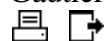


Gestion des ressources naturelles.

Participations et médiations

Société civile et nouvelle gouvernance au Bénin. Quelques réflexions illustrées à partir de l'analyse du nouveau secteur ONG à Cotonou.

Gautier Pirotte et Marc Poncelet



Plan de l'article

[L'impossible société civile africaine](#)

[Société civile et bonne gouvernance en Afrique au Sud du Sahara](#)

[La course à la reconnaissance](#)

[Le nouveau secteur ONG béninois, enjeu d'investissements multiples](#)

[Le redéploiement de l'État vers la société civile](#)

[Conclusion](#)

Texte intégral

Depuis plus d'une décennie, les notions de gouvernance et de société civile font régulièrement partie du vocabulaire aussi bien des chercheurs que des opérateurs du développement intervenant en Afrique subsaharienne. Elles n'ont cessé, depuis leur apparition quasi simultanée au sein des politiques de développement renouvelées des années quatre-vingt, de susciter bien des commentaires et discours normatifs. Dans ce contexte de critique de l'interventionnisme étatique centralisé, l'apparition d'une société civile composée d'une multitude d'acteurs sociaux des plus variés devait ainsi participer à la recomposition d'une *meilleure* gouvernance en Afrique subsaharienne, au même titre que l'adoption de politiques visant la décentralisation et / ou la déconcentration des pouvoirs publics.

Nous voudrions, à la faveur de cet article, illustrer concrètement à partir de l'exemple béninois, le rôle du *projet* de constitution d'une société civile dans la réforme de la gouvernance étatique en Afrique subsaharienne. Plus précisément, nous chercherons à démontrer que loin d'entériner le retrait des pouvoirs publics hors de l'arène du développement, le projet de constitution d'une société civile peut favoriser le redéploiement de la puissance publique, certes via des modes de régulations rénovés.

L'impossible société civile africaine

Le succès au sein du complexe développeur africain de cette notion de société civile façonnée au sein de la philosophie politique occidentale depuis le XVI^e siècle (en dehors de ses fondations aristotéliennes) n'est pas exempt d'ambiguïté. D'aucun lui reproche son caractère polysémique et un peu "fourre-tout". Dominique Colas constate ainsi : "Devenu l'étiquette de toutes sortes de marchandises, ou parfois même le label du vide, "société civile"

forme un lieu commun où les commodités d'un mot de passe permettent de se parler sans savoir ce que l'on dit, ce qui évite de trop se disputer." (Colas, 1992 : 44).

La critique la plus fondamentale concerne son extension quasi-planétaire actuelle. Pour certains chercheurs, au premier rang desquels une fraction importante des politologues africanistes, l'existence d'une société civile dans certaines parties du monde ne peut se révéler qu'une "illusion" (Chabal & Dalloz, 1999) qu'une projection occidentale sur des réalités sociales et politiques particulières. La disqualification de la société civile la plus fondamentale sur le territoire africain provient de l'indifférenciation problématique de l'État et de la société selon deux scénarios "classiques" : celui de l'"État-rhizome" (cf. Bayart, 1989) où la puissance publique est gangrenée par les logiques familiales et celui de l'"État intégral" (Young, 1994), au demeurant jamais réalisé où un État tentaculaire et très volontariste s'infiltrerait dans chaque foyer. Dès lors, cette pénétration réciproque de l'État et de la société rend impossible l'existence d'un espace particulier à la société civile. Pourtant, cela ne semble pas être une particularité africaine. Paul Ghils écrit à ce propos (sans référence explicite à l'Afrique) : "(...) Même confrontée à la rivalité d'un État puissant, la société civile parvient à pénétrer l'État dans la mesure où la compétition entre les diverses catégories sociales se poursuit à l'intérieur de l'État. (...) Même démocratique et régi par le suffrage universel, le fonctionnement de l'État ne saurait contenir les rivalités sociales et politiques, ni même ethniques et communautaires, à l'extérieur de sa sphère propre (...). La disjonction absolue entre État et société civile se trouve constamment invalidée par le chevauchement des positions sociales effectives des acteurs étatiques et non étatiques. Ce qui n'empêche pas, comme l'atteste l'évolution des formes spatio-temporelles de l'État, que des tentatives soient faites d'un côté comme de l'autre pour éliminer ce rapport contradictoire par l'édification d'un État englobant ou à l'inverse d'une société civile libérée au maximum des pesanteurs étatiques." (Ghils, 1993 : 142).

Dès lors, on ne peut que se montrer surpris entre l'apparente disqualification académique du concept dans l'analyse des rapports politiques et sociaux en Afrique subsaharienne¹ et son recours fréquent par une gamme variée d'acteurs sociaux à travers tout le continent. En dehors des débats amorcés par la science politique sur l'existence d'une société civile en Afrique subsaharienne, cette notion est aujourd'hui porteuse de sens, créatrice de lien social, une catégorie de l'action que les acteurs sociaux intègrent localement à leurs propres stratégies. Pour R. Otayek, le concept de société civile est un outil très utile pour comprendre les sociétés et il est tout à fait adaptable à l'étude des sociétés non occidentales. Elle devient donc pour l'observateur des rapports sociaux un élément incontournable de l'analyse. Il demeure cependant un obstacle important à éviter : "l'idéalisation sans nuance de la société civile" (Otayek, 1999 : 16). Tout en gardant à l'esprit ces enseignements, nous pensons que l'observation sociologique des pratiques contemporaines du développement se doit de dépasser la position quelque peu stérile de cette fraction de la politologie africaniste, sous peine d'escamoter un pan entier des relations et du sens de l'action sociale, notamment au sein des complexes développeurs africains.

Aussi nous appréhendons l'émergence des sociétés civiles en Afrique subsaharienne sous l'angle d'un « projet »². Ce projet est à la fois soumis à une influence externe puissante (liée aux politiques de modernisation réformées soutenues par les agences du complexe développeur international), mais fait également l'objet d'une appropriation particulière au sein des configurations locales de distributions de ressources et de pouvoir. Cela explique selon nous pourquoi, alors que l'existence d'une société civile dans cette partie du monde est réfutée par les politologues, elle n'en demeure pas moins une notion centrale pour

comprendre le sens de l'action, notamment des acteurs sociaux au sein des "arènes locales" du développement³.

Société civile et bonne gouvernance en Afrique au Sud du Sahara

Le concept de bonne gouvernance apparaît, pour l'Afrique, à la toute fin des années 80, notamment à la faveur du rapport de la Banque Mondiale de 1989 intitulé: "L'Afrique subsaharienne. De la crise à la croissance durable". Le terme de gouvernance en lui-même n'a pas bénéficié d'une définition précise, elle ferait référence à l'action ou à la manière de gouverner et recouvre partiellement l'idée de "gouvernement". Selon Rhodes, la gouvernance implique une "nouvelle définition du gouvernement – correspondant à un nouveau processus de gouvernement – une nouvelle organisation du pouvoir ou une nouvelle façon de gouverner la société." (Rhodes, 1996, cité par Stoker, 1998 : 19). C'est ce que constate G. Hyden (1992) lorsqu'il souligne que le concept de gouvernance est plus large que celui de "gouvernement" puisqu'il suppose l'intervention d'autres structures (institutions, organisations,...) que le gouvernement et l'État. Pierre de Sernaclens indique que la gouvernance "traduit l'idée que les gouvernements des États n'ont pas le monopole de la puissance légitime, qu'il existe d'autres institutions et acteurs contribuant au maintien de l'ordre et participant à la régulation économique et sociale (...). Les gouvernements n'ont plus le monopole des fonctions de commandement et d'arbitrage politique." (de Sernaclens, 1998 : 96). L'accent est essentiellement placé sur le "partenariat", la "délégation", en tout cas un "style de gouvernement dans lequel les frontières entre les secteurs publics et privés et à l'intérieur de chacun de ces secteurs tendent à s'estomper" (Stocker, 1998 : 19). L'application d'une "bonne gouvernance" en Afrique subsaharienne illustre un paradoxe puisqu'elle suppose la fin d'un monopole étatique dans la régulation économique et sociale qui n'a jamais véritablement existé. On promeut la fin "du tout à l'État", la décentralisation et la délégation vers des opérateurs privés alors que les faiblesses de l'État ("weak state" ou "soft state") ont régulièrement été constatées. Cette bonne gouvernance ne serait alors que la promotion d'un mode de gouvernement déjà bien connu en Afrique puisqu'on retrouve ses racines historiques à l'époque pré-coloniale (avec les établissements des économies de comptoirs), coloniale (avec l'indirect rule) et post-coloniale (et l'État-rhizome), comme le souligne Hibou (1999).

Initialement, la notion de société civile intervient dans le cadre de cette bonne gouvernance au même titre que la décentralisation et la redécouverte d'un développement plus participatif et centré sur le local (en rupture avec le volontarisme étatique et les macro-projets). La conception initiale du projet de société civile est, comme un peu partout dans le monde à pareille époque, articulée autour d'une logique de "vases communicants". Khilnani résume bien l'investissement idéologique de la société civile au tournant des années 90 : "La société civile incarne aux yeux de ceux qui l'invoquent la volonté de restituer à la société des pouvoirs économiques, sociaux ou d'expression que les États auraient usurpés." (Khilnani, 2001 : 38). Comme le signale Hewitt de Alcantara : "en insistant sur l'importance de la société civile, on oppose indûment dans une dichotomie fautive le peuple à l'État. On donne l'impression qu'une société civile forte exige un gouvernement faible ou que celui-ci opprime automatiquement celle-là." (Hewitt de Alcantara, 1998 : 113-114).

Cette conception revancharde s'inspire sans doute de la situation observée en Europe centrale (Pologne, Tchécoslovaquie) et où le renversement des dictatures communistes a été marqué

notamment par des mobilisations contestataires animées par des organisations "civiques". Mais elle ne semble pas bien adaptée à la réalité politique africaine dominée davantage par des "soft state" et des "Léviathan boiteux" (Callaghy, 1987). Aussi, si la logique des vases communicants où "à un peu moins d'État correspond un peu plus de société civile" paraissait s'adapter aux contextes précis des sorties des régimes très autoritaires d'Europe de l'Est par exemple, elle s'est avérée inadaptée au contexte de la crise de l'État en Afrique subsaharienne. Le rêve néo-libéral d'un État "minimum" face à une société (civile) maximum n'est donc pas directement transposable en Afrique subsaharienne à moins de renforcer cet État, au minimum d'autoriser son redéploiement en même temps que l'on soutient le "réveil" de la société civile (cf. Kothari, 1996). D'ailleurs la Banque Mondiale soulignait dès 1989 : "Ce dont l'Afrique a besoin, ce n'est pas de moins d'État, mais d'un gouvernement plus efficace qui cherche moins à intervenir directement et davantage à permettre aux autres d'être productifs. (...)" (Banque Mondiale, 1989 : 6). Dès lors, la nécessaire démocratisation des régimes africains (cf. discours de La Baule de F. Mitterrand) et l'apparition d'une société civile présumée sur le mode de la "revanche" cachait des objectifs nettement plus orientés vers la refonte de l'interventionnisme étatique. L'apparition du thème de la société civile au sein de l'arsenal conceptuel de la bonne gouvernance a sans doute davantage participé au redéploiement de l'État qu'à sa disqualification en qualité d'opérateur du développement. Nous allons illustrer nos propos à partir de recherches menées au Bénin⁴ où l'État, bien que virtuellement en faillite à la fin des années 80 est parvenu à se maintenir dix ans plus tard au cœur de l'arène du développement.

Parmi les conditions présidant à l'extension du projet de constitution de sociétés civiles en Afrique subsaharienne, l'on doit tenir compte de la prolifération des associations de type ONG qui bénéficient à la fois de la libéralisation de certains régimes autoritaires au sud du Sahara comme de l'appui important de la part des agences internationales de développement pour s'implanter dans les arènes locales du développement. Ces nouvelles ONG illustrent bien ce projet de constitution d'une société civile dont elles seraient à la fois les représentantes (on parle ainsi des "organisations de la société civile") et les chevilles ouvrières. Nous considérons les ONG comme des associations qui se donnent explicitement et publiquement des objectifs et définissent leurs intérêts comme différents de la somme des intérêts et objectifs des membres (par opposition aux mouvements mutualistes ou coopératifs, par exemple ou encore aux organisations *grassroots*). Elles ne sont pas principalement des syndicats ou des caisses mutuelles, elles revendiquent une parole publique, une place dans l'espace public. Elles développent des structures et des règles plus ou moins formalisées. Elles se définissent le plus souvent comme apolitiques, c'est-à-dire ne défendant a priori aucune cause partisane. Elles se présentent souvent comme non confessionnelles, c'est-à-dire qu'elles ne se préoccupent pas, *a priori*, d'œcuménisme. Néanmoins, ce non-confessionnalisme n'implique pas une absence d'identité religieuse, soit à titre personnel, soit à titre collectif. Elles se proclament issues ou représentantes naturelles de la "société civile". De nombreux partenaires étrangers ou locaux les considèrent comme telles. Au Bénin, il y aurait selon les sources disponibles entre 1500 (USAID, 1998) et 2700 ONG (MCRI-SCBE, 2000) recensées. Cependant, la plupart des études qui ont été consacrées à ces nouvelles associations montrent qu'une fraction réduite d'entre elles sont véritablement actives. Bien qu'intervenant sur l'ensemble du territoire, elles sont installées principalement dans le Sud du pays, plus généralement à Cotonou (pour plus de 2/3 des ONG répertoriées). Cette installation cotonnoise leur permet de cotoyer un grand nombre de bureaux représentatifs des organismes du complexe développeur international ainsi que l'essentiel des ministères béninois⁵. L'apparition des associations de type ONG au Bénin est un phénomène plus récent que dans d'autres pays d'Afrique de l'Ouest (Mali, Burkina Faso) où ces associations étaient apparues

à la suite d'interventions humanitaires (liées aux sécheresses et famines). La croissance du "secteur ONG" a été spectaculaire au cours de la première décennie du "Renouveau Démocratique"⁶.

La course à la reconnaissance

Au moment où le Bénin se convertit à la "good governance" et à la "société civile", la situation du régime du PRPB est difficile. L'écroulement du régime du PRPB s'amorce par la déglingue économique et la situation de banqueroute de l'État à la suite, d'une part, de l'affaissement d'une économie de transit peu à peu constituée sous Kérékou I et, d'autre part, de la déroute du système bancaire nationalisé. Cet échec économique n'a plus permis à Kérékou de s'assurer des gages de stabilité qui lui avaient permis de se maintenir au pouvoir dix-sept ans, c'est-à-dire un système d'allégeance clientéliste alimenté par une économie de transit étatisée et une cooptation des opposants éventuels au sein des élites, via le développement d'une fonction publique tentaculaire. La rupture du compromis post-colonial dans l'économie politique de la patience (Banégas, 1997) était donc consommée. Des contestations sont apparues de plus en plus ouvertement dans les dernières années de la décennie 80. Elles seront à la fois le fruit de l'aile réformatrice du PRPB, de l'armée et d'une opposition (plus ou moins associée à l'Église catholique ou au Parti Communiste du Bénin) un peu plus affirmée. Mais la démocratisation du régime et la faillite de l' "État entrepôt" (Igue et Soule, 1992) se sont-elles traduites par des stratégies d'exit option, ou de contournement de cette État ?

"Au début des années 90, j'ai assisté à un séminaire à Abidjan où l'on nous disait que les bailleurs de fonds désiraient de plus en plus s'adresser directement aux structures locales et de moins en moins à l'État", nous confiait le dirigeant d'une ONG de Cotonou. Cela signifie-t-il que les nouvelles ONG ont systématiquement développé une stratégie d'évitement, de contournement des pouvoirs publics pour répondre à ce désintérêt présumé des bailleurs de fonds pour l'acteur étatique ? C'est loin d'être une évidence observable empiriquement. Nous avons remarqué que les dirigeants des ONG cherchaient davantage à se rapprocher des sphères du pouvoir que de s'en démarquer. Cela est particulièrement visible à travers cette recherche de reconnaissance et d'agrégation des activités des ONG par les pouvoirs publics. À notre connaissance, il n'existe toujours pas, à l'heure actuelle, de loi spécifique aux organisations non gouvernementales au Bénin. Elles sont donc soumises à la loi sur les associations (loi de 1901) issue du modèle français⁷. À propos de cette "reconnaissance" à travers la loi de 1901, Attolou et Langley soulignent ce comportement particulier des responsables d'association d'ONG : "Plusieurs études sur les ADL⁸ et les ONG parlent de "reconnaissance officielle" des associations par l'État. Or, à notre connaissance, la loi de 1901 – qui reconnaît le droit d'association entre citoyens, précise les modalités pour faire une déclaration et engage l'État à donner un récépissé – n'a jamais été abrogée au Bénin. Les associations n'auraient donc pas besoin de reconnaissance de l'État. Mais on constate que, même après l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution de 1990 qui confirme la liberté des associations (article 25), on en parle encore. Ne s'agit-il pas là d'une interprétation confuse de la loi aussi bien de la part des associations que des agents de l'État ?" (Attolou et Langley, 1995 : 35). Cela est confirmé par une étude de l'USAID qui précise : "la constitution d'une association ne requiert en principe aucune démarche administrative ; la déclaration n'est pas une condition de validité de l'acte constitutif : elle est facultative et permet simplement à l'association d'avoir la capacité juridique". (USAID, 1998 : 17)

Malgré cette absence d'obligation formelle, la plupart des ONG cherchent d'abord à être reconnues officiellement par le Ministère de l'Intérieur de la Sécurité et de l'Aménagement du Territoire (MISAT). En général, la reconnaissance de l'ONG auprès du Ministère de l'Intérieur ne suffit pas. Les ONG se font aussi connaître auprès du Ministère correspondant aux activités qu'elles développent : MEHU⁹, si l'organisation travaille dans l'assainissement urbain, Ministère de la Santé, si elle a élaboré un centre de santé, Ministère de l'Éducation si elle intervient dans l'enseignement, etc. Ici aussi, il semble que les ONG aillent au-delà des recommandations légales. "En ce qui concerne les relations entre les associations et l'État, on parle aussi de ministère de tutelle : il semble ici encore qu'il y a une interprétation confuse des rapports associations / État et que la tutelle dans le sens juridique et administratif n'existe pas. La constitution pense que les "associations (...) ne sont pas soumises à la tutelle de l'État" selon article 23" (Attolou et Langley, 1995 : 35). Puisque la plupart des ONG locales, poussées par leur opportunisme, se lancent simultanément dans des activités relevant de plusieurs secteurs, il n'est pas donc rare qu'une ONG soit reconnue par plus d'un ministère (en plus du MISAT, bien entendu). Selon certains dirigeants associatifs, les ONG envoient régulièrement leur rapport d'activité au(x) Ministère(s) de tutelle. On peut donc constater à ce stade de notre réflexion que les pouvoirs publics contrôlent et se tiennent régulièrement informés des faits et gestes des acteurs de ce secteur.

Cette course à la reconnaissance ne s'explique pas nécessairement par un quelconque formalisme béninois. Elle est plutôt déterminée par le positionnement des pouvoirs publics comme intermédiaires entre le nouveau secteur ONG et les bailleurs de fonds qui soutiennent la "bonne gouvernance" et le "réveil de la société civile". L'État, malgré la faillite qui s'est produite à la fin des années 80, est demeuré un acteur central du développement national et local, contrôlant, régulant une partie des ressources (économiques, logistiques, informatives) en circulation dans l'arène. 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. Selon certains dirigeants associatifs rencontrés, les bailleurs de fonds traditionnels (banques internationales, Banque Mondiale, etc.) ainsi que les coopérations multilatérales (via surtout les agences spécialisées de l'ONU) ne permettent pas vraiment de court-circuiter les pouvoirs publics. Les ressources sont souvent acheminées vers les nouvelles ONG via les ministères et leurs agences spécialisées. Compte tenu du fait que les fonds alloués par les bailleurs de fonds et les agences spécialisées de l'ONU constituent des sommes relativement importantes, cela explique sans doute leur "empressement" à obtenir leur reconnaissance auprès du ministère qui pourra éventuellement leur permettre d'entrer en contact avec l'un ou l'autre partenaire.

Le nouveau secteur ONG béninois, enjeu d'investissements multiples

Les réformes économiques et politico-institutionnelles adoptées à la faveur des PAS ont alimenté le projet de constitution d'une société civile ne serait-ce qu'en libérant une main d'œuvre directement mobilisable¹⁰. À Cotonou, les PAS et réformes de la fonction publique ont suscité un dégraissage des effectifs de la fonction publique (très inégal selon les secteurs) générant une nouvelle catégorie sociale : "déflatés" ou "compressés". Certains "se sont lancés" dans les associations de type ONG, rejoints par de nombreux "diplômés sans emploi". La création d'ONG fait partie de l'arsenal stratégique de l'auto-emploi au même titre que l'insertion dans l'économie informelle qui s'est considérablement développée à la faveur de la

transition. Enfin, des fonctionnaires "restés en poste mais insécurisés" et dotés de capitaux relationnels (à l'extérieur, au sein de l'administration, dans les agences étatiques d'hier ou encore dans l'associationnisme de terroir) ont largement participé à l'expansion du secteur. Ces fonctionnaires-leaders de nouvelles ONG sont parfois qualifiés de "crocodiles" et sont réputés être aussi à l'aise sur la terre ferme des ministères que dans l'eau du marigot associatif. Au cours de nos séjours à Cotonou, plusieurs dirigeants associatifs nous avaient fait part d'un constat de concurrence déloyale entre leurs ONG et "les ONG de dirigeants" ayant un pied dans les hautes sphères de l'administration publique, allant jusqu'à parler de délits d'initiés dans l'accès aux informations et projets en provenance de bailleurs occidentaux. Si la responsable du département en charge des relations avec les ONG au sein du Ministère du Plan a nié en bloc cette situation prétextant que ce phénomène ne concernait souvent que des fonctionnaires soit à la retraite soit en disponibilité sur le marché de l'emploi, d'autres acteurs ou observateurs de la vie associative locale ont régulièrement fait écho de ce phénomène. Un fonctionnaire rencontré au Ministère du Plan et dirigeant une ONG locale affirmait : "Je suis arrivé au (Ministère du) Plan, donc ça va bouger. J'ai déjà aidé un grand frère – même père, même mère - qui a une ONG également. Je l'ai déjà aidé à obtenir des crédits. Maintenant, c'est à mon tour pour aider mon organisation".

Le secteur des ONG et le projet de société civile est un lieu d'investissements multiples¹¹. Fatton (1992) considère que le projet de société civile n'est pas seulement investi par les classes subalternes urbaines ou rurales qui cherchent à fuir un État déliquescents, il est aussi instrumentalisé par la classe dominante. Il doit permettre aux élites de continuer à alimenter les réseaux clientélistes et à accumuler les capitaux économiques et symboliques.

Cette situation de chevauchement que met en lumière le phénomène des "crocodiles", semble aller à l'encontre du schéma classique néo-libéral prôné le plus souvent par les organismes partenaires¹² du développement à propos de la société civile (où justement les ONG occupent une place importante). Pourtant, l'histoire foisonne d'exemples d'ONG (plus ou moins alimentaires) créées par des leaders politiques pour asseoir leur assise sociale et transformer leur association en club électoral le moment venu. Les ONG peuvent servir de rampe de lancement vers des postes à responsabilité. Mais elles peuvent aussi asseoir la popularité d'un ministre fraîchement débarqué d'on ne sait où.

"Ainsi, au début de l'an 2000, deux ministres en exercice dirigeaient une ONG qui a obtenu son agrément au cours de l'année 1999. L'un dirigeait FENOPAB (la Fédération Nationale des Organisations des Professionnels de l'Ananas du Bénin) et l'autre le LARES (Laboratoire d'Analyse Régionale et d'Expertise Sociale). Ce phénomène n'est pas propre à la "mouvance présidentielle". Un ancien ministre de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative montre l'exemple aux plus petits crocodiles en dirigeant le CREDHI ou Centre de Recherche pour l'Épanouissement Humain et le Développement Intégral. Un ancien ministre de l'Intérieur sous Soglo, s'occupe du CIBAKO (Centre International Basile Kossou pour la Culture, la Paix et le Développement). Les épouses des hauts responsables politiques sont également sollicitées. L'ONG "Vidole" qui vient en aide aux femmes et aux enfants, l'association "Main dans la Main" qui tente de faire "la promotion du Bien de la Population", de "renforcer les capacités de prise en charge" et d'offrir "un appui solidaire aux personnes déshéritées", ou encore la FAAP (Femme-Armée-Action-Paix) dirigée par l'épouse d'un ancien ministre du PRPB représentent quelques illustrations de ce phénomène. La liste est sans doute longue car nos exemples sont tirés du répertoire des ONG agréées par le Ministère du plan entre le premier janvier et le 18 novembre 1999. Elle ne reprend pas celles qui ont été

agréées antérieurement et ultérieurement, ni celles qui n'ont pas cherché l'agrément ou qui sont toujours en attente".

Le rapprochement entre pouvoirs publics et organisations de la société civile n'est pas uniquement le fruit de stratégies individuelles. Il s'insère dans des politiques réfléchies soutenues par les "partenaires" occidentaux du développement local qui cherchent à associer pouvoirs publics et "organisations de la société civile" dans la mise en application des politiques publiques (notamment en matière de gestion du social). On peut soutenir ce point de vue à partir de deux illustrations : l'apparition au sein de l'exécutif béninois d'un "Ministère de la société civile" et, d'autre part, la floraison d'agences spécialisées établies sous la tutelle d'un ministère.

Le redéploiement de l'État vers la société civile

Ce rapprochement entre l'État et la "société civile" semble participer d'une démarche d'empowerment simultanée de ces deux acteurs. Ainsi, par la grâce du nouveau ministère à l'acronyme imprononçable, le MCRI-SCBE (pour Ministère Chargé des Relations avec les Institutions, la Société Civile et les Béninois de l'Extérieur), le secteur ONG béninois semble disposer à présent de sa voie d'accès officielle vers les plus hautes sphères de l'État. Sa naissance inattendue en novembre 1999 par un décret présidentiel a suscité bien des débats. Certains y ont vu un opportunisme de la part du Président de la République à quelques encablures d'une année chargée en élections¹³.

Cette nouvelle structure de l'appareil d'État prend aussi des allures de cheval de Troie pour le nouveau secteur ONG, même si, en élargissant le domaine à la "société civile", ces structures sont englobées dans un espace plus large. "Le Chef de l'État, relate Monsieur Parfait Agbidinokoun, consultant au CPA-ONG, a estimé que depuis un bon moment, la société civile était devenue un maillon incontournable dans ce pays, un maillon sans lequel on ne peut plus rien faire ici. Ces associations, comme les ONG, réalisent des choses que l'État ne sait pas faire : gérer les écoles, aider les populations désœuvrées, fournir des petits crédits, par exemple"¹⁴. Le ministère ne dispose pas d'un budget très conséquent. Les activités qui sont menées à destination de la société civile sont financées par un bailleur de fonds occidental. Le premier objectif de ce ministère a été de se doter d'un Centre de Promotion des Associations et ONG (CPA-ONG). Avant de penser à toute formule de promotion, le centre a cherché à dresser un bilan des relations entre l'État et le secteur ONG. Au détour des recommandations qui concluent cet état des lieux, on croit comprendre qu'il y a une volonté de faire du CPA-ONG une structure faîtière qui pourrait d'une part, centraliser les efforts du gouvernement pour connaître ce nouveau secteur ONG, et d'autre part, et sans doute surtout, pour prendre la place de structures faîtières (la FENONG, le Conseil Supérieur des ONG ou la SCONGA) qui avaient la prétention à regrouper, à l'échelon national, l'ensemble des ONG, mais qui ont été emportées dans ce qui apparaît comme le sempiternel clivage Nord/Sud au Bénin. Le Conseil Supérieur des ONG et la FENONG regroupait surtout des ONG du Sud Bénin alors que la SCONGA était surtout active dans l'Atacora. Le centre, bien que placé sous la tutelle dudit ministère, jouit de l'autonomie financière et administrative. Il existe en effet par la grâce d'un financement de la coopération danoise, via l'entregent d'une ONG locale.

Les agences gouvernementales sont des structures mises sur pied par l'État (tutelle administrative du Ministère responsable) et disposant d'une autonomie financière. Elles agissent tantôt comme plate-forme 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. 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.

Un exemple de ce double jeu développé par l'État béninois à travers ses agences spécialisées est offert par l'Agence Béninoise pour l'Environnement (ABE). Créée en 1994, elle regroupe une poignée de jeunes fonctionnaires répartis en cinq départements techniques et un département administratif et financier. L'ABE est autonome sur le plan financier, ce qui signifie que ce n'est pas l'État mais un bailleur de fonds extérieur qui finance leurs missions (à savoir IDA). La mission première de l'ABE est de mettre en application la politique définie par le gouvernement en matière d'environnement. Cependant, l'environnement "taille large". Un responsable de l'ABE soulignait que comme "la grosse question actuelle est celle de la décentralisation, nous formons les acteurs du développement dans les municipalités au projet de décentralisation".

L'ABE a cherché à établir une plate-forme des ONG locales actives dans l'environnement à travers la création de l'Organisation de Concertation des structures non gouvernementales de l'Environnement (OCE). L'OCE est présenté comme un outil devant aider les ONG béninoises actives dans l'environnement (qui, selon le répertoire établi par le MEHU seraient au nombre de 300) à développer leurs activités en constituant une plate-forme régulièrement consultée dans la définition et l'application de projets de développement. Ce projet OCE peut aussi s'apprécier comme une tentative de la part des pouvoirs publics de reprendre la direction de la gestion des problèmes sociaux (en l'occurrence écologique) en constituant une structure faîtière chapeautant les organisations non gouvernementales actives dans un domaine particulier.

L'ABE fonctionne également comme une organisation non gouvernementale en établissant des micro-projets déployant tous les charmes du développement participatif. Ces micro-projets s'inscrivent dans le cadre d'un programme pilote, le Plan d'Action Environnementale. L'IEC destinée à modifier les comportements vis-à-vis de l'environnement est pratiquée à destination de trois publics cibles : les jeunes scolarisés, les femmes, les apprentis (les coiffeuses, les mécaniciens, etc.). À l'intérieur de ce programme intervient le Plan Municipal d'Action Environnementale (PMAE) qui est, pour l'instant, conduit dans six villes-pilotes. La première étape du PMAE consiste en une "journée publique de dialogue" où l'ABE réunit "trois cents citoyens parmi les plus représentatifs" (des leaders d'opinion, notables, etc.). Par cette journée, l'ABE s'informe des problèmes environnementaux rencontrés par les populations locales. Une liste est établie et les problèmes hiérarchisés. La seconde étape est constituée par l'Atelier Municipal de Planification. Hors des trois cents personnes réunies au cours de la phase initiale du Plan, quarante personnes sont alors consultées. Les problèmes sont calibrés et transformés en objectifs selon un classement de priorité. La planification s'effectue sur dix ans. Mais ce délai peut être réduit à trois ans dans les cas d'objectifs prioritaires. Enfin, la troisième étape du plan est marquée par l'élaboration des micro-projets sur base de cette planification avec l'aide de quinze citoyens.

À côté du PMAE, l'ABE a développé d'autres micro-projets dans les grandes villes comme Cotonou, Parakou et Porto Novo (toilettes à la turque au marché Dantokpa à Cotonou, aménagement d'espaces verts appelés "Place de l'ABE"). L'ABE finance parfois quelques micro-projets, mais intervient le plus souvent comme initiateur des rencontres entre les acteurs de ces micro-projets. Le responsable rencontré avouait : "Il arrive que des villes se constituent avec des structures locales en associations pour bénéficier de nos financements!".

Avec le déploiement des nouvelles agences gouvernementales spécialisées, on ne sait plus très bien qui des ONG ou de l'État devient le courtier du développement. Cela s'illustre parfaitement à travers le mécanisme actuel du "développement en cascade". 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. Les fonds et le projet de développement transitent aujourd'hui des "partenaires" du Nord vers les populations bénéficiaires via ces agences spécialisées et les ONG, chacun se renforçant (s'alimentant) au passage. Imaginons un projet visant à la création de classes d'école dans le Nord du pays, un bailleur de fonds occidental apporte une partie ou la totalité du financement du projet qui est distribué par l'agence ministérielle responsable (en l'occurrence, lorsqu'il s'agit de financer des infrastructures communautaires au Bénin, c'est l'AGEFIB¹⁵ qui intervient) vers une ONG, non sans avoir prélevé une partie du financement pour ses frais de fonctionnement. Cette ONG est chargée d'encadrer le projet sur le terrain et prélève à son tour pour ses frais de fonctionnement une partie du financement ou de la quote-part apportée par les bénéficiaires qui se sont cotisés pour financer les travaux. La participation financière est nécessaire pour combler les parties du budget imputées au financement des courtiers successifs. La "participation au frais" de la part des bénéficiaires n'est pas seulement un outil de responsabilisation des populations. Elle semble indirectement contribuer au financement du redéploiement de l'État et le développement des organisations de la société civile comme opérateur du développement.

Ce système de "développement en cascade" n'est pas simplement fonctionnel par rapport à l'objectif de participation populaire qui est envisagé par les projets de développement communautaire. Étant donné l'ancrage urbain de ce secteur, le développement en cascade peut apparaître comme un nouvel avatar du biais urbain : un secteur constitué par des urbains très instruits vivant partiellement au crochet de l'aide au développement vers les populations rurales plus pauvres. Par rapport à un système de soutien direct des activités rurales, par exemple, par les bailleurs de fonds, le système 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 comme des élites urbaines regroupées dans les ONG et de permettre une relative stabilité politique. Nous voyons donc dans l'établissement de ce mécanisme de "développement en cascade" un élément important de la nouvelle économie politique de la patience (Offe, 1992) où le consensus postcolonial ne s'opérerait plus uniquement au sein de l'appareil d'État, mais aussi au sein d'un nouvel espace qualifié de "société civile" articulé autour des nouvelles ONG de développement dépendantes de l'intervention de bailleurs de fonds étrangers. Néanmoins, cette fonction stabilisatrice ne doit pas être exagérée. La multiplication des structures ONG comme source de pacification des espaces urbains entre alors plus largement dans le processus de "montée de l'informel" qui a permis d'absorber une bonne partie de la fraction urbaine laissée pour compte par les politiques de développement contemporaines.

Conclusion

Les relations entre État et société civile en Afrique sont complexes et ne répondent aucunement à une dynamique unique de simple substitution de l'interventionnisme étatique par l'action des "organisations de la société civile". On ne peut pas simplement parler d'une privatisation de l'État ou d'une étatisation de la société civile. Il nous apparaît que État et société civile se répondent. Ce qu'apporte notre éclairage c'est qu'à travers le repositionnement de l'État comme acteur majeur de l'arène locale du développement de Cotonou, nous suggérons que le caractère entremêlé des relations voire les chevauchements entre les pouvoirs publics et les organisations de la société civile ne sont pas dus uniquement à des dynamiques locales qui évoquent un mode de gouvernance séculaire (Chabal et Daloz, 1999 ; mais aussi Hibou, 1999), mais également à des dynamiques contemporaines soutenues par les principaux soutiens occidentaux au développement de la société civile et plus globalement de la réforme de la gouvernance en Afrique subsaharienne.

Dans ce contexte particulier des réformes étatiques, la valorisation de la société civile s'inscrit initialement dans le prolongement de la veine civiliste d'un "contre-pouvoir" constitué par des acteurs politiques et économiques alternatifs au centralisme étatique. Mais ce stade initial est aujourd'hui révolu et le développement de la société civile semble aller de paire avec le renforcement des capacités d'intervention de l'État. Cette "bonne gouvernance" ne se réduit pas seulement à une situation de "décharge" ou de "délégation" vers des opérateurs privés. Elle induit plus fondamentalement une réflexion sur les frontières entre privé et public, comme l'exprime bien Stocker (1998) dans l'introduction de cet article. Il ne s'agit donc pas d'estimer simplement le poids respectif d'un secteur par rapport à un autre mais plutôt de s'interroger sur la ligne de démarcation devenue de plus en plus floue non seulement en raison de dynamiques locales particulières, régulièrement mises en relief sur le continent africain, mais surtout par des nouvelles stratégies de renforcement simultané des opérateurs du développement qu'ils soient publics ou privés.

Bibliographie

Adamon A.D., 1995, *Le renouveau démocratique au Bénin. La conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, Paris, L'Harmattan, col. "Points de vues concrets".

Attolou A., Langley P., 1995, Postface, Attolou A., *Société civile et développement au Bénin. L'évolution des associations locales de développement*, Cotonou, CEDA : 33-56.

Bako-Arifari N., 1995, "Démocratie et logiques du terroir au Bénin", *Politique Africaine*, 59 : 7-24.

Banegas R., 1997, "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 : 23-94.

Banque mondiale, 1989, *L'Afrique subsaharienne. De la crise à une croissance durable*, Washington, Banque Mondiale.

Boltanski L., Chiapello E., 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, col. "NRF essais".

Callaghy T.M., 1987, "The State as Lame Leviathan : The Patrimonial Administrative State in Africa", ERGAS T. (dir.), *The African State in Transition*, London, Mac Millan : 87-116.

Chabal P., Daloz J.-P., 1999, *L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*, Paris, Économica, col. "Analyse Politique".

Colas D., 1992, *Le Glaive et le Fléau. Généalogie du fanatisme et de la société civile*, Paris, Grasset.

de Maret P., Poncelet M., 1999, Les associations urbaines en Afrique subsaharienne. Types, fonctionnement et initiatives en matière de développement. Études de cas à Cotonou (Bénin), Lubumbashi (RDC) et Yaoundé (Comeroun), *Recherche en Appui à la Politique de Coopération*, Bruxelles, CIUF-AGCD.

de Senarclens P., 1998, "Gouvernance et crise des mécanismes de régulation internationale", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, 155 : 95-108.

Direction des études et des politiques de l'emploi, synthèses, recommandations et conclusions, Direction des Études et des Politiques de l'Emploi, 1998, *Les ONG et la promotion de l'Emploi*, Cotonou, DEPE- Ministère du Plan, de la Restructuration Économique et de la Promotion de l'Emploi : 36-39.

Ghils P., 1993, "Le concept et les notions de société civile", *Transnational Associations*, 47 : 136-155.

Hewitt de Alcantara C., 1998, "Du bon usage du concept de gouvernance", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, 155 : 109-118.

Hibou B., 1999, "L'État en voie de privatisation. Introduction au thème "La décharge, nouvel interventionnisme"", *Politique Africaine*, 73 : 6-15.

Hyden G., 1992, "Governance and the Study of Politics", Hyden G. & Bratton M., *Governance and Politics in Africa*, Boulder and London, Lynne Rienner Publisher : 1-26.

Igue J., Soule G., 1992, *L'État entrepôt au Bénin. Commerce informel ou solution à la crise*, Paris, Karthala.

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

Ministère chargé des relations avec les institutions, la société civile et les béninois de l'extérieur, 2000, *Centre de promotion des associations et organisations non gouvernementales (CPA-ONG)*. Cotonou, MCRI-SCBE.

Olivier de Sardan J.-P., 1995, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du développement*, Paris, L'Harmattan.

Otayek R., 1999, "La démocratie entre mobilisations identitaires et besoin d'État : y a-t-il une "exception" africaine ?", *Autrepart*, 10 : 5-22.

Pirotte G., 2002, *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'Économie, de Gestion et de Sciences Sociales.

Stoker, 1998, "Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, 155 : 19-30.

Swadogo A., Legonou-Fanou B., 1994, "Situation des ONG au Bénin", *Renforcement de la capacité des ONG béninoises pour la lutte contre la pauvreté. Analyse de l'évolution et répertoire des ONG opérationnelles du Bénin*, vol. 1, *Analyse de l'évolution*, Cotonou : 6-11.

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

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

Notes

1 Pour une analyse plus détaillée du débat sur l'existence de société civile en Afrique subsaharienne, lire Pirotte (2002).

2 Nous nous inspirons ici de Boltanski et Chiapello (1999). 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 et Chiapello, 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.

3 L'on peut suggérer que, à l'instar de la notion de développement quelques décennies plus tôt, la notion de société civile ferait l'objet d'une greffe et ce processus ne serait pas sans importance dans la formulation de la gouvernance contemporaine en Afrique subsaharienne.

4 Cette contribution se base sur des recherches de terrain conduites entre 1998 et 1999 à Cotonou. Les premières enquêtes ont eu lieu dans le cadre d'une étude (de Maret et Poncelet, 1999) portant sur des associations urbaines, de type ONG, à Cotonou (Bénin) et à Lubumbashi (RDC). Elle avait pour but de connaître plus intimement ces associations en se focalisant sur les acteurs qui les animent, les structures organisationnelles dont elles se dotent, leurs activités, les modalités de leurs ancrages dans les réseaux locaux et nationaux et leur positionnement au sein de ce que nous appelons, à la suite d'Olivier de Sardan (1995), l'arène locale du développement. Des travaux ultérieurs ont été accompli dans le cadre d'une recherche doctorale (Pirotte, 2002) portant plus spécifiquement sur l'étude du projet de société civile au Bénin. Les recherches étaient principalement fondées sur des entretiens avec des observateurs privilégiés (nationaux et étrangers) et des acteurs associatifs, ainsi que sur

l'analyse d'une ample documentation locale (principalement à Cotonou), littérature grise pour l'essentiel. Des visites et rencontres de terrain eurent lieu lorsqu'un terrain était identifiable. Nous n'avions pas les moyens d'interroger un panel représentatif d'usagers, mais des entretiens avec des "bénéficiaires" ou des "membres" ont été réalisés.

5 La recherche du CEDA qui en répertoriait plus de 400 en 1994 n'en identifiait qu'un dixième en activité. Le travail de Swagdogo et Légonou de 1994 n'en constatait qu'une cinquantaine comme opérationnelles sur tout le territoire. La plupart des ONG sont installées dans l'Atlantique. Cette installation n'est pas liée à l'importance des difficultés sociales ou économiques rencontrées par ce département. L'Atlantique abrite la plus importante ville du pays, tant du point de vue économique que politique. Comme le constate l'étude de l'USAID : "les lieux de localisation des ONG sont déterminés par les opportunités financières, aussi les ONG-mères sont souvent concentrées dans les zones urbaines, les zones rurales abritant la plupart du temps des antennes" (USAID, 1998 : 52).

6 Plus de 140 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. Cette naissance tardive 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 siègeront à la Conférence aux côtés de seulement 4 responsables d'ONG (cf. Adamon, 1995).

7 Si cette loi semblait convenir aux bonnes œuvres de colons charitables du début du siècle, elle ne semble pas satisfaire les responsables des ONG contemporaines. Ces dernières années, des tentatives de modification des textes légaux ont eu lieu. Selon nos informations, il y aurait un accord-cadre passé entre les ONG et l'État béninois en vue de l'adoption d'un nouveau décret devant régir l'existence des ONG sur le territoire national.

8 ADL : association de développement local.

9 Ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme.

10 Selon une étude récente du Ministère du Plan (Direction des Études et de la Politique de l'Emploi, 1998), plus de 42.000 emplois auraient vu le jour dans ce secteur. Cependant, pour plus des 3/4, ces emplois ne sont pas des emplois salariés, mais sont exercés le plus souvent à titre d'indépendant (consultant, expert, etc.)

11 On aurait bien entendu tort de limiter la pénétration des logiques de solidarités familiales ou de "terroir" (Bako-Arifari, 1995) aux seuls pouvoirs publics et organisations non gouvernementales locales en cherchant à dénoncer le phénomène rapidement qualifié de "captation de la rente du développement". Notre recherche de terrain montre que les ONG internationales et les agences du complexe développeur international qui font appel à du personnel autochtone sont également touchées par ce phénomène. Un membre béninois d'une organisation américaine nous avouait : "Quelle pression ! On me téléphone sans arrêt pour me dire "Écoute, j'ai une ONG, est-ce que tu ne saurais pas m'aider ?". Normalement, on crée une ONG en fonction d'un problème et d'une vision que l'on a de ce problème. Ce n'est pas le cas ici".

12 Un chargé de programme à l'USAID nous racontait : "Le phénomène des fonctionnaires / leaders d'ONG ? On va encore connaître ça quelques années. Là où il y a une distinction nette entre société civile et État comme aux USA en France, etc., il y a une culture démocratique très ancrée. Nous, nous on découvre le rôle de chacun. ça va prendre du temps. ça entraîne des délits d'initiés, mais c'est très complexe. La société civile elle-même doit régler ça. Pour moi, c'est l'État qui crée la corruption. Les ONG vont finir par se dénoncer. Ce qu'on peut craindre par contre, c'est le contrôle de l'État sur la société civile (...)"

13 La contiguïté des problèmes de la "société civile" et de la "diaspora" notamment, a souvent été mis en avant par les opposants au projet de création en soulignant que si le

ministère a été créé aussi rapidement, c'est parce que le chef de l'État y voyait une opportunité pour récupérer des voix.

14 Cette opinion semble partagée par plusieurs hauts fonctionnaires. Une fonctionnaire du Ministère du Plan chargée des relations avec les ONG, résumait la situation de la sorte : "On est dans une période de transition. On s'est à présent orienté vers la complémentarité. Les ONG ne se substituent pas complètement à l'État. C'est l'État qui donne les orientations pour le développement et les ONG qui se plient aux directives. L'État est accompagnateur du développement. De toute façon, on ne peut pas l'éliminer. On ne peut pas imaginer une société sans État. Qu'on le veuille ou non, c'est l'État qui est garant des ressources pour le développement. C'est lui qui les rétrocède. Donc, on doit viser la complémentarité. Avant, c'était le tout à l'État. Maintenant, on dit : "Place à la Société Civile !". Mais elle doit encore s'organiser. Pour le moment, c'est un fourre-tout, un refuge pour masquer le chômage ». Un autre haut fonctionnaire du Ministère des Affaires Étrangères nous tenait un discours fort similaire : "Si, pour l'État, le travail des ONG rentre dans son plan d'ensemble, je ne vois pas où est le problème. Il faut aujourd'hui tenir compte de ces acteurs dans le plan de coordination du développement régional (...). Les compétences ne sont pas les mêmes partout. Si on prend le développement à la base aujourd'hui et pour autant que l'on prenne certaines précautions quant au sérieux de ces structures, les ONG peuvent entrer dans des stratégies de coopération avec des partenaires de l'OCDE. Mais à condition que tout cela fasse partie d'un plan d'ensemble cohérent intégré à la politique du développement (...), c'est l'État qui a l'initiative et la responsabilité du développement. Les ONG initialement ne sont pas impliquées. Admettons qu'une ONG veuille construire des classes dans un village. Très bien. Mais il faut une cohérence, que ça rentre dans notre programme de développement. Il faut respecter l'initiative privée. Très bien. Mais il faut que ça réponde à un objectif général. Pour cela, il faut développer une vision intégrée des actions de l'État et des ONG".

15 Agence de Financement des Initiatives à la Base dépendante du Ministère du Plan et financée par la Banque Mondiale.

Pour citer cet article

Gautier Pirotte et Marc Poncelet, «Société civile et nouvelle gouvernance au Bénin. Quelques réflexions illustrées à partir de l'analyse du nouveau secteur ONG à Cotonou.», *Le bulletin de l'APAD*, n° 26, *Gestion des ressources naturelles. Participations et médiations*, [En ligne], mis en ligne le : 16 juin 2008. URL : <http://apad.revues.org/document3573.html>. Consulté le 15 mai 2010.

Gautier Pirotte

Docteur en Sociologie. Chercheur au service Changement Social et Développement - Université de Liège (Belgique)

Marc Poncelet

Docteur en Sociologie. Chargé de cours, Directeur du service Changement Social et Développement - Université de Liège (Belgique)