition de l'économie politique de la patience. Nous allons illustrer cela à partir d'un mécanisme observé lors de nos travaux à Cotonou. Le secteur de l'enseignement<sup>24</sup> va nous servir d'exemple pour démontrer le développement de la gestion que nous qualifions « en cascade » du ...développement. Par « développement en cascade », nous signifions l'établissement d'une gestion par délégations successives auprès d'acteurs de plus en plus « concernés » par les problèmes de terrain, des projets de développement. Quand bien même les bailleurs de fonds (occidentaux) mettent aujourd'hui l'accent sur le caractère participatif du développement, sur l'importance à accorder aux populations bénéficiaires des projets dans l'énonciation de leurs propres besoins, ce sont souvent les « partenaires » étrangers qui fournissent encore aujourd'hui non seulement l'essentiel des fonds mais aussi les lignes directrices du projet de développement.

Suite à des réformes importantes conduites dans l'enseignement béninois au cours des années quatre-vingt-dix<sup>25</sup>, les Associations de Parents d'Elèves (APE) ont vu leur rôle croître considérablement. Aujourd'hui, le rôle des APE va bien au-delà de la simple organisation d'un souper spaghetti ou du bal de carnaval comme on le conçoit souvent en Belgique<sup>26</sup>. Alors que l'enseignement supérieur semble marqué par le maintien de l'Etat<sup>27</sup> (qui continue à financer un système de bourses étendu et jugé très coûteux) et l'apparition d'écoles privées non universitaires, tout se passe un peu comme si l'Etat était en train de déléguer la gestion de

---

<sup>23</sup> Urbains ou béninois urbanisé (ex. villageois venu étudier à l'Université Nationale du Bénin à Cotonou).

<sup>24</sup> Mais ce mécanisme est présent dans d'autres domaines comme la micro-finance, la santé, ou encore l'environnement.

<sup>25</sup> Qui font suite à l'échec de l'« école nouvelle » instaurée par le régime marxiste léniniste du PRPB.

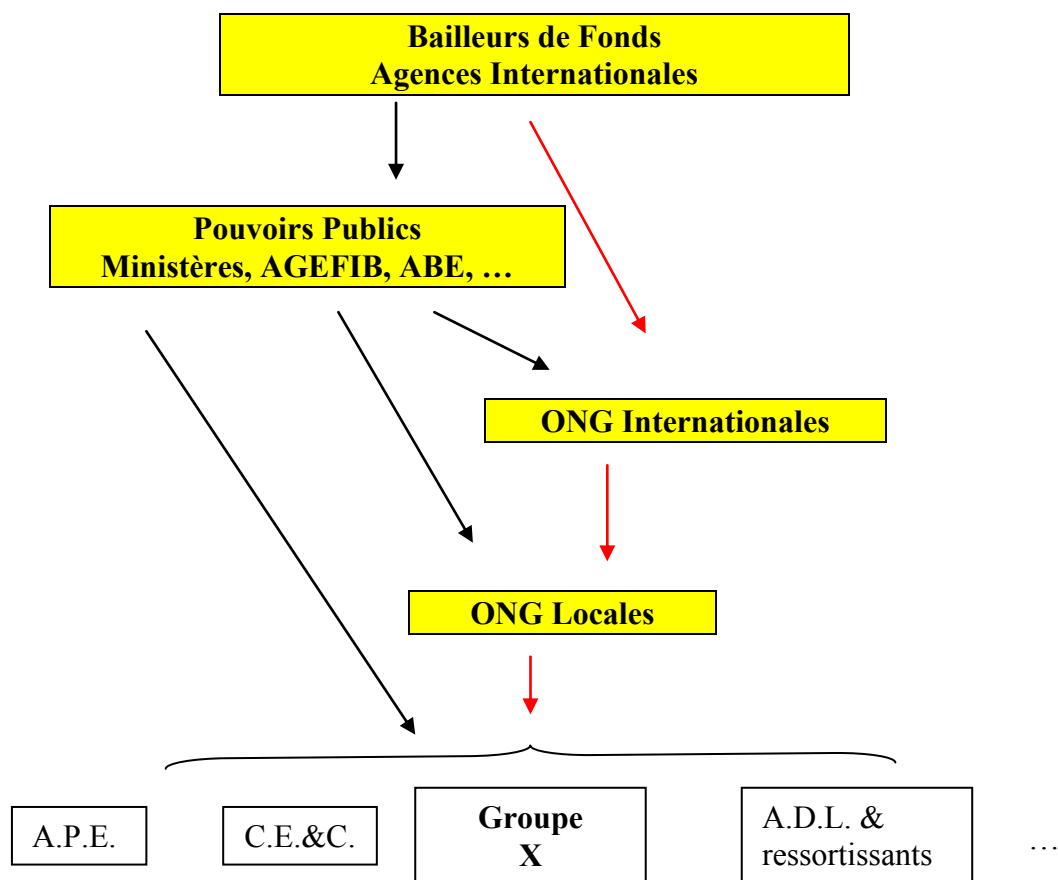
<sup>26</sup> La délégation de la gestion des écoles fondamentales vers les associations de parents d'élèves n'est pas un phénomène propre au Bénin. Pour une étude d'un cas similaire au Mozambique, lire Deblé, 1992.

<sup>27</sup> Un peu comme s'il s'agissait de maintenir le vieux système facilitant la cooptation des élites comme à l'époque du « tout à l'Etat » du PRPB...

ses établissements primaires et secondaires (les plus coûteux à ses yeux, puisque la population scolarisée et le personnel d'encadrement y sont plus nombreux) aux organisations de la « société civile ».

Ce reflux étatique de l'enseignement fondamental se traduit donc par la création et la consolidation du rôle des associations de parents d'élèves, au point que celles-ci représentent une force sociale appréciable au Bénin. Le nombre d'APE est équivalent au nombre d'établissements scolaires puisque la loi le prévoit ainsi. Il y a donc plus de 4000 APE du primaire et plusieurs centaines d'APE du secondaire au Bénin. Elles disposent d'une structure faïtière à l'échelon de la sous-préfecture, du département et à l'échelon national. Ces APE peuvent parfois intervenir dans les grèves qui touchent l'enseignement, soit comme force de revendication face à l'Etat, soit comme arbitre entre l'administration et les enseignants.

Le mécanisme du « développement en cascade » associe non seulement les « partenaires du développement » (ONG internationales, bailleurs bi ou multilatéraux), les ONG locales et les associations « à la base » (en l'occurrence les APE dans cet exemple) mais aussi l'Etat sous sa forme classique (services des ministères) et réformée. Sont ainsi apparues des Agences Gouvernementales, service spécialisé placé sous la tutelle administrative d'un Ministère responsable et disposant d'une autonomie financière octroyée par un « partenaire du développement ». Ainsi, l'Agence de Financement des Initiatives à la Base (AGEFIB) qui dépend du Ministère du Plan est financée par la Banque Mondiale. L'Agence Béninoise pour l'Environnement (ABE) est placée sous la tutelle du Ministère de l'Environnement et reçoit des fonds de la coopération danoise. Ces agences interviennent tantôt comme plates-formes d'ONG tantôt comme des agences d'exécution des politiques établies par le ministère responsable. Dans ce cas, disposant d'une autonomie financière, elles agissent pleinement comme de véritables ONG (sic!). Lorsque les agences étatiques fonctionnent comme plates-formes, elles remplissent les mêmes fonctions que les plates-formes mises sur pied par les ONG locales (avec la bénédiction des bailleurs de fonds), à savoir le contrôle du champ particulier, la formation et l'information des structures sous tutelles, la redistribution des fonds et des projets vers ces mêmes structures.



Beaucoup d'associations de parents d'élèves se sont tournées vers les ONG locales et internationales afin de recevoir une aide dans la gestion des établissements scolaires. Aujourd'hui, il existe un certain nombre d'organisations non gouvernementales étrangères<sup>28</sup> qui ont développé des partenariats médiatisés par l'intervention d'une ONG locale avec ces APE<sup>29</sup>.

En apparence, le schéma du « développement en cascade » fait apparaître un principe d'empowerment, de renforcement en chaîne d'acteurs associatifs successifs. Les « partenaires du développement » *renforcent* les ONG locales qui, elles, *renforcent* les « associations à la base » comme les APE qui, à leur tour, peuvent également *renforcer* des associations « encore plus à la base » (grassroots) plus ou moins formalisées comme des groupes villageois par exemple. Le développement en cascade est fondé sur une sorte d'effet « percolateur » ou « spillover effect ». L'ONG américaine *World Education* (financée par l'USAID) étend ses activités aujourd'hui sur l'ensemble des départements béninois après avoir débuté uniquement dans quelques sous-préfectures ciblées du Borgou, du Mono et de l'Atacora. Elle « agrée » des ONG locales qui deviennent leurs acteurs de terrain. Ainsi, l'un de ses principaux projets

<sup>28</sup> Les ONG les plus présentes dans ce secteur sont : Aide et Action (France), World Education (USA), MCDI (USA) et Born Fonden (DK).

<sup>29</sup> Entre tous les partenaires extérieurs des APE à Cotonou, une division du travail s'est plus ou moins opérée. World Education, à travers son projet ATAPE, intervient dans le renforcement des associations de parents d'élèves. L'ONG américaine MCDI est active surtout dans le domaine de la santé (conditions d'hygiène, prévention et sensibilisation des maladies) alors que l'ONG danoise Born fonden, comme Plan International (UK), parraine des enfants.

au Bénin est le projet ATAPE qui, à Cotonou, est mis en chantier par l'ONG GAJES de Cotonou. Le projet ATAPE est un vaste programme de renforcement, d'*empowerment* des associations de parents d'élèves. Concrètement, après sélection de l'APE, World Education demande à GAJES d'expédier un ou plusieurs animateurs pour rencontrer les responsables de l'APE. L'animateur réalise une enquête sur les forces et les faiblesses de l'APE. Sur base de cette enquête, il dresse un plan d'action avec les responsables de l'association de parents. Interviennent alors les conseillers et les formateurs (formation en comptabilité, à la bonne gestion, rédaction de projet, un appel d'offre, etc.).

Cependant, pour « la base » l'intervention de partenaires extérieurs a un coût. Quand World Education intervient dans le financement de travaux d'infrastructure, par exemple, elle le fait à concurrence de 80 %. Les 20 % restants sont à charge des parents. L'AGEFIB intervient pour 90 % des charges, les 10 % devant être couverts par l'APE. Quand on se tient au discours des bailleurs de fonds, ces 10 ou 20 % servent en fait à « responsabiliser les bénéficiaires » (on voit apparaître la notion d'*ownership*). A l'instar des psychanalystes qui voient dans le paiement des séances de thérapie une motivation pour leurs clients à guérir plus vite, les bailleurs considèrent que la voie de l'appropriation du projet qu'ils financent passe par le partage du coût financier avec les principaux intéressés. Dans la réalité, ces 10 ou 20 % servent le plus souvent à financer les intermédiaires, autrement dit les ONG locales. En clair, lorsque la Banque Mondiale intervient à travers l'AGEFIB pour financer la construction d'un module dans un établissement scolaire, elle ne donne pas 90 % du montant, mais la totalité du montant. C'est l'AGEFIB qui ponctionne les 10 % pour ses frais de fonctionnement. C'est à l'APE de mobiliser les parents du village afin de combler le trou financier ainsi créé. Derrière l'appel incessant à la participation populaire se cache ainsi le renforcement d'un secteur ONG, illustratif du projet de constitution d'une société civile et surinvesti par les élites urbaines béninoises. Une fraction du budget allouée à un projet de développement local où la participation des populations est requise sert donc à financer les activités de ce secteur ONG très urbain.

### ***Conclusion***

On peut se demander si ce système est bien compatible avec l'une des missions les plus fondamentales du secteur ONG, c'est-à-dire l'accès au développement des populations les plus marginales. Une consultante indépendante travaillant dans le secteur des ONG et qui avait participé à la réflexion initiale sur la création de l'AGEFIB soulignait assez justement au cours d'un entretien qu'elle nous a accordé : « On veut toucher les plus pauvres parmi les plus pauvres. C'est très bien. Mais quand les ONG sont professionnelles, elles peuvent toucher les pauvres mais pas les plus pauvres. Les plus pauvres ne sont touchés que par ceux qui n'ont pas demandé de participation ».

A travers ce mécanisme, il est permis de penser que l'importation du projet de société civile et son adoption par les élites urbaines africaines (ici béninoises) relancent en quelque sorte le débat sur le biais urbain. Il est curieux de constater que les « partenaires du développement » qui ont dénoncé à suffisance ce biais urbain comme l'une des raisons de l'échec des politiques -étatiques- de développement des années 60 et 70, contribuent en quelque sorte à la reproduction d'un biais urbain à travers des stratégies de développement qui doivent faire la part belle à la « participation à la base », aux « mobilisations populaires » à travers le soutien à la décentralisation (attendue comme Godot au Bénin) et le projet de constitution d'une société civile. Si le mécanisme du développement en cascade paraît « coûteux » (en termes de

détournement potentiel) voire en contradiction avec les discours des partenaires insistant sur une pratique du développement plus efficiente et plus efficace, ce mécanisme est, dans le contexte de « fragilisation » des élites et des classes moyennes urbaines en période de transition, efficace.

Par rapport à un système de soutien direct des activités paysannes par les bailleurs de fonds, ce mécanisme apparaît nettement plus coûteux car il multiplie les acteurs, les rémunérations, mais aussi les risques de détournement. Cependant, il permet en fait de satisfaire les besoins de redistribution de chacun, des communautés rurales (pour autant que le projet soit mené à bien) comme des élites urbaines regroupées dans les ONG et de permettre une relative stabilité politique.

Dans un pays où les remous politiques sont causés depuis l'indépendance par les élites urbaines scolarisées (fonctionnaires et étudiants) et où le renouveau démocratique a fait renaître le spectre du retour à l'instabilité politique post-colonial, le projet de développement d'une société civile auquel tous participent aujourd'hui contribue selon nous à la pacification d'un « espace public » en recomposition et à la reconstitution de l'économie politique de la patience. Au Bénin, on peut se demander si le consensus postcolonial qui s'opérait naguère au sein de l'appareil d'Etat, ne serait pas en train de se reconstituer dans un plu large espace qui engloberait à la fois les institutions publiques réformées mais aussi les organisations du projet de société civile (et notamment les ONG).



## 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 vues concrets ».

AFRICARE-BENIN, *Guide introductif aux questions administratives et financières des ONG*, Cotonou, Africare-Bénin, 1995.

ATTOLOU A., *Société civile et développement au Bénin. L'évolution des associations locales de développement*, Cotonou, CEDA, 1995.

BADIE B., *L'Etat importé, L'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992.

BAKO-ARIFARI N., Démocratie et logiques du terroir au Bénin, *Politique Africaine*, n°59, octobre 1995, pp. 7-24.

BANEGAS R., Retour sur une transition modèle. Les dynamiques du dedans et du dehors de la démocratisation béninoises, QUANTIN P. & DALOZ J.P., *Transitions démocratiques africaines. Dynamiques et contraintes (1990-1994)*, Paris, Karthala, 1997, pp.23-94.

BANQUE MONDIALE & GROUPE SUR LA PARTICIPATION ET LES ONG, *Partenariat de la Banque Mondiale avec les organisations non gouvernementales*, Washington, Banque Mondiale, 1996.

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

BAYART J.F., Civil Society in Africa, CHABAL P., *Political Domination in Africa. Reflections on the Limits of Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, pp. 53-82.

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

BIERSCHENK T., La démocratie au village : Etat, démocratisation et « politique par le bas » au Bénin, BIRSCHENK T. (dir.), *Les effets socio-politiques de la démocratisation en milieu rural au Bénin*, Stuttgart, Universität Hohenheim, 1994 (2vol.), pp. 1-12.

BOLTANSKI L. & CHIAPELLO E., *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999, col. « NRF essais ».

BRATTON M., The Politics of Government – NGO Relations in Africa, *World Development*, vol.17, n°4, 1989, pp.569-587.

CHABAL P. & DALOZ J.P., *L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*, Paris, Economica, 1999, col. « Analyse Politique ».

COPANS J., *Les marabouts et l'arachide. La confrérie mouride et les paysans au Sénégal*, Paris, Le Sycomore, 1980.

COULON C., *Le marabout et le prince. Islam et pouvoir au Sénégal*, Paris, Editions A. Pedone, 1981.

DEBLE I., La participation de la société civile au financement de l'éducation : le cas du Mozambique, HAUBERT et al. (dir.), *Etat et société dans le Tiers Monde. De la modernisation à la démocratisation ?*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1992, pp. 73-82.

DESROCHE H. (dir.), *Economie et sociologie coopératives. Textes et recherches pour une anthologie provisoire*, Paris, Société Coopérative d'information et d'édition mutualiste (CIEM) - Revue des Etudes Coopératives, 1977.

FATTON R. Jr, Introduction : Drawing the Map, FATTON R.Jr, *Predatory Rule : State and Civil Society in Africa*, Boulder, Lynne Rienner, 1992, pp.1-18.

GHILS P., Le concept et les notions de société civile, *Transnational Associations*, 47, 1993, pp. 136-155.

GUILHOT N., Les institutions financières sous le feu de la critique. D'une vérité à l'autres, les politiques de la Banque Mondiale, *Le Monde Diplomatique*, n°558, Septembre 2000, pp.20-21.

HABERMAS J., *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1986.

KOTHARI S., Rising from the Margins : the Awakening of Civil Society in the Third World, *Development*, 3, 1996, pp. 11-27.

LATOUCHE S., *L'occidentalisation du Monde. Essai sur la signification, la portée et les limites de l'uniformisation planétaire*, Paris, la Découverte, 1989.

LAURENT P.J. & PEEMANS J.P., Les dimensions socio-économiques du développement local en Afrique au Sud du Sahara : Quelles stratégies pour quels acteurs ?, *Bulletin APAD*, n°15, mai 1998, pp.9-20.

LAVILLE J.L. (dir.), *L'économie solidaire. Une perspective internationale*, Paris, Desclée de Brouwer, 1994, col. « Sociologie économique ».

MINISTERE CHARGE DES RELATIONS AVEC LES INSTITUTIONS, LA SOCIETE CIVILE ET LES BENINOIS DE L'EXTERIEUR, *Centre de promotion des associations et organisations non gouvernementales (CPA-ONG)*. Cotonou, MCRI-SCBE, Janvier 2000.

MINISTERE D 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, MPREPE, 1998.

MONGA C. *Anthropologie de la colère : société civile et démocratie en Afrique Noire*, Paris, L'Harmattan, 1994.

OFFE C., *Les démocraties modernes à l'épreuve*, Paris, L'Harmattan, 1997, col. « logiques sociales ».

PASSOT B., *Le Bénin. Les hommes et leur milieu. Guide pratique*, Paris, L'Harmattan, 1996 (2<sup>ème</sup> édition).

PIROTTE G., *L'invention des sociétés civiles en Europe de l'Est (Roumanie) et en Afrique subsaharienne (Bénin)*. Thèse de doctorat en sociologie, Université de Liège, Faculté d'Economie, de Gestion et de Sc. Sociales, 2002.

USAID ( Cabinet d'Etudes UFSJF), *Inventaire et Etude du cadre légal et réglementaire des ONG et associations professionnelles au Bénin. Etude d'actualisation. Volume 1 : Rapport Général*. Cotonou, USAID, Octobre 1998.

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

### ***Résumé***

Cet article est consacré à l'un des phénomènes les plus remarquables de ces quinze dernières années dans les villes d'Afrique au Sud du Sahara : la prolifération des pratiques associatives et singulièrement des organisations non gouvernementales locales. En se basant sur des recherches conduites au Bénin, l'auteur cherche à démontrer que l'adoption du projet importé de constitution d'une société civile à travers l'investissement du secteur ONG par les élites urbaines est l'un des facteurs essentiels (au même titre que le développement d'un secteur économique informel) de recomposition d'une économie politique de la patience à l'heure du « Renouveau Démocratique » et des réformes politico-institutionnelles et économiques aux conséquences sociales importantes.

### ***Coordonnées de l'auteur***

Gautier PIROTTE  
Docteur en sociologie  
PÔLE-SuD/Service Changement Social et Développement,  
Université de Liège, Faculté E.G.S.S.  
7, Boulevard du Rectorat, Bât B31, Boîte 8  
B-4000 Liège.

Tel : +32/(0)4.366.46.94

Fax : +32/(0)4.366.47.51

E-mail : [Gautier.Pirotte@ulg.ac.be](mailto:Gautier.Pirotte@ulg.ac.be)