

# **Les organisations de la société civile et la lutte contre la pauvreté en Afrique subsaharienne**

**Actes du séminaire de recherche de Cotonou  
du GRAP OSC**

**Financé par la Direction de la Coopération au Développement belge  
(DGCD)**

**Cotonou , 15 – 16 – 17 décembre 2004**

## **Table des matières**

<b>Table des matières</b> .....	2
<b>Introduction</b> .....	3
<b>CélestinHounkpe</b> : Discoursd’ouverture.....	4
<b>Marc Poncelet</b> : Présentation du GRAP «Organisations des Sociétés civiles (OSC) au Sud : développement, économie sociale et coopération». ....	6
<b>Marthe Nyssen</b> : Le Tiers - secteur: une notion polysémique.....	15
<b>Pascal Wele</b> : Les OSC dans le secteur de la microfinance : Présentation du secteur de la microfinance au Bénin.....	23
<b>Marc Labie</b> : Présentation d’un cadre d’intervention possible pour les OSC dans le domaine de la microfinance.....	36
<b>Mathieu Soglonou</b> :L’appui des partenaires au développement aux organismes de microfinance.....	43
<b>Magloire Cossou</b> : La contribution des OSC à l’éducation de base.....	50
<b>Gregor Stangherlin</b> : Enjeux et interrogations de l’intervention des OSC dans l’éducation en Afrique subsaharienne.....	60
<b>Elisabeth Paul</b> : Les politiques d’appui aux OSC et leur évolution dans le cadre du DRSP..	67
<b>Simon-Narcisse Tomety</b> : Les leçons récentes des modes d’appui aux OSC au Bénin : acquis, échecs et effets pervers.....	70
<b>Aurélien C. Atidegla</b> : Les leçons récentes des modes d’appui aux OSC au Bénin : Acquis, échecs et effets pervers.....	83
<b>Latifou Yessoufou</b> :Le programme d’appui des associations de parents - élèves de World Education.....	92

## Introduction

Le groupe de Recherche en Appui à la Politique (GRAP) relatif à la problématique des Organisations de la Société Civile (OSC) a été mis en place lors du Séminaire conjoint DGCD et CUD, le 25 mai 2004.

Dans ce cadre, la préoccupation majeure de la Direction Générale de la Coopération au Développement (DGCD) belge concerne l'optimisation des relations d'appui et de contributions de la coopération à l'endroit des Organisations de la Société Civile des pays partenaires dans le processus de Stratégie de Réduction de la Pauvreté.

Les recherches du GRAP – OSC portent sur :

- le rôle des OSC dans ces processus de lutte contre la pauvreté en particulier en Afrique subsaharienne,
- l'évaluation des instruments de la coopération en appui à celles-ci ;
- la formulation d'approches innovantes d'interventions.

Ces recherches doivent permettre le renforcement institutionnel de la DGCD dans le dialogue politique avec les pays partenaires, tant l'élaboration que la mise en œuvre de sa coopération au développement.

La préoccupation des universités est de produire une connaissance multidisciplinaire relative aux réalités de terrain, comparative et critique.

\* \* \*

Le GRAP – OSC organise un séminaire de recherche du jeudi 16 au vendredi 17 décembre à l'Université d'Abomey-Calavi (UAC) au Bénin.

L'objectif de ce séminaire est triple :

- faire un bilan des formes d'appui aux OSC dans trois champs d'activités : l'économie (la micro-finance), l'éducation (associations parents élèves), la santé (les micro assurances santé) ;
- achever la définition des objets et du programme de recherche du GRAP-OSC pour les quatre prochaines années et identifier plus précisément les terrains de recherche, les partenariats existants et les formes de coopération à investiguer ;
- mettre en place la méthode de travail en réseau avec les acteurs de terrain au Sud (OSC), les chercheurs tant du Nord que du Sud et les acteurs de la coopération au Nord (DGCD – CTB, ONG).

Pour atteindre ces objectifs, le séminaire s'appuiera sur les réalités du Bénin. Toutefois, la réflexion autour des objectifs du séminaire n'est pas circonscrite à ce pays, le champ de vision sera étendu à la sous-région Ouest Africaine.

## **Discours d'ouverture**

**Professeur Célestin Hounkpe,  
Vice-Recteur de l'UAC  
coordinateur du groupe de pilotage  
de la coopération institutionnelle CUD-UAC**

Messieurs les représentants des Pouvoirs Publics béninois,  
Mesdames et Messieurs Jalet, Provot, Callewaert, Vandepitte représentants de la coopération fédérale belge, Mme Simbizi représentante de la CTB, Duprez représentant de l'APEFE,  
Mesdames et messieurs les représentants d'organismes européens de coopération internationale,  
Mesdames, messieurs représentants d'agences de coopération publique belge actives à Cotonou,  
Messieurs et mesdames les représentants des Organisations béninoises de la Société Civile, des Centres de recherche et des ONG européennes partenaires pour le développement,  
Chers collègues universitaires, professeurs, chercheurs, doctorants, étudiants des universités,

C'est avec un réel plaisir que j'ai accepté de vous dire quelques mots de bienvenue à ce séminaire de recherche consacré aux modes d'appui aux OSC et à leur rôle en matière de réduction de la pauvreté. Le groupe de recherche en appui à la coopération belge en charge de ces questions (GRAP OSC en sigle) qui s'est constitué en mai à Bruxelles a choisi de tenir ses premières assises africaines à Cotonou et tenu à associer d'emblée des chercheurs de notre université (Doyen Amoussouga, Profs. Mongbo, Bako Arifari) et des représentants d'ONG béninoise : CEBEDIBA dès les assises de mai, GRAPAD, ROCARE, LIFAD à l'occasion de la préparation de cette réunion).

Depuis 1997 les relations se sont multipliées entre les universités francophones belges et l'UAC (ex-UNB), elles se sont étendues au-delà des secteurs médicaux et agronomiques où les collaborations étaient anciennes. Ces programmes se traduisent aujourd'hui par l'existence de 4 DESS ou DEA (Gestion, Droits, Environnement, Populations et dynamiques urbaines), par plus d'une vingtaine de recherches doctorales en co-tutelle, par un programme d'appui à des laboratoires interdisciplinaires et un programme d'appui à la Bibliothèque. Je voudrais insister sur le programme d'appui à la pédagogie universitaire qui a été depuis le début une priorité de l'UAC et constitue, du fait même de son caractère transversal, un objectif proprement institutionnel.

Des dizaines d'enseignants-chercheurs ont ainsi établi des collaborations avec des institutions belges et la dynamique de réseau se poursuit aujourd'hui dans différents domaines et sous différentes formes comme en atteste le présent événement. La coopération institutionnelle n'a pas empêché que des coopérations ponctuelles se poursuivent ou voient le jour à l'instar du projet récemment accepté visant la mise sur pied d'un CES régional d'anesthésie.

A travers la CUI nous avons cherché à mettre en œuvre la fameuse « logique programme » et un réel « partenariat », deux notions qui semblent appelées à faire consensus aujourd'hui dans l'ensemble de la coopération au développement comme le programme de ce séminaire en témoigne. L'UAC et la CUD ont donc construit à ce niveau une solide expérience à partager en outre avec les OSC et organismes d'appui.

Il faut l'avouer, ces grands mots ne sont pas aisés à mettre en œuvre efficacement. Entre chercheurs, l'on se doit le vrai et l'on doit au public l'analyse sans passion. Il n'est en effet pas aisé de mettre en œuvre des partenariats dès lors qu'il s'agit de dépasser les individus et de mobiliser des institutions qui ont des histoires, des environnements et des modes de fonctionnement différents. C'est tout à l'honneur de la CUI d'avoir été ce laboratoire de coopération universitaire Nord-Sud au moment où de nombreux partenaires du Nord entendaient privilégier le niveau primaire et professionnel. Il faut aussi souligner que les acteurs de cette CUI ont cherché à être bien davantage que des bailleurs de fonds d'une part et des consommateurs d'aide d'autre part. Sans doute, à bien des égards, les partenaires belges se sont sentis désemparés tout autant que les Béninois se sont sentis bousculés dans l'apprentissage commun des principes du programme et du partenariat. Il n'est pas déplacé de dire ici combien nous semble complexe le dispositif belge de coopération piloté par la DGCD et mobilisant divers acteurs autonomes à différents niveaux.

Depuis 2002 les programmes se sont concentrés autour de la Relève académique (recherches doctorales) et d'équipements scientifiques et communicationnels de base. Beaucoup de réorientations ont eu lieu récemment en matière d'administration des programmes, preuves s'il en fallait, que les problèmes sont identifiés et traités à mesure de l'action. Cependant il importe de peaufiner encore les méthodes de programmation des activités et de planification budgétaire dont les derniers aléas ont été douloureusement ressentis par les collègues déjà très sollicités par les exigences précédentes de la CUD et des missions d'audit.

Mais revenons aux OSC et à leur rôle dans la réduction de la pauvreté dont vous aurez à traiter. Nous savons que ces deux notions sont diversement définies et mises en œuvre, elles s'imposent clairement désormais comme cadres des politiques publiques des Pays en développement et des politiques de coopération Nord-Sud.

Dans nos pays, à la différence de beaucoup de pays du Nord, les universités ne cessent d'être perçues exclusivement comme des institutions publiques. Elles le sont bien sûr ! Mais, au moment où le secteur privé presse de toutes parts, ne doivent-elles pas repenser leur rôle dans la société ? On pense généralement peu aux universités lorsque l'on parle d'OSC, mais peut-être dérogez-vous à cette règle ?? En Europe et en Belgique, il semble que les universités publiques et centres de recherche s'engagent de plus en plus comme telles dans cercles qui entourent la décision publique.

L'UAC pourrait ainsi développer son expertise en matières de gestion de programme, de construction des politiques publiques, contribuant au mouvement actuel de décentralisation et mettant ainsi en valeur son expérience de coopération internationale. Les Universités belges pourraient sans doute contribuer à définir un programme engageant encore davantage l'UAC dans la société béninoise, contribuant ainsi à mieux asseoir sa position dans l'engagement national dans la lutte contre la pauvreté.

C'est ainsi en souhaitant que vos travaux contribuent en outre à mieux cerner le rôle des universités africaines et des coopérations universitaires internationales dans le front qui doit associer les partenaires de la lutte contre la pauvreté que je vous souhaite de fructueux débats et un excellent séjour au Bénin.

# **Présentation du GRAP «Organisations des Sociétés civiles (OSC) au Sud : développement, économie sociale et coopération ».**

## **Programme Action Nord CUD**

**Marc Poncelet,  
Professeur ordinaire  
Université de Liège**

### **Thématiques et domaines scientifiques du GRAP-OSC**

Le Grap vise à rassembler et coordonner des compétences expériences et projets scientifiques autour d'un programme de travail qui concerne directement les politiques et programmes de coopération internationale (Nord-Sud) contemporaine. Outre une réelle interdisciplinarité, il présente une position scientifique qui, tout en considérant le champ des pratiques de développement et de coopération comme son objet général, n'entend pas réduire ses interrogations aux « techniques » incessamment suscitées par le complexe développeur. Il s'agit de prendre celles-ci au sérieux, mais de conserver à leur endroit une approche scientifique et critique.

### **Organisations de la société civile (OSC) et économie sociale en Afrique : des objets nouveaux**

La première question de départ est la suivante : comment évaluer d'un point de vue valide et multidisciplinaire la nature et l'action des organismes constitutifs des « sociétés civiles » et porteurs possibles ou partenaires d'une perspective d'économie sociale en Afrique subsaharienne.

Datant déjà d'une quinzaine d'années, le succès croissant de la notion de « société civile » dans la foulée de celles de décentralisation, « institutional building » ou renforcement de la société, de partenariat Nord-Sud, d'économie sociale (via le micro-crédit et les assurances santé en outre), de partenariat, etc., ont concouru à renouveler profondément le champ des pratiques de coopération et des études en développement. Depuis la fin du siècle précédent un nouveau modèle de gestion de l'aide publique au développement semble s'imposer à travers les Cadres de développement intégrés, les DSRP, les Accords de Cotonou. Sur fond de stratégie de réduction de la pauvreté via des plans dont l'élaboration est censée mobiliser tous les acteurs, il est partout fait référence aux « organismes non étatiques, non gouvernementaux, aux OSC... Il est sans doute temps d'en esquisser une analyse et quelques balises aussi bien théoriques que pratiques.

Notre approche est dynamique et ouverte. Il ne s'agit pas seulement de chercher à mesurer une occurrence et une performance (« est-ce que cela marche ? »), mais d'évaluer aussi les effets inattendus, ambivalents voire contre-productifs de cette mobilisation multiforme des organismes civils au Sud. Sur la nature de ces organismes, leurs fonctions sociales, politiques et économiques, on ne peut en aucune manière faire l'économie d'une réflexion fondamentale.

La construction-mobilisation d'organismes civils et d'une économie sociale dans les PVD et en particulier en Afrique sera ici lue comme le fruit d'interactions entre des dynamiques locales du pouvoir et les conjonctures internationales liées à une historicité particulière. La toile de fond étant une crise profonde du modèle sociétal post-colonial et une dépendance renouvelée par les orientations présentes des bailleurs de fonds et opérateurs de coopération.

Bien que ceux-ci contribuent puissamment en effet à induire ces réalités sociales, politiques et économiques, ces dernières, et surtout leurs conséquences, demeurent le plus souvent loin des attendus des ingénieurs sociaux et prescripteurs globaux.

Plutôt que d'analyser cette émergence associative protéiforme africaine comme une panacée endogène, comme une soumission plus ou moins contrainte mais purement formelle à la prescription du complexe développeur dominé désormais par les organismes financiers multilatéraux, où à l'opposé comme une ultime ruse d'une « gouvernementalité du ventre », nous proposons une approche fondée sur un large socle constitué d'observations et mesures empiriques, sur la comparaison la plus systématique possible et l'analyse interdisciplinaire favorisant une interprétation institutionnelle et contextualisée.

### **Sociétés civiles et économie sociale en Afrique pour quoi faire ?**

La seconde question précise la première et porte plus particulièrement sur l'évaluation des initiatives et partenariats impliquant des OSC en matière de développement et de coopération internationale au Sud. Il s'agit en particulier de mettre à jour leurs spécificités, potentiels et limites au regard des exigences du nouveau paradigme du développement et de la coopération qui se met en place en outre à la faveur des DRSP/PRSP ainsi que de thématiques transversales telles que le genre et la lutte contre la pauvreté.

Les notions telles « société civile », « économie sociale », « développement » et « gouvernance » qui servent ici à désigner l'objet de recherche et les questions qu'on lui pose ne doivent pas tromper. Nous ne préjugeons pas d'une réalité essentielle d'une société civile africaine ou universelle, ni de sa cohérence, pas plus que nous n'affirmons que l'économie sociale est similaire au Nord et au Sud. Nous utilisons ces termes de manière à désigner, en première approximation, une réalité empirique touffue et controversée dans la littérature. Au demeurant, notre ambition est moins de résoudre des questions de définition que d'évaluer des fonctions, des performances et des modes de fonctionnement. A ce second niveau, les effets de ces mobilisations civiles et populaires sont évaluées au regard de leurs capacités à

- satisfaire des besoins considérés comme fondamentaux (santé, alimentation, logement, éducation, sécurité d'existences...).
- constituer des acteurs sociaux et des institutions capables de concevoir, promouvoir et négocier des accès aux représentations et arènes publiques.
- faire durablement sens à travers l'appropriation et l'ancrage socioculturel dans un contexte local.

Les éléments de réponse à la première question de nature fondamentale doivent donc fonder des recommandations opérationnelles : comment évaluer les OSC Africaine ? Faut-il aider des organismes civils et/ou populaires ? Lesquels plus précisément ? Comment ? Avec quels objectifs ? Dans quelle perspective au regard des pouvoirs publics locaux ? Dans quel type de partenariat Nord-Sud, etc.?

### **Un triple éclairage**

Comme nous l'entendons ici, la notion de société civile à trois dimensions :

- une dimension sociologique visant la constitution, la mobilisation et la représentation des groupes sociaux, leurs organisations internes, leurs rapports au politique, aux autres groupes sociaux et à l'espace public.

- une dimension économique dans la mesure où ces organismes participent directement ou indirectement à la production de biens et services censés satisfaire des besoins fondamentaux.
- une dimension historique et culturelle car elle participe à la (re)production des identités et des valeurs et simultanément au changement social et à l'innovation culturelle.

Chaque objet d'investigation et chaque terrain de recherche est placé en conséquence sous un triple éclairage : celui de la sociologie du changement social et du développement, celui de l'économie (économie sociale plus particulièrement), et celui de l'anthropologie culturelle.

On aura donc systématiquement en vue trois dimensions d'un Tiers secteur pertinent pour le développement :

- La naissance de projets et organisations civils mais surtout de configurations inédites d'acteurs collectifs et institutionnels ainsi que de nouveaux rapports sociaux et socio-politiques. Ce point de vue sociologique privilégiera les thèmes de la participation, de l'« *ownership* » d'une part et des mouvements sociaux, des rapports de pouvoirs et du renouvellement des élites d'autre part.
- La capacité de produire des biens et services susceptibles de participer durablement à une meilleure satisfaction des besoins populaires, à susciter des progrès de la démocratie économique, à réduire la dépendance des catégories populaires. Ce point de vue de l'économie sociale ou économie solidaire privilégiera donc l'étude du micro crédit, des mutuelles de santé et de formes originales de partenariat (commerce équitable). Avec comme fil conducteur la pertinence de l'approche économie sociale au Sud et en Afrique plus particulièrement.
- L'insertion de ces organismes civils, projets, activités, dans des contextes culturels en mutation, et en particulier leur action et impact dans les domaines du genre et de la famille. L'approche anthropologique privilégie la micro –analyse intensive et holiste et l'analyse des réseaux sociaux (capital social) permettant d'évaluer l'ancrage et les ressorts socioculturels locaux des organismes civils du Sud.

## **Les terrains d'études**

Si dans un premier temps (4 ans) les investigations projetées dans le cadre d'une convention GRAP sont exclusivement sub-sahariennes, notre démarche visant à décloisonner les connaissances « africanistes » suppose des éclairages comparatifs et donc le recours à des compétences et instruments non exclusifs (en outre des expertises relatives à d'autres régions du Sud).

L'Afrique sub-saharienne (principalement urbaine) à travers des terrains d'investigation connus des partenaires du GRAP et où des moyens complémentaires peuvent être mobilisés, des économies d'échelle et synergies peuvent être réalisées et surtout, où des partenariats scientifiques et académiques sont noués.

Deux pôles se dessinent. L'un, Ouest-Africain, autour d'un axe Bénin-Burkina Faso, et deux extensions sur le sahel : Sénégal et Niger. Un autre pôle serait centre-africain autour de la RDC et deux extensions possibles vers la Tanzanie et le Rwanda. Les choix définitifs seront établis en fonction des acquis des différents intervenants, des priorités discutées au niveau du comité d'accompagnement et des particularités des terrains au moment des recherches. Les programmes d'investigation ne seront pas nécessairement strictement parallèles dans les deux pôles, ni au sein de ceux-ci.



## Le rôle des OSC dans la lutte contre la pauvreté – construction d’ un cadre de recherche multidisciplinaire

Gautier Pirotte  
Chargé de Recherches F.N.R.S.  
Université de Liège

Il m’a été demandé de présenter un exposé sur les organisations de la société civile en Afrique subsaharienne qui ne soit pas trop théorique compte tenu des objectifs du GRAP OSC et de la nécessité d’entamer des pistes de réflexions sur différents domaines de recherches, notamment ici au Bénin. Je suis tout à fait d’accord avec ces objectifs mais, têtue comme une mule, je persiste à croire qu’il faut d’abord passer par un éclaircissement conceptuel avant de se mettre à investiguer empiriquement. D’autant que la notion de société civile, si elle est « à la mode » et connaît un succès important notamment au sein du complexe développeur n’est pas exempt de critiques. Comme l’a écrit très justement le politologue français Dominique Colas au début des années quatre-vingt-dix : « *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.* »<sup>1</sup>

Le problème à propos du « concept » de société civile, vous l’avez tous remarqué et le petit sondage réalisé par mes collègues du GRAP OSC auprès des acteurs de la société civile béninoise le prouve, est qu’il n’y a pas de définition *unique* de la société civile que l’on définisse cette notion en essayant de lui accoler un contenu<sup>2</sup> ou qu’on définisse la société civile par son utilité, ses fonctions<sup>3</sup> au sein des sociétés.

Pour avoir mené depuis près de dix ans des études sur des Organisations de la société civile en Roumanie, au Bénin, en RDC mais aussi en Belgique, je constate que s’il existe des files conducteurs reliant les différentes expériences étudiées, il existe des sensibilités différentes d’un coin à l’autre de la planète. Même si l’on résumait la notion de société civile à une forme associative particulière, par exemple les Organisations Non Gouvernementales (O.N.G.), on verrait apparaître des acceptions et des cadres juridiques très différents d’un pays à l’autre comme le montre les travaux ambitieux dirigés par Lester Salamon sur les *Non Profit Organisations (N.P.O.)* de 35 pays<sup>4</sup> ou encore le travail de fourmis d’une équipe rassemblée autour de M. Doucin à la documentation française<sup>5</sup>. Se pose donc régulièrement la question des frontières de la société civile (Qui est « In » ? et Qui est « Out » ?) tant sur le plan local, que national ou encore international.

Ce qui nous empêche de définir avec précision et de manière définitive cette notion de société civile provient notamment de son héritage philosophique et de l’actualité différenciée de cet héritage. En fait, cet héritage est triple. Au commencement, c’est-à-dire avec Aristote (puisque tout commence toujours avec Aristote), la notion de société civile représentait dans

---

<sup>1</sup> Dominique Colas, *Le Glaive et le Fléau*, Paris, Grasset, 1992, p.44

<sup>2</sup> On obtient ainsi un salmigondis incluant de-ci delà les associations (lesquelles?), les syndicats, la presse, les experts, les savants, les sages, les intellectuels, les ONG, les forces sociales du marché, les hommes d’affaires, les groupes de pression, les organisations patronales et les chambres de commerce, les Eglises et mouvements religieux, vous et moi...

<sup>3</sup> Société civile comme contre-pouvoir face à l’Etat ou lieu de création de nouvelles pratiques sociales (solidarités), lieu d’échanges économiques, lieu de manifestations, lieu où s’exerce l’hégémonie de la classe dominante, etc.

<sup>4</sup> Salamon L. M. et al. [1999], *Global Civil Society. Dimensions of the Non Profit Sector*, Baltimore, Johns Hopkins Center for Civil Societies Studies.

<sup>5</sup> M. Doucin (dir.), *Guide de la liberté associative dans le Monde. Les législations des sociétés civiles de 138 pays*, Paris, La documentation Française, 2000.

sa traduction du grec ancien (*Koïnonia hèn Politikèn*) l'organisation politique de la communauté. Par un raccourci pas très subtile on dira que dans, son premier usage, la notion de société civile se rapproche surtout de celle d'Etat. Par son héritage antique, la notion de société civile signifie à la fois la communauté politiquement organisée (qu'il s'agisse du citoyen athénien ou romain) mais aussi le degré de raffinement du comportement du membre de cette communauté.

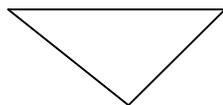
En fait, le recours à la notion de société civile devient plus fréquent au sein de la philosophie politique occidentale à partir du XVI<sup>e</sup> siècle, c'est-à-dire au début des grandes explorations et du développement d'un capitalisme marchand. Le concept sert alors à différencier la société d'origine du « vaillant explorateur » occidental, bientôt colonisateur des sociétés qu'il découvre, peuplées de gens aux mœurs si bizarres et sans aucun doute pas du tout organisés politiquement. Il sert globalement - et notez bien l'ancrage à l'idée de civilisation- à distinguer les communautés d'individus (la noblesse *curialisée* chère à Elias<sup>6</sup>, le bourgeois, l'explorateur, le colonisateur, le prêtre prosélyte) dotée de bonnes mœurs et d'une organisation politique *juste*, des Autres qui sont prétendus en être dépourvus. Le concept intervient également dans le débat sur le grand ordonnateur de ces sociétés civilisées : est-ce Dieu ou est-ce le Prince? Le pouvoir premier est-il spirituel ou séculier?

A la sortie du Moyen-Âge, Le pouvoir du Prince allant en se concentrant et se renforçant au détriment du pouvoir du Clergé, la notion de société civile va continuer à être employée dans les débats de la philosophie politique mais cette fois en adoptant un rôle de « limitation » du pouvoir séculier. C'est toujours une manière d'organiser politiquement la société, c'est une nouvelle preuve du « raffinement » occidental en matière de gestion de la société mais cette fois l'espace public se divise entre un pouvoir celui du Prince, du Monarque, de la République et un contre-pouvoir dans lequel on englobera d'abord l'Eglise, la Noblesse mais aussi la bourgeoisie marchande puis industrielle, puis différentes associations. Dans cette optique fertile, on citera tout d'abord les travaux de Montesquieu, dans *L'Esprit des Lois* de 1748 où les mœurs aristocratiques sont présentées comme un rempart au despotisme. On inclura bien entendu Tocqueville qui dans *La Démocratie en Amérique* (1835) souligne l'importance du fait associatif comme contrôle d'un gouvernement centralisé, limitant les possibilités d'une dérive des passions égalitaires des temps démocratiques en despotisme même éclairé. Enfin, on soulignera l'importance des réflexions des Lumières anglo-écossaises (Smith, Hume, Mandeville, Fergusson...) qui montrent qu'au-delà de nouvelles pratiques économiques s'érige un nouvel ordre moral, une nouvelle civilité où le bien commun est assuré par la poursuite de la satisfaction des besoins personnels.

Cela me conduit au troisième héritage, plus récent, qui associe la notion de société civile à un troisième secteur qui apparaît principalement à la faveur du mouvement social en Occident au cours du XIX<sup>e</sup> et du début du XX<sup>e</sup> siècle. Face à un marché autorégulé sensé apporter la prospérité pour tous et face à un Etat si peu interventionniste, il s'agit de développer de nouvelles solidarités devant suppléer l'incapacité de l'un et les carences de l'autre.

**MARCHE**

**ETAT**



**SOCIETE CIVILE**

Cet héritage multiple entraîne trois lectures contemporaines de la société civile à propos tant de son contenu que de sa fonction. Car cet héritage doit être compris comme une sorte d'empilement de lectures et non comme une succession de l'une à l'autre.

Le succès de la notion de société civile est aujourd'hui quasi planétaire. Une des causes de ce que j'appelle le « regain civiliste » est le mouvement anti-totalitaire et celui des Droits de l'Homme des années 70 et surtout 80 qui associent la société civile à un lieu de contre-pouvoir contestataire voire de pouvoir alternatif. On peut ainsi très facilement établir une filiation entre le second héritage Montesquieu/Tocqueville/Lumières anglo-écossaises et les mouvements des dissidents aux régimes communistes d'Europe Centrale et Orientales des années soixante-dix et quatre-vingt.

Une autre raison à ce succès tient dans l'insertion de cette notion dans l'armada conceptuelle des politiques de développement dans les années 80 mais surtout 90 au côté d'autres concepts comme la bonne gouvernance, la décentralisation, la lutte contre la corruption, etc. Si bien que depuis les années 90 surtout, la notion de société civile retrouve un peu son statut de marqueur séparant les sociétés bien ordonnées, en voie de bonne organisation politique donc celle où l'on voit poindre les OSC plus ou moins efficaces, plus ou moins autonomes des sociétés qui ne disposent pas de cette société civile et qui sont, diront certains observateurs, empêtrés dans un écheveau d'obstacles au développement politique, économique, social et culturel.

Et puis, il y a cette vision héritée du mouvement ouvrier occidental d'une société civile comme un tiers secteur. Cette vision est partagée par les médias comme par l'homme de la rue, par plus d'un scientifique comme par la plupart des bailleurs de fonds du développement. Elle fait la part belle au secteur associatif et est intéressante pour le champ du développement puisqu'elle permet d'associer une vision sur ce que doit être un secteur associatif mais aussi des visions sur le rôle de l'Etat et celui du marché dans la voie du développement (et donc dans la lutte contre la pauvreté).

Mais ce succès planétaire fait débat. Peut-on parler de société civile en dehors du monde occidental ? Car, ce petit détour historique le souligne déjà : les différentes lectures de cette notion de société civile se forgent en écho à un ensemble de transformations (développement d'une économie marchande, *désenclassement* de l'économie hors du social, constitution des Etats absolutistes puis bureaucratiques, développement du solidarisme ouvrier et chrétien, etc.) qui se sont produits au sein des sociétés occidentales depuis le XVI<sup>e</sup> siècle. A la question, « existe-t-il des sociétés civiles non occidentales ? », on peut classer les réponses fournies par la littérature de la manière suivante :

- Oui. *Universalisme Prescriptif*. Par exemple, la « Révolution Associative Globale »<sup>7</sup> : triomphe planétaire de la démocratie, du marché et de la société civile. La naissance ou renaissance des sociétés civiles en Europe de l'Est, en Afrique subsaharienne ou en Amérique latine est un phénomène naturel qui accompagne les processus de transitions juridico-politiques et la refondation d'espaces publics autonomes, etc.
- Non. *Exceptionnalisme occidental*. Par exemple, nombre d'africanistes considèrent que l'existence d'une société civile en Afrique subsaharienne n'est rien d'autre qu'une projection occidentale sur des réalités sociopolitiques toutes différentes. Je vous

---

<sup>6</sup> Elias N., *La civilisation des mœurs*, Paris, Pocket, 1974.

<sup>7</sup> Salamon L., op.cit.

renvoie aux travaux de Maxime Haubert<sup>8</sup> ou de Patrick Chabal & Jean Pascal Daloz<sup>9</sup>. Pour résumer, dans cette partie du monde, la trajectoire de l'Etat, notamment à l'époque postcoloniale et la permanence et la primauté des liens claniques et familiaux rend hypothétique l'émergence d'un espace intermédiaire réellement autonome entre la sphère publique régie par l'Etat et la sphère privée des familles élargies.

- Non mais. *Société civile comme projet*. Dans ce dernier cas - que nous défendons-, si l'on ne perd pas de vue que la notion de société civile est une notion forgée dans un contexte (long) propre aux sociétés occidentales et que, à ce titre, l'idée d'une projection occidentaliste n'est pas nécessairement erronée, on constate par ailleurs que cette notion fait sens aujourd'hui pour un ensemble d'acteurs sociaux un peu partout dans le monde, notamment pour ceux impliqués dans la gestion quotidienne du développement. Aussi, lorsqu'on interroge la réalité des sociétés civiles à l'Est ou au Sud, la meilleure approche possible consiste à déconstruire les discours et les postures et étudier localement, comment s'élabore au quotidien ces sociétés civiles, appréhender ces « sociétés civiles » sous l'angle de projets en gestation, alimentés par des dynamiques locales (ou du dedans) mais aussi extérieure (ou du dehors). Par *dynamiques du dehors* on ne signifie par seulement un contexte global qui influencerait indirectement les dynamiques locales. Il s'agit de dynamiques extérieures à des petits pays qui ont eu et continuent à exercer une influence directe sur le projet en question.

Pour conclure mon exposé, je soumets à votre réflexion le schéma ci-dessous qui cherche, modestement, à définir les premiers contours d'une réflexion sur les OSC et leur place dans le champ du développement aujourd'hui, en soulignant certains aspects qui, à mes yeux doivent être en priorité éclaircis par nos débats. Notamment, quand nous traitons d'Organisations de la Société Civile, à quelle conception de la société civile faisons-nous référence ? A celle d'un contre-pouvoir (organisations watchdog, plaidoyer, etc.) ? A celle d'une régulation et d'une socialisation en vue de l'établissement d'une société juste ou bonne ? Ou encore à un tiers secteur cherchant à limiter les effets destructeurs de réformes politiques et économiques dans le social ? Comment, selon ces conceptions différentes s'articulent alors les relations entre OSC, bénéficiaires, pouvoirs publics, partenaires du développement (regroupés ici sous le vocable « complexe développeur international ») ? Les situations que nous observons<sup>10</sup> depuis quelques années sur différents terrains<sup>11</sup> tendent à prouver que les uns (« les bénéficiaires ») ne sont pas de simples consommateurs passifs de projets de développement ; que les autres (« les OSC ») ne sont pas de simples et uniques « courtiers » (vis-à-vis des bailleurs) ou de simples agents « délégués » (vis-à-vis de l'Etat) et que les pouvoirs publics (collectivement ou individuellement au niveau des agents de la fonction publiques) développent des stratégies qui permettent à l'Etat réformé où aux fonctionnaires de tenir un rôle dans la gestion quotidienne du développement. C'est à étudier la complexité de ces rapports que je vous invite aujourd'hui.

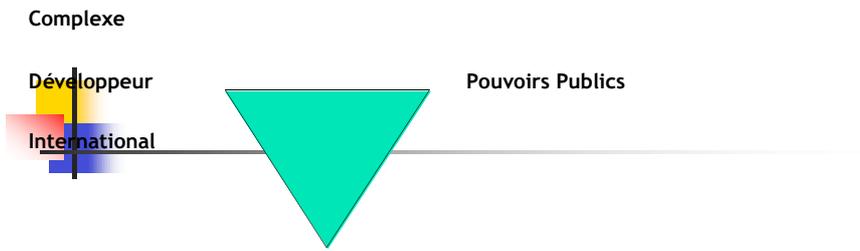
---

<sup>8</sup> Haubert M., HAUBERT M. [2000], « L'idéologie de la société civile », HAUBERT M. & REY P.P. (coord.), *Les sociétés civiles face au marché. Le changement social dans le monde postcolonial*, Paris, Karthala.

<sup>9</sup> CHABAL P. & DALOZ J.P. [1999], *L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*, Paris, Economica, « Analyse Politique ».

<sup>10</sup> Observations reproduites dans l'ouvrage récent : Poncelet M., Pirotte G., Stangherlin G. & Sindayihebura E., *Les ONG en villes africaines. Etudes de cas à Cotonou et Lubumbashi*, Louvain-la-Neuve, Academia Bruylant, 2006.

<sup>11</sup> Pas seulement africains. Cf. Pirotte G., *Une société civile post-révolutionnaire. Etude du nouveau secteur ONG de Roumanie. Le cas de Iasi*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2003.



### Organisations de la Société Civile

- Quel contre-pouvoir? De quoi?
- Organisation de la société? Société bien policée
- Tiers Secteur Autonome? ou opérateurs mandatés de projets de développement?

↕

**Bénéficiaires**  
Regroupés ou non  
« Communautés à la base »



Efficacité et efficacité :  
*Démocratisation du développement*  
(Participation)  
*Développement de la démocratie*  
(Espaces Publics Locaux. Citoyenneté)

## Le Tiers - secteur: une notion polysémique

Dr. Marthe Nyssen  
Université Catholique de Louvain

### Introduction

Depuis quelques années (Defourny et Develtere, 1999), la reconnaissance de l'existence d'un troisième secteur se différenciant tant du secteur public que privé lucratif s'affirme au niveau international. Le concept de tiers secteur apparaît comme polysémique<sup>12</sup>. Avant de discuter la portée d'une notion comme celle de tiers secteur dans les pays du Sud, il est indispensable de se pencher quelque peu sur ses racines qui plongent dans le terreau de l'hémisphère Nord.

### Les racines dans l'hémisphère Nord du concept de tiers secteur

Deux grandes écoles se dégagent au sein des approches dominantes du tiers secteur; l'approche d'origine anglo-saxonne qui isole l'ensemble des organisations non lucratives, caractérisées par leur contrainte de non redistribution des profits au sein du « secteur non profit » et l'approche d'origine latine qui approche la non lucrativité par le fait que l'objectif de ces organisations n'est pas la maximisation du profit au vu du capital investi. Autrement dit, l'objet d'analyse de cette deuxième école, qui se reconnaît sous le concept « d'économie sociale » est celui des organisations privées non capitalistes. Le processus démocratique de prise de décision est une caractéristique souvent mise en avant par cette approche qui souligne, avant tout, la rupture du lien proportionnel entre détention du capital et pouvoir de décision. Ce trait qui renvoie au principe coopératif, un homme - une voix, recouvre, dans les faits, des pratiques très diversifiées au sein des organisations d'économie sociale mais « souligne avant tout le fait que la qualité de membre et la participation aux décisions n'est pas d'abord fonction, comme dans les entreprises classiques, de l'importance du capital détenu ». (Defourny et Develtere, p 39, 1999).

Ce sont les contextes institutionnels et les héritages historiques qui peuvent expliquer ces conceptions différenciées du tiers secteur.

La notion d'*économie sociale* prend racine dans l'associationnisme ouvrier du XIX<sup>e</sup> siècle soutenu par les utopies développées au sein de différentes traditions (socialiste, chrétienne, libérale...), entre autres, par Owen, Saint-Simon, Fourier, Proudhon et Buchez (Gueslin, 1987). Cet élan associationniste s'inscrit dans un contexte d'industrialisation, de prolétarianisation et de paupérisation où apparaissent de nouveaux besoins dans les couches d'ouvriers, de paysans et d'artisans. Ces associations sont multifonctionnelles; elles cherchent non seulement à créer un espace micro-social de solidarité mais aussi à intervenir dans le champ de l'organisation économique autant au niveau de la production qu'au niveau de la distribution. Bien qu'elles puissent s'appuyer sur des solidarités de type traditionnel (familiales, corporatistes), les associations ouvrières s'en différencient dans la mesure où elles sont basées sur des principes de liberté et d'égalité entre les membres dont l'adhésion est volontaire. Les associations se déploient donc dans un espace public (Laville, 1994). On voit naître des sociétés de secours mutuel qui assurent non seulement une certaine protection sociale (secours-maladie, pensions) mais développent aussi une sociabilité entre les membres, rythmée par les événements de la vie quotidienne. Certaines sont un lieu d'organisation de

---

<sup>12</sup> Nous renvoyons le lecteur à deux contributions qui examinent cette question de manière détaillée : Defourny et Develtere, 1999, Defourny, 2000.

pratiques de résistance et de contestation face à l'ordre social; les sociétés de secours mutuel se sont avérées être le creuset de luttes ouvrières (Gueslin, 1987).

La notion de *secteur non lucratif*, quant à elle, plonge également ses racines au dix-neuvième siècle mais dans les pays anglo-saxons dont le Royaume-Uni constitue un cas emblématique. L'idée d'organisme caritatif était liée au débat autour de la citoyenneté, la charité étant un principe social, une composante nécessaire à la société démocratique contribuant à sa régulation par le but moral, l'engagement volontaire altruiste. En effet, en vertu de la doctrine légale sur la pauvreté (« Poor law doctrine »), l'aide publique est considérée comme un dernier recours destiné uniquement aux personnes qui « ne sont pas méritantes »; les besoins des « personnes méritantes » - c'est-à-dire celles qui ne sont pas « responsables » de leur situation - sont du ressort de la charité privée (Kendall, 2000). Dans ce cadre, les gouvernements victoriens avaient pour objectif de « fournir un cadre de règles et de directives conçues pour permettre à la société de s'autogérer dans une large mesure » d'où une forte autonomie pour les associations et leurs activités de bienfaisance qui n'étaient pas financées par l'État, doublée d'une coopération avec l'administration chargée de la loi sur les pauvres (Lewis, 1997, p.169). L'histoire de l'action collective, dans le monde anglo-saxon, ne se limite, bien sur, pas aux initiatives publiques et à l'action des élites philanthropiques anglicanes. Les associations de prévoyance (« Friendly societies ») sont l'une des formes d'associations qui émergent au cours du dix-huitième siècle. Elles contribuent, dans un esprit de solidarité et avec un succès mitigé, à la mise en place de formes d'assurance vie et médicale, essentiellement destinées aux classes sociales inférieures. C'est très nettement au dix-neuvième siècle et au début du vingtième siècle - dans un contexte caractérisé par l'affaiblissement de l'hégémonie anglicane ainsi que par le développement et l'affirmation vigoureuse de l'identité de la classe moyenne - que vont proliférer les groupements religieux, corporatistes et professionnels. La fourniture d'une assistance sociale et de services à leurs membres est au cœur de leurs activités. Cependant avec le développement de l'Etat Providence aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale, l'organisation de la prévoyance sociale ne s'appuiera pas sur ces associations comme cela a été le cas dans un pays comme la Belgique.

Tant le concept d'économie sociale que celui de secteur non lucratif plongent donc leurs racines dans les pays industrialisés de l'hémisphère Nord au XIXe siècle mais les réalités à leurs sources sont nettement différenciées. L'économie sociale renvoie à des initiatives collectives plutôt basées sur un principe d'entraide mutuelle. Le principe « une personne - une voix » reflète bien cette dynamique de ces organisations d'intérêt mutuel. Le concept non-profit repose, quant à lui, plutôt sur un principe de charité. La contrainte de non-redistribution des excédents aux membres garantit alors la nature d'organisation d'intérêt général c'est-à-dire le fait que les bénéficiaires ne sont pas les membres de l'organisation mais bien les personnes aidées<sup>13</sup>. Ces réflexions nous invitent à la vigilance lorsque nous exportons ces concepts vers l'hémisphère Sud, les contextes institutionnels et les héritages historiques entourant le Sud et le Nord étant très différents.

### **De l'exportation d'un concept vers le Sud...**

Si on privilégie l'approche « Non-profit » lorsqu'on tente d'appréhender les dynamiques du tiers secteur dans les pays du Sud, seules les associations caractérisées par une contrainte de non-redistribution des profits seront retenues. C'est l'approche qui est privilégiée par le projet John Hopkins dans son vaste projet de comparaison internationale du tiers secteur (Salomon, 1999). On n'est pas surpris, dans ce contexte, de constater que l'ampleur du tiers secteur dans

---

<sup>13</sup> Pour la distinction des organisations d'intérêt mutuel et général au sein du tiers-secteur, voir Gui, 1992.

les pays du Sud est moindre que dans les pays du Nord. En effet, ce sont principalement le monde des ONG qui est alors identifié ainsi que des associations charitables et, seulement, dans une moindre mesure, les initiatives communautaires d'entraide mutuelle. Si l'objet d'intérêt est l'étude des dynamiques collectives, caractérisées par une finalité de services aux membres ou à la collectivité plutôt que de profit, on comprend la portée beaucoup trop restrictive du concept « non-profit ». En effet, dans un contexte caractérisé par une insuffisance patente des besoins de base, la plupart des dynamiques collectives reposant sur l'entraide mutuelle est sous-tendue par une recherche de réponses à ces besoins matériels non satisfaits. Dans ce cadre, la contrainte de non-redistribution perd tout son sens (Defourny et Develtere, 1999). Analyser les ONGs sans les dynamiques collectives qu'elles sont sensées appuyer perd beaucoup de son intérêt si on tente de comprendre la place d'un tiers secteur aux côtés du secteur étatique et capitaliste dans les pays du Sud. Certaines réalités laissent même à penser que ces ONG ne sont pas en lien avec les dynamiques collectives encadrées dans les réseaux sociaux mais fonctionnent au profit d'une nouvelle élite locale qui tente de canaliser (Zaoual, 2004) les ressources « l'univers du développement ».

Si nous pensons que le concept de secteur non lucratif est inadéquat pour approcher les dynamiques du tiers secteur dans le Sud, il est également difficile de parler d'économie sociale où le concept, comme tel, est encore relativement peu utilisé. Dès lors, si on privilégie l'approche économie sociale, on pourrait être tenté de se pencher sur les organisations que l'on range habituellement sous ce concept au Nord : coopératives, mutuelles et associations.

Les coopératives ont connu, dans de nombreux pays du Sud, une histoire dont résulte un bilan mitigé expliquant la méfiance ou au moins la perplexité, vis-à-vis de l'efficacité et de la légitimité de ce type de structure. En effet, comme le souligne Soulama dans sa contribution à cet ouvrage, « dans les pays francophones d'Afrique de l'Ouest, dès avant les indépendances et plus encore après, le mouvement coopératif a été considéré comme un des meilleurs moyens pour favoriser la mobilisation des ressources humaines et financières, accroître la productivité agricole et améliorer de manière significative le niveau de vie des populations rurales, ce, d'autant plus que l'esprit communautaire qui en est le fondement est encore vivace en Afrique traditionnelle ». Toutefois, les expériences de création directe par les autorités publiques de coopératives, aux fins non seulement socio-économiques mais aussi politiques, notamment dans les années 1960, ont donné lieu à des désillusions (Nyssens et Fonteneau, 1999). Ces échecs ne sont probablement pas tous dus aux structures coopératives comme telles, mais à la manière dont ces coopératives, comme d'autres projets, ont été implantés. En effet, ces organisations ont été bien souvent pensées par des intervenants extérieurs, des autorités publiques mais aussi des ONG, en négligeant le plus souvent le contexte et les dynamiques locales. L'implantation de coopératives au Sud s'est donc, bien souvent, superposée et non « enchâssée » sur des réseaux sociaux préexistants sans répondre réellement aux besoins des populations. Quant au statut des mutuelles, bien que de nombreuses organisations informelles aient toujours répondu, dans les sociétés du Sud aux besoins d'assistance mutuelle, ce n'est qu'avec la crise des années 1980 que le concept même de mouvement mutualiste apparaît dans les pays du Sud<sup>14</sup> (Atim, 1999). En effet, l'Etat se retirant, massivement du secteur des services sociaux, des organisations plus formelles vinrent s'ajouter aux formes traditionnelles d'assistance mutuelle.

Ceci nous invite à la prudence quant à l'application juridico-institutionnelle du concept de l'économie sociale dans les pays du Sud. En effet, ces cadres juridiques se sont forgés au cours du temps dans des sociétés déterminées qui ne correspondent pas toujours aux réalités

---

<sup>14</sup> A quelques exceptions près comme les pays des Caraïbes où le concept de « Friendly societies » a été importé avec succès par les colonisateurs anglais.

des pays vers lesquels on tente de les exporter. Ainsi, comme le souligne Soulama (2004) en parlant des groupements "Naams", le qualificatif de coopératif pose un problème classificatoire. Ces formes d'organisation communautaire, fortement ancrées dans la tradition (celle du nord-ouest du Burkina Faso notamment) dont les pratiques s'apparentent à celles de l'économie sociale revendiquent une identité propre en dehors du statut coopératif. Les exemples fourmillent aux quatre coins de la planète, de ce type d'initiatives reposant sur une dynamique d'entraide mutuelle et encadrée dans des réseaux sociaux qui échappent à tout cadre juridique.

L'approche que nous privilégions, l'ensemble des initiatives privées émanant d'une dynamique collective, caractérisées par une finalité de services aux membres ou à la collectivité plutôt que de profit, correspond à l'approche normative de l'économie sociale, c'est-à-dire celle qui définit les spécificités des organisations du tiers secteur au niveau des finalités et des modes d'organisations. Le principe de processus démocratique qui y est souvent associé pose le plus question dans le cadre de certaines initiatives au Sud. Par exemple, dans le cadre de l'approche des dynamiques associatives en milieu rural africain, Gentil et Mercoiret (1991, 868) définissent un mouvement paysan selon 5 critères : 1) autonomie financière et intellectuelle ; 2) objectifs conscients et explicites ; 3) rapports significatifs avec l'Etat et/ou le reste de la société civile ; 4) taille ou poids économique « suffisant » et 5) organisation interne établie. Il est intéressant de noter que la définition ne reprend ni les termes de « participation », de « démocratie », ou même de « solidarité ». La notion « d'organisation interne établie » renvoie à un cadre de référence, que l'on suppose accepté, par rapport auquel les membres (le terme n'est pas utilisé non plus) peuvent vérifier la conformité des modes de fonctionnement (Fonteneau et Nyssens, 1999). Dans le cadre qui nous occupe, il s'agit d'analyser comment et sur quelles bases le pouvoir est réparti au sein de ces dynamiques collectives. Rappelons qu'au sein de cette approche normative de l'économie sociale, ce processus de décision démocratique vient, avant tout, souligner la rupture du lien proportionnel entre capital financier et propriété.

La diffusion du terme d'économie sociale ne peut faire donc l'épargne d'une réflexion sur les réalités spécifiques de ces formes d'organisations qui sont intimement liées au milieu dans lequel elles s'inscrivent tant au Sud que pour les formes renouvelées d'économie sociale au Nord.

### **Économie populaire et économie sociale au Sud<sup>15</sup>**

Au Sud, l'économie populaire constitue, le plus souvent, le creuset de ces initiatives communautaires (Fonteneau et Nyssens, 1999). L'histoire nous apprend que l'économie sociale est indissociable des réseaux sociaux, plus ou moins formalisés au sein desquels elle est encadrée. L'économie populaire est caractérisée par une grande diversité de modes de fonctionnement (initiatives individuelles, micro entreprises familiales, initiatives associatives...), qui dans un contexte d'ajustement structurel, permet à la majorité de la population de vivre ou de survivre... Au sein de l'abondante littérature qui traite de ce "secteur informel", peu d'attention est accordée à l'appréhension de l'identité de ces initiatives si ce n'est à travers sa place et son rôle par rapport au secteur formel. L'« encastrement » de ces activités au sein de contextes spécifiques est clé pour comprendre leurs modes de fonctionnement socio-économiques. Cette économie populaire fait partie d'un « site », pour reprendre une expression de Hassan Zaoual (2004), c'est-à-dire un ensemble de croyances et pratiques partagées qui font émerger des pratiques spécifiques et multifonctionnelles en résonance aux valeurs et aux croyances du site. C'est pourquoi le terme de secteur informel est alors délaissé pour lui préférer le concept d'économie populaire

---

<sup>15</sup> Cette section s'inspire largement de Nyssens et Fonteneau (1999)

afin de mettre en avant les protagonistes de ces activités. Mais relever l'encastrement de l'économie populaire est pertinent dans la mesure où cette démarche éclaire son fonctionnement.

Dans un contexte africain, ces analyses opposent à l'accumulation monétaire qui caractérise l'économie capitaliste basée sur l'échange, une accumulation « relationnelle », régie par le principe de réciprocité. Au lieu de ménages ou d'entreprises comme unité économique, on parle plutôt de réseaux sociaux en « grappe ». Les protagonistes investissent stratégiquement en temps et en argent dans ces réseaux pour pouvoir « agrandir leur toile d'araignée sociale » (Verhelst, 1996). Verhelst souligne également que se développent des « économies métisses » conjuguant des logiques tantôt capitalistes, tantôt non-capitalistes compte tenu de la logique devenue permanente de superposition de valeurs. En effet, ces sociétés ont connu pendant de longues périodes des civilisations orales qui ont marqué de leurs empreintes les institutions sociales. Les influences religieuses islamo-chrétiennes, les effets de la colonisation occidentale et l'urbanisation croissante, quoique forts, n'ont pas gommé cependant les valeurs traditionnelles locales. Les acteurs sociaux agissent sur plusieurs registres et tirent le « tiroir » requis pour satisfaire leurs besoins spécifiques en fonction de leur pluri-appartenance. La mobilisation concomitante ou opportune de différents registres sociaux (administration, confrérie religieuse ou groupe de prière, famille, ethnie, groupes statutaires d'origine, associations, etc.) est un trait de la complexité des mécanismes de fonctionnement des réseaux de l'économie populaire.

Dans le contexte latino-américain, les études sur l'économie populaire (Larraechea et Nyssens, 1994) font également apparaître une logique fondamentalement hybride qui repose sur une logique de réseau tout en étant fortement intégrée dans une logique marchande. En effet, fondamentalement, il existe une mutuelle reconnaissance dans le partage d'un passé commun, d'une vie quotidienne qui se tisse dans les quartiers populaires. Le groupe préexiste, très souvent, à l'activité économique (entreprises familiales, organisations d'économie populaire basées sur des communautés d'appartenance). Des logiques formelles et informelles de réseau se développent. Mais certains segments de l'économie populaire sont aussi fortement intégrés au sein d'une logique marchande en développant de nombreuses relations avec le secteur formel et/ou en fonctionnant, pour certaines unités, de manière très isolée et individuelle dans un contexte de concurrence.

En quoi ces analyses en termes d'économie populaire jettent des ponts avec les analyses en termes d'économie sociale? Il apparaît que *certain*s modes de fonctionnement de l'économie populaire voire de *certain*s de ses segments peuvent être rapprochés des dynamiques de l'économie sociale.

Premièrement, contrairement aux entreprises capitalistes, la catégorie dominante - c'est-à-dire celui qui détermine les objectifs de l'entreprise et en assume ultimement le contrôle (Gui, 1991) - des unités économiques de l'économie populaire n'est pas celui qui apporte le facteur capital mais plutôt le sujet apportant le facteur travail. Il peut s'agir d'une seule personne dans les activités individuelles, d'un groupe familial dans le cas d'une micro-entreprise familiale ou bien une communauté voire un groupe de travailleurs dans une organisation d'économie populaire. En effet, les moyens de production généralement très rudimentaires ne constituent que des appuis aux activités où le facteur travail reste central. Cet élément a des conséquences sur la logique de fonctionnement de ces unités : type d'accumulation, redistribution du surplus, relations de travail, etc. L'entreprise d'économie populaire, avant de se situer dans une démarche d'accumulation de type capitaliste, est développée pour répondre aux besoins de ses membres via la génération de revenus et via les services et les biens répondant aux demandes de la population. Ce rôle central du facteur travail est bien évidemment à mettre en parallèle avec une spécificité de l'économie sociale à savoir la primauté du travail sur le capital dans l'organisation socio-économique.

Deuxièmement, dans certains segments de l'économie populaire, la coopération entre les parties prenantes est vue comme inhérente à la manière dont les problèmes sont abordés et résolus. Cette cohésion provient des liens qui unissent les membres - le groupe étant fréquemment préexistant à l'initiative économique - et est liée à un territoire bien défini. Pour reprendre une contribution de cet ouvrage dans un contexte asiatique, les groupes de femmes de l'activité de micro-crédit au Vietnam décrite par Veraeghen et Ton montrent comment une des conditions du succès repose sur le fait que les femmes appartiennent au même hameau :: « Le fait que la majorité de ces femmes se soient investies largement et immédiatement dans l'animation des groupes montre qu'il y avait un terreau favorable à ce type d'initiative, que celle-ci répond à une attente et que ces animatrices étaient prêtes à se mobiliser pour créer ou renforcer des dynamiques sociales. »

Troisièmement, certaines de ces organisations se développent également grâce à une prise de conscience sociale qui s'intègre dans un projet de transformation de société. Ainsi en identifiant les traits fondamentaux qui caractérisent les Organisations d'Economie Populaire, le groupe de recherche du Programa de Economia del Trabajo (Razeto et al., 1991) souligne que bien qu'elles soient fondamentalement centrées sur l'aspect économique, les OEP se fixent des objectifs qui vont au-delà de celui-ci : la recherche de la consolidation d'une identité populaire, la participation active à des processus de changement des structures politiques et sociales et à l'amélioration de la qualité de vie de leurs membres. Les groupements villageois au Burkina Faso sont, comme le note Soulama :: « des organisations volontaires à caractère économique et social jouissant de la personnalité morale et dont les membres ont des intérêts communs ». Leur objet s'étend à « toute activité économique, sociale et culturelle visant au bien-être de leurs membres et de la communauté ». La finalité de service aux membres ou à la collectivité est donc, en général, inscrite, explicitement ou implicitement, dans les objectifs de ces organisations d'économie populaire.

Enfin, on peut s'interroger sur l'autonomie de gestion de certaines organisations collectives. En effet, ce principe, généralement avancé dans l'approche normative de l'économie sociale, souligne le caractère fondamentalement indépendant des organisations d'économie sociale tant par rapport aux pouvoirs publics qu'au secteur privé lucratif. Ceci n'exclut nullement qu'il ne peut y avoir de liens, par exemple avec les pouvoirs publics via des subventions mais, qu'en dernier ressort, le pouvoir de décision appartient aux membres de l'organisation. La grande majorité des dynamiques collectives ancrées au sein de l'économie populaire sont tout à fait autonomes. Cependant, certaines expériences comme les groupements villageois au Burkina Faso ont clairement un lien avec les pouvoirs publics. Les groupements villageois empruntent une structure impulsée par les pouvoirs publics entre 1965 et 1968 pour matérialiser la politique de régionalisation du développement rural. Les autorités publiques avaient pour objectif la promotion du développement rural intégré au niveau des populations par leur organisation et encadrement. Ils vont ainsi se multiplier dès 1975, comme alternative à l'échec des coopératives en milieu rural. Cependant, la contribution de Soulama semble montrer que ces structures sont tout à fait autonomes dans leur gestion.

Si le facteur travail occupe donc une place centrale au sein de l'ensemble de l'économie populaire, les pratiques de coopération, la finalité de services aux membres et à la collectivité se développent particulièrement au sein de certaines organisations. Dès lors, identifier l'ensemble des pratiques de l'économie populaire à l'économie sociale serait bien sûr abusif; par contre, ces approches incitent à reconnaître que certaines organisations basées sur l'entraide mutuelle développent des comportements en phase avec la conception normative de l'économie sociale. Beaucoup de ces initiatives n'adoptent pas le label d'économie sociale proprement dit mais leur mode de fonctionnement s'y apparente.

Le renforcement d'une économie plurielle peut constituer un horizon pour la régulation (Nyssens, 2004). Reconnaître la pluralité des économies, c'est donc d'abord mettre en évidence la coexistence ainsi que les apports et les limites de chaque logique. Le marché peut être source d'efficacité dans l'allocation des ressources mais est limité dans la prise en compte des bénéfices et coûts sociaux. Les pouvoirs publics sont garants de l'intérêt général et peuvent donc prendre en compte, via des mécanismes d'imposition et de redistribution, les bénéfices et coûts sociaux. Mais le fonctionnement des pouvoirs publics peut être source de lourdeurs administratives. Les logiques non monétaires sont particulièrement aptes à instaurer des relations de proximité mais sont limitées par leur particularisme. Reconnaître la pluralité de nos économies, c'est aussi analyser les articulations multiples entre les différentes logiques, comme le montrent de nombreuses initiatives d'économie sociale situées dans un espace intermédiaire combinant le plus souvent des logiques marchandes, non marchandes et non monétaires. Si le projet politique sous-tendant l'économie plurielle plaide pour un équilibre plus juste et plus efficace entre les différentes logiques dans une perspective de développement durable, il n'implique pas, pour autant, que les acteurs socio-économiques soient « interchangeables », comme certains pourraient le laisser sous-entendre. La finalité d'une entreprise capitaliste est bien et même de plus en plus la rémunération du capital et elle ne peut intégrer certains bénéfices collectifs que si la puissance publique lui impose des exigences. Le secteur public doit être le garant ultime de l'intérêt général et prendre en compte les différents bénéfices collectifs notamment sur le plan de l'équité mais il ne peut pour autant devenir partial et/ou bureaucratique. L'économie sociale, tout comme le secteur public, a une finalité de service à la collectivité mais s'affirme comme une forme spécifique et privilégiée d'expression de la société civile, dans la constitution de services et de formes de solidarités alternatives, explorant les frontières du monde institutionnalisé. Elle ne peut dériver de façon corporatiste et doit contrôler ses coûts et se subordonner aux impératifs de l'intérêt général de long terme qui peuvent être contradictoires par rapport à ses intérêts de court terme.

## Bibliographie

- ATIM, *L'économie sociale au Nord et Au Sud*, sous la direction de J. Defourny, P. DEVELTERE, FONTENEAU B., 1999, De Boeck, Bruxelles.
- BORZAGA, DEFOURNY, 2001, *The Emergence of Social Enterprise* edited by Borzaga C. and Defourny J., 2001, Routledge, London, 2001.
- DEFOURNY ET DEVELTERE, 1999, *L'économie sociale au Nord et au Sud*, sous la direction de J. Defourny, P. Develtere, Fonteneau B., De Boeck, Bruxelles, 1999,
- GENTIL D. and MERCOIRET M.-R., 1994, « Y-a-t-il un mouvement paysan en Afrique Noire ? », *Tiers Monde*, tome XXXII, n°128, pp. 867-886.
- GUESLIN A., 1987, *L'invention de l'économie sociale*, Economica, Paris.
- GUI B., 1992, « Les fondements économiques du tiers-secteur », *RECMA*, n°44-45, pp 160-173.
- KENDALL, 2000 in Sous la direction de J.L. Laville et M. Nyssens, *les services sociaux entre associations, Etat et marché, l'aide aux personnes âgées*, 2001, La Découverte, Paris, pp. 288.
- LARRAECHEA I. AND NYSENS M., 1994, « L'économie solidaire: un autre regard sur l'économie populaire au Chili », in LAVILLE J.-L., (ed.), *L'économie solidaire, une perspective internationale*, Desclée de Brouwer, Paris.
- LAVILLE J.-L., (ed.) 1994, *L'économie solidaire, une perspective internationale*, Desclée de Brouwer, Paris.

- LEWIS J., 1997. « Le secteur associatif dans l'économie mixte de la protection sociale » in MIRE-Rencontres et Recherches avec la collaboration de la Fondation de France, *Produire les solidarités - La part des associations*, Paris.
- NYSSENS M., FONTENEAU B. et Fall A., 1999, Economie populaire : creuset de pratiques d'économie solidaire in : *L'économie sociale au Nord et Au Sud*, sous la direction de J. DEFOURNY, P. DEVELTERE, FONTENEAU B., De Boeck, Bruxelles, 1999, 159-178.
- NYSSENS M., 2004 in Sous la direction de S. Charlier, M. Nyssens, J.Ph. Peemans, I. Yopez, Une solidarité en actes, gouvernance locale, économie sociale, pratiques populaires face à la globalisation, UCL, Presses Universitaires de Louvain, 2004, pp 388
- RAZETO L., KLENNER A., RAMIREZ A. AND URMENETA R., 1990, *Las organizaciones económicas populares 1973-1990*, PET, Chile.
- SALAMON, L.M., ANHEIER, H.K., LIST, R., TOEPLER, S., SOKOLOWSKI, W.AND ASSOCIATES, 1999, *Global Civil Society. Dimensions of the nonprofit sector*. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Baltimore
- SOULAMA S., 2004 in Sous la direction de S. Charlier, M. Nyssens, J.Ph. Peemans, I. Yopez, Une solidarité en actes, gouvernance locale, économie sociale, pratiques populaires face à la globalisation, UCL, Presses Universitaires de Louvain, 2004, pp 388
- VERHELST TH., 1996, « Gestion d'entreprise et cultures africaines », in LALÈYÈ I., PANHUYS H., VERHELST TH. AND ZAOUAL H., (eds.), *Organisations économiques et cultures africaines*, L'Harmattan, Paris.
- ZAOUAL H., 2004 in sous la direction de S. Charlier, M. Nyssens, J.Ph. Peemans, I. Yopez, Une solidarité en actes, gouvernance locale, économie sociale, pratiques populaires face à la globalisation, UCL, Presses Universitaires de Louvain, 2004, pp 388

# Les OSC dans le secteur de la microfinance : Présentation du secteur de la microfinance au Bénin

Pascal Wele,  
doctorant à l'Université d'Abomey-Calavi

## Introduction : Cadre conceptuel

Il est traditionnellement prouvé qu'il existe un lien entre le développement du secteur financier et le développement du secteur réel (Schumpeter, 1934 ; OCDE, 1995 ; Assidon, 1996 ; Stiglitz, 2000). Ce lien est, sans doute, fondé sur le rôle perçu du crédit dans le financement de la croissance économique (Honlonkou, Acclassato et Quenum, 2001 ; Gbinlo et Soglo, 2003). Ainsi pour certains auteurs, la désarticulation du secteur financier observée dans les pays en développement, notamment en Afrique subsaharienne, est liée à la fragmentation du secteur économique (Platteau, 1988 ; Venet, 1994 ; Hugon, 1996 ; Labie, 1996 ; Nsabimana, 2002). On y observe, en effet, une multitude de déficiences de marché dues à des raisons diverses : asymétries informationnelles, coûts élevés de transaction, risque systémique, etc.

Dans leurs critiques à la thèse de la libéralisation financière au sens de Mc Kinnon (1973) et Shaw (1973), les néo-structuralistes soulignent l'existence, notamment dans les pays d'Afrique subsaharienne, d'une cohabitation entre le secteur financier formel et le secteur financier informel (Taylor, 1983 ; Venet, 1994 ; Gentil et Hugon, 1996).

Cette situation permet d'envisager que chaque segment de l'économie exploite le circuit financier adapté à son financement. Cependant, dans une perspective dynamique, les mutations du secteur informel vers le secteur économique moderne se trouvent confrontées à l'inadéquation des deux blocs de circuits financiers existants. D'une part, les micro-entrepreneurs émergents sont confrontés aux limites des prêteurs individuels<sup>16</sup>. D'autre part, ils se trouvent exclus des banques classiques, pour des raisons sociologiques (différences culturelles) ou économiques<sup>17</sup> (coûts des opérations, absence de garantie, problèmes d'informations). Il en résulte un "creux bancaire" à remplir qui se traduit par un nombre croissant d'agents économiques dont les demandes ne rencontrent aucune offre correspondante dans aucun des deux circuits financiers existants (Balkenhol et Guérin, 2003).

La microfinance constitue de ce fait un secteur financier intermédiaire (certains auteurs parlent de "tiers secteur financier") dont la mission consiste à combler le "creux bancaire" en proposant, au moyen de méthodologies appropriées, des services financiers adéquats aux agents économiques exclus (Schreiner, 1997 ; Labie, 1998, 1999 ; Morduch, 1999 ; Maystadt, 2004). Notons toutefois qu'en marge de cette perception de la microfinance, il arrive parfois des chevauchements entre les segments des banques classiques et ceux des institutions de microfinance. C'est le cas du Bénin où certaines IMF<sup>18</sup> servent un nombre important de clients également bénéficiaires des services des banques commerciales<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Entre autres limites, on distingue : taux d'intérêt très élevés, délais de remboursement trop courts, inadéquation entre les montants octroyés par le prêteur et les besoins des micro-entrepreneurs, etc.

<sup>17</sup> Différences culturelles, problèmes d'informations, coûts de transactions, etc.

<sup>18</sup> A titre d'exemples : Convergence 2000, PAPME, MDB, CODES.

<sup>19</sup> Cellule de Microfinance, 2003.

Ainsi, les IMF fondent leurs stratégies sur les mécanismes permettant d'offrir aux exclus des banques des services adaptés à leurs besoins, tout en minimisant les asymétries d'information et les coûts de transactions qui en résultent (Servet, 1996 ; Bekolo-Ebe, 1996 ; Hugon, 1996 ; Eber, 2000 ; Nsabimana, 2002). Cela s'avère nécessaire d'autant pour les institutions qui doivent assoire les bases de leur pérennité (rentabilité, solvabilité, équilibre financier), que pour les clients qui ne voudront pas recourir aux services financiers si ceux-ci devraient leur induire un coût de transaction plus élevé que celui encouru auprès des prêteurs individuels (Lapie, 1998).

A travers cette relance du financement des micro-initiatives créatrices la microfinance fait, depuis quelques décennies, l'objet d'un intérêt croissant, au vu de sa perception comme un instrument de réduction de (voire de lutte contre) la pauvreté. Compte tenu des caractéristiques de la clientèle servie par les IMF (agents économiques pauvres, en lutte pour la survie, non éligibles auprès des banques), leur mission revêt, un caractère social.

Mais au-delà des espoirs qu'elle nourrit à divers niveaux (pouvoirs publics, institutions financières, organisations internationales, etc.) en termes de réduction de la pauvreté, il est essentiel de retenir le but principal de la microfinance (ce qui justifie sa pertinence au plan théorique), qui consiste à réduire les imperfections du marché du crédit.

## **Contexte d'émergence des institutions de microfinance au Bénin**

### ***Le poids du secteur informel dans l'économie béninoise***

Depuis la crise des années 80, le secteur économique béninois enregistre un secteur informel croissant, qui révèle d'énormes potentialités, surtout en terme d'offres d'emplois aux ménages. D'après Lachaud (1987), l'économie informelle emploie la majorité de la population active, et ce malgré les efforts de promotion du secteur privé moderne. Ce secteur pourvoyeur d'emplois contribue à concurrence de 45% au PIB<sup>20</sup>. Il en résulte que de que le secteur informel reste prépondérant au Bénin. De plus, étant donnée la faible dimension des activités menées dans ce secteur, son financement nécessite des produits financiers spécifiques sans commune mesure avec l'offre des circuits bancaires classiques.

### ***L'inadéquation des dispositifs financiers existants***

Dans la plupart des pays en développement et particulièrement au Bénin, le secteur financier a été profondément marqué par la faillite du système bancaire avec pour conséquence, la liquidation des banques d'Etat<sup>21</sup> (Adechoubou et Tomety, 1992). Pour les tenants de la libéralisation financière, cette crise était la conséquence d'une intervention publique "abusive" dans le secteur financier au cours des années 1970.

Cependant, malgré les réformes du secteur financier au sein de l'espace UMOA<sup>22</sup> inspirées par la thèse de la libéralisation financière et soutenue par les programmes d'ajustement structurel (Hoton et Soulé, 2002 ; Agbodjan, 2002), le système bancaire béninois présente des limites face aux besoins croissants de financement des agents économiques. On distingue entre autres :

---

<sup>20</sup> Cellule de microfinance, 2003.

<sup>21</sup> Il s'agit de la Caisse Nationale de Crédit Agricole en 1987, de la Banque Béninoise pour le Développement en 1989, puis de la Banque Commerciale du Bénin en 1990.

<sup>22</sup> L'Union Monétaire Ouest-Africaine regroupe huit pays : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo.

Un faible taux de bancarisation<sup>23</sup> : Avec une couverture moyenne de 218.520 habitants par agence de banque, le Bénin était en 2000, le pays le moins bancarisé de l'UMOA<sup>24</sup>, la couverture moyenne sous-régionale étant de 138.180 (Sinzogan, 2000).

Une couverture géographique déséquilibrée : Forte concentration des guichets dans les centres urbains, entraînant l'exclusion de fait des populations rurales du financement de l'économie.

L'aversion des banques pour le risque malgré une forte liquidité : rationnement du crédit, prédominance des crédits de court terme non adaptés aux besoins de financement d'investissements productifs, exigence d'apports personnels et de garanties matérielles (Agbodjan, 2002).

### ***Une source d'inspiration de la microfinance : la finance informelle***

Depuis l'époque coloniale, l'inadéquation des circuits financiers formels a souvent conduit les ménages à imaginer des circuits de proximité pour assurer le financement de leurs projets. Cependant, c'est la dérive économique et financière des années 1980 qui a déclenché l'intérêt des acteurs du développement à divers niveaux pour la finance informelle. Plusieurs travaux, conduits par Lelart (1989, 1997), Lelart et Gnansounou (1990), Adechoubou et Tomety (1992), Gentil et al. (1992), Agbodjan (1997) ont permis d'inventorier cinq pratiques financières informelles des plus courantes au Bénin, à savoir : la tontine mutuelle, la tontine commerciale, la tontine financière (phénomène des banquiers ambulants), la tontine d'affaires<sup>25</sup>, puis enfin les prêteurs individuels.

### **Le soutien de la coopération internationale au secteur de la microfinance**

Partant du postulat selon lequel la microfinance peut contribuer sensiblement à la réduction de la pauvreté, ce secteur concentre un large soutien de la communauté internationale (donateurs, bailleurs de fonds, ONG, etc.). Au Bénin, cet élan résulte de circonstances favorables au nombre desquelles, l'on peut citer :

L'adoption des programmes d'ajustement structurel comme une solution de sortie de crise des années 1980,

Les initiatives de promotion du secteur privé, notamment des micro et petites entreprises (vagues de privatisations et programmes de promotion du secteur privé).

La prise en compte du secteur informel dans les stratégies de développement (appuis organisationnels, problèmes de financement)

Une mobilisation internationale pour le financement des instruments de lutte contre la pauvreté

La stratégie nationale de réduction de la pauvreté consignée dans le DSRP<sup>26</sup> qui met l'accent sur « la promotion de l'emploi durable et de la participation des pauvres au processus de

---

<sup>23</sup> Le Bénin compte aujourd'hui huit banques (Bank of Africa, Banque Internationale du Bénin, Ecobank, Financial Bank, Continental Bank, Diamond Bank, Société Générale de Banque du Bénin, Banque Sahélo Sahélienne pour le Commerce et l'Industrie) et deux établissements financiers (Equipbail et Crédit Promo).

<sup>24</sup> Hormis la Guinée-Bissau (voir Sinzogan, 2000).

<sup>25</sup> Importée du Cameroun, cette forme de tontine est relativement récente au Bénin.

<sup>26</sup> DSRP : Document stratégique de réduction de la pauvreté, décembre 2002.

décision et de production et notamment le renforcement des activités économiques rurales à travers l'accès aux micro-crédits » (DSRP, 2002).

Une forte médiatisation (dès les années 1990) des premières expériences prometteuses de microcrédit<sup>27</sup> en Asie et en Amérique Latine, puis des Coopec<sup>28</sup> en Afrique.

### **Présentation du secteur microfinancier béninois**

Nous proposons de présenter le secteur en trois catégories d'acteurs que sont : la demande, l'offre et l'environnement.

#### **La demande des services de microfinance**

Dans l'approche sociale de la microfinance, la connaissance du marché à servir par les IMF repose plutôt sur une analyse en termes de besoins de services financiers ressentis par les ménages pauvres. Mais au regard de la complexité du concept de pauvreté, l'utilisation du seul critère de niveau de revenu telle que suggérée dans les études de la Banque Mondiale peut être source de biais dans l'évaluation des besoins en microfinance<sup>29</sup>.

Face à la complexité d'une évaluation en termes de besoins, notre démarche dans le cadre de ce colloque se limite à une analyse de la demande solvable exprimée auprès des institutions de microfinance.

D'après les données économiques générales de l'INSAE<sup>30</sup> (2002), 94,3% des personnes actives au Bénin travaillent dans le secteur informel. Il en résulte que les demandes de services financiers exprimées auprès des IMF traduisent les besoins de financement spécifiques à ce secteur. La population cible des institutions de microfinance peut être analysée sous plusieurs angles, dont deux seront privilégiés, à savoir : le domaine d'activité et le niveau de revenu.

#### **Analyse de la demande selon le domaine d'activité**

Les activités menées (et donc les besoins de financement exprimés) par les agents économiques béninois varient selon que ceux-ci sont en zone urbaine ou en zone rurale.

#### **Les opérateurs économiques ruraux**

Les activités menées par les opérateurs des zones rurales sont entre autres : les activités agricoles, le petit commerce rural et la transformation artisanale.

#### ***Les activités agricoles***

Elles regroupent la petite paysannerie et les exploitations agricoles. La petite paysannerie comprend l'agriculture de subsistance exercée à titre familial ou individuel, l'artisanat domestique et autres activités non productives. En général, la petite paysannerie qui comprend

---

<sup>27</sup> Les principales expériences médiatisées en microfinance sont : Grameen Bank (Bangladesh), Bancosol (Bolivie), Corposol (Colombie), Bank Rakyat Indonesia (Indonésie), Ademi (République Dominicaine), KREP (Kenya), ACEP (Sénégal), FECECAM (Bénin).

<sup>28</sup> Les COOPEC (Coopératives d'épargne et de crédit) constituent le modèle de microfinance dominant dans la plupart des pays d'Afrique Subsaharienne.

<sup>29</sup> La complexité du phénomène de la pauvreté a été largement prouvée par Amartya Sen (1999).

<sup>30</sup> INSAE : Institut national de la statistique et de l'analyse économique.

une proportion considérable de femmes, est exercée par des personnes ne disposant pas de ressources pour entreprendre une activité productive. D'après l'étude de Canal Audit (2001), les demandes de financement exprimées par la petite paysannerie sont de deux ordres : le crédit à la consommation (relèvement du niveau de consommation), et le crédit à court terme permettant de passer du stade de la consommation au stade de la production<sup>31</sup>.

Les exploitations agricoles sont, du moins pour le cas spécifique du Bénin, conduites dans une perspective productive, sous formes de groupements villageois (structure dominante), de coopératives agricoles ou à titre individuel. L'on note dans certaines régions, l'influence des cultures de rentes telles que le coton qui occupe une majorité des groupements villageois dans le septentrion. C'est sans doute l'activité dont la demande de financement est la plus élevée, du moins dans les institutions de microfinance implantées en zone rurale. A titre illustratif, les crédits aux groupements villageois sont estimés à 80% du portefeuille consacré à l'agriculture et à 65% de l'ensemble du portefeuille de FECECAM<sup>32</sup>.

### ***Le petit commerce rural***

Les petits commerçants ruraux (en général des femmes), sont la plupart du temps confrontés aux besoins de crédits pour la constitution d'un fonds de roulement. Il s'agit, tout comme dans la petite paysannerie de crédits à très court terme, dont l'importance est déterminée par la structure de la population active (en particulier le taux d'activité des femmes).

### ***Les activités de transformation artisanale***

Il s'agit essentiellement de la transformation des produits agricoles et des ressources naturelles (exemple : fabrication du savon, beurre, huile, etc.). Dans les zones rurales, cette activité est menée à petite échelle, en raison de son caractère artisanal. En général, les crédits sollicités servent à financer le cycle d'exploitation et sont relativement faibles dans le portefeuille des IMF<sup>33</sup>.

### **La demande exprimée en zone urbaine**

Les centres urbains concentrent la plus grande partie des activités informelles, menées par des populations économiquement faibles mais très actives dans la micro-entreprise, dont la majorité réside dans les zones péri-urbaines<sup>34</sup>.

Les micro-entrepreneurs urbains regroupent plusieurs catégories d'acteurs. On distingue d'une part les fonctionnaires et employés du secteur privé qui initient des micro-entreprises à titre secondaire, dont certains parviennent à bénéficier du financement des banques commerciales. D'autre part, les déscolarisés et les diplômés sans emploi qui opèrent en majorité dans l'artisanat informel, le commerce et les services. A ceux-ci s'ajoutent des populations en majorité analphabètes qui mènent les mêmes activités que ceux de la deuxième catégorie. Dans ce groupe, l'on note une prédominance des femmes qui exercent le petit commerce, la transformation et les services. En effet, d'après les statistiques de l'INSAE<sup>35</sup>,

---

<sup>31</sup> Par exemple dans les régions septentrionales du Bénin, ce crédit permet aux paysans d'accroître les superficies cultivées en introduisant des cultures de rente telles que le coton.

<sup>32</sup> BCEAO (2001) : Etude sur la viabilité des institutions de microfinance du Bénin.

<sup>33</sup> A titre d'exemple, en 2001 les crédits de ce type représentaient moins de 5% du portefeuille de FECECAM BCEAO, 2001).

<sup>34</sup> Les micro-entrepreneurs des zones urbaines tournent un fonds de commerce compris entre 0,01 et 5 millions de F.CFA.

<sup>35</sup> Statistiques issues du recensement général de la population et de l'habitation.

près de la moitié des femmes occupées travaillent dans le commerce ou la restauration (INSAE, 2003).

### Analyse de la demande selon le niveau de revenu

L'analyse de la demande selon ce critère vise essentiellement à appréhender la répartition de la population cible des IMF par rapport au seuil de pauvreté. A partir de l'hypothèse simplificatrice de Soulama (2002) qui s'inspire des études de la Banque Mondiale (1995), toute personne disposant d'un revenu annuel inférieur à 40% du PNB par habitant peut, toutes choses égales par ailleurs, être considérée comme pauvre. De plus, comme le souligne le PNUD (1997)<sup>36</sup>, il faut distinguer les personnes vulnérables qui, sans être pauvres pour l'instant, sont soumises au risque de le devenir. Il s'agit des personnes dont le revenu annuel est compris entre 100% et 150% du seuil de pauvreté, soit entre 40% et 60% du PNB par habitant. C'est sans doute dans ce contexte qu'en soulignant les difficultés d'appréhender le phénomène de la pauvreté qui est inégalement répartie dans les régions du Bénin, Goldstein et al. (1999) montrent que 57% des ménages ruraux sont pauvres ou vulnérables (notamment 33% sont pauvres et 24% sont vulnérables).

Le tableau suivant donne une présentation des activités des agents économiques demandeurs des services de microfinance, aussi bien par zone que par niveau de revenu. Son observation montre que les besoins exprimés par les ménages en matière de crédit varient en fonction de leur niveau de revenu et du caractère rural ou urbain de leur zone d'implantation. Ce tableau offre l'avantage d'éclairer le positionnement des offreurs de services financiers qui peuvent choisir leur segment en fonction de leurs objectifs prioritaires.

Tableau 1 : Analyse des activités des ménages

Revenu Zones	Personnes pauvres (Revenu < 40% du PNB)	Personnes vulnérables (Revenu compris entre 40% et 60% du PNB)	Personnes non vulnérables (Revenu > 60% du PNB)
Zones rurales	Activités non productives Petite paysannerie	Petite paysannerie Petit commerce rural Transformation artisanale	Exploitation agricole Commerce Transformation (grande échelle)
Zones urbaines	Activités non productives Petit commerce Petit artisanat	Petit commerce Petite industrie Services Artisanat	Commerce intérieur et transfrontalier Petite et moyenne industrie Services

Source : Inspiré des études de Goldstein et al. (1999) et de BCEAO (2001).

<sup>36</sup> Programme des Nations Unies pour le Développement (1997), Manuel d'analyse de la pauvreté au Bénin.

## Evolution de la clientèle des IMF

Comme le montre le tableau suivant, la demande des services de microfinance est en forte croissance. Passé d'environ 622.800 à 1.124.145 clients respectivement de 1998 à 2003, soit un accroissement de 80,5% en six ans, cette demande mesure l'ampleur du phénomène d'exclusion financière autrefois vécu par les micro-entrepreneurs à faible revenu.

Cependant, malgré la croissance continue du nombre de bénéficiaires des prestations des IMF, ces dernières enregistrent un taux de pénétration relativement faible (28,80% selon nos estimations dans le tableau ci-après), par rapport à leur marché cible.

Tableau 2 : Evolution de la clientèle des IMF au Bénin

Années Clientèle	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Population	6.000.000	6.100.000	6.200.000	6.500.000	6.770.000	6.970.000
Densité (Nombre d'habitants au km <sup>2</sup> )	53	55	56	57	59	61
Nombre de clients (A)	622.800	725.981	802.966	833.643	997.777	1.124.145
Taux de croissance de la clientèle	-	16,57%	10,6%	03,8%	19,69%	12,66%
Taille de la population cible (B)*	3.360.000	3.416.000	3.472.000	3.640.000	3.791.200	3.903.200
Taux de pénétration (A/B)	18,53%	21,25%	23,13%	22,90%	26,32%	28,80%

Source : Elaboré à partir des études de Goldstein et al. (1999), de BCEAO (2001) et des statistiques de la BCEAO.

\* La population cible est estimée sur l'hypothèse que 56% de la population béninoise sont exclus des circuits de financement (Goldstein et al., 1999).

## L'offre des services de microfinance

Il existe au Bénin, une diversité d'organisations qui offrent des services financiers aux populations exclues (entièrement ou partiellement) du système bancaire. Le caractère multidimensionnel de cette diversité, ainsi que les ressemblances et interpénétrations existantes entre les expériences en matière de pratiques microfinancières rendent difficile l'élaboration d'analyses typologiques dans ce secteur. Il en est ainsi, bien que notre approche conceptuelle de la microfinance (définie précédemment) nous permette d'isoler de notre champ d'analyse les pratiques financières informelles et les banques classiques.

## Les caractéristiques de l'offre des services de microfinance au Bénin

### Evolution du nombre d'institutions

Au bout de plus d'une décennie d'expérience dans le secteur, l'on observe un dynamisme prononcé de l'offre qui se traduit tant par le nombre croissant d'institutions mises en place<sup>37</sup>, que par les mécanismes adoptés pour une meilleure couverture du marché. Le tableau suivant illustre bien les évolutions du nombre d'IMF enregistrées par la Cellule de microfinance, qui

<sup>37</sup> De nos jours, les études dénombrent 516 institutions de microfinance au Bénin, dont seulement 169 sont enregistrées par la Cellule de microfinance (Cellule de microfinance, 2003).

est passé de 16 en 1998 à 169 en 2003. De même, ce tableau traduit une meilleure performance des IMF dans la couverture des populations non bancarisées, à travers le nombre de guichets qui a enregistré une croissance rapide en passant de 312 en 1998 à 1.239 en 2003 contre 37 pour les banques.

**Tableau 3** : Evolution de l'offre des services de microfinance au Bénin

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre d'IMF	16	14	33	83	137	169
Nombre de guichets	312	270	347	570	1.239	1.239
Nombre de clients	622.800	725.981	802.966	833.643	997.777	1.124.145
Montant de crédit au 31/12 (en millions de F.CFA)	20.358,4	18.518,3	10.783,3	23.249	49.574	66.317
Montant des dépôts (en millions de F.CFA)	20.294,2	20.977,7	20.641,1	26.213	33.877	36.774

*Source* : Cellule de microfinance (2004), PASMEC/BOAD/BIT.

### **Contribution des IMF au financement de l'économie**

D'après les statistiques de la cellule de microfinance et de la BCEAO, la contribution des IMF au financement de l'économie connaît une amélioration progressive depuis ces trois dernières années (voir tableau ci-après).

**Tableau** : La part de la microfinance dans le financement de l'économie

Paramètres	2001		2002		2003	
	SFD	Banques	SFD	Banques	SFD	Banques
Part des dépôts des IMF	6,10%	93,10%	8,82%	91,18%	7,24%	92,76%
Encours de crédits	9,95%	90,05%	15,79%	84,21%	16,77%	83,23%
Proportion de guichets	94,06%	5,94%	97,41%	2,59%	97,10%	2,90%

*Sources* : Pasmec-Bceao et Cellule de microfinance

Le tableau révèle que les IMF ont toujours assuré une meilleure couverture du marché en disposant de 97,10% des guichets en 2003. Cependant l'épargne collectée et l'encours de crédit restent relativement faibles par rapport au secteur bancaire. En 2003, les IMF ont totalisé 16,77% des financements de l'économie, contre 7,24% d'épargne collectée.

Il importe toutefois de souligner que ce tableau suppose qu'il n'existe que deux secteurs financiers, à savoir le secteur bancaire et le secteur de la microfinance qui inclut la finance informelle (d'où le terme "systèmes de financement décentralisé" employé à cet effet).

Par ailleurs, il est souvent prouvé qu'au Bénin, la microfinance contribue de façon significative à la création d'emplois directs qui sont passés de 898 en 1999 à 982 en 2002. Toutefois la question se pose sur la durabilité des emplois créés à travers l'octroi des services de microfinance.

## Les modes d'intervention

La typologie des modes d'intervention en microfinance au sein de l'UMOA repose d'une part sur la forme juridique découlant de la réglementation en vigueur, et d'autre part sur les critères harmonisés relatifs au domaine d'activité.

### *La forme juridique*

La configuration juridique des institutions de microfinance repose sur la loi n° 97-027 du 28 août 1997 portant sur la réglementation des institutions financières mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit dite "loi Parmec" qui régit le secteur dans l'espace UMOA. Cette loi complétée par les instructions de la BCEAO permet de distinguer :

Les institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit auxquelles la loi confère une personnalité juridique par l'obtention d'un agrément. Comme l'indique le tableau suivant, elles sont largement dominantes dans le secteur, avec à leur tête le réseau FECECAM. Ce réseau totalise à lui seul 73,2% de la clientèle, 76,4% des dépôts et 37,1% de l'encours de crédit des IMF au Bénin<sup>38</sup>.

Tableau : Typologie de la loi Parmec

Paramètres	2001		2002		2003	
	Mutuelles/Coopec	Autres IMF	Mutuelles/Coopec	Autres IMF	Mutuelles/Coopec	Autres IMF
Nombre de clients	87,14%	12,86%	82,47%	17,53%	79,38%	20,62%
Proportion des dépôts	89,44%	10,56%	82,84%	17,16%	79,97%	20,03%
Encours de crédit	34,48%	65,52%	45,87%	54,13%	39,75%	60,25%

*Source* : Cellule de microfinance (2004).

Les structures non constituées sous forme mutualiste ou de Coopec, soumises à une convention avec le ministère des finances pour un suivi de leurs activités de microfinance<sup>39</sup>. On distingue dans cette rubrique :

- les associations (Padme, Papme, Vital Finance, etc.),
- les sociétés spécialisées de microfinance (Finadev s.a.),
- les organisations non gouvernementales,
- les projets à volet microfinance.

### *Le domaine d'activité*

C'est le critère est le plus utilisé au sein de l'UMOA. Il permet de distinguer trois types d'institutions dont le tableau suivant donne une importance relative :

<sup>38</sup> Cellule de Microfinance (2003).

<sup>39</sup> Voir arrêté n°465/MF/DC/MICROFIN du 7 juin 1999.

Les institutions d'épargne et de crédit : cette catégorie regroupe les Coopec, les mutuelles d'épargne et de crédit, ainsi que les groupement autogérés d'épargne et de crédit. Le Bénin compte plusieurs fédérations de coopec dont les plus importantes sont Fececam (101 Caisses) et Fenacrep (67 caisses).

Les institutions de crédit direct

Les ONG et les projets à volet microfinance.

Tableau : Typologie des IMF par domaine d'activité

Paramètres	Institutions d'épargne et de crédit	Institutions de crédit direct	ONG et Projets à volet microfinance
Nombre de clients	79,38%	20,10%	00,52%
Proportion des dépôts	79,97%	19,75%	00,28%
Encours de crédit	39,75%	59,87%	00,38%

*Source* : Cellule de microfinance (2004).

Il résulte de ce tableau que les structures d'épargne et de crédit ont une large avance du point de vue de la couverture du marché et de la collecte de l'épargne. Par contre l'activité d'octroi de crédit est dominée par les institutions de crédit direct. Les ONG et les projets à volet microfinance quant à eux n'occupent qu'une très faible part de marché (moins de 1%).

### **L'implantation géographique**

De fait, on distingue trois types d'institutions :

Les institutions implantées exclusivement en zones urbaines et péri-urbaines : il s'agit majoritairement des institutions de crédit direct qui sont beaucoup plus axées sur les objectifs de viabilité.

Celles qui couvrent tout le territoire national : il s'agit essentiellement des caisses du réseau Fececam qui sont implantées aussi bien dans les centres urbains que dans les zones rurales. Elles ont l'avantage d'enregistrer une plus large clientèle.

Celles intervenant en zones rurales : elles regroupent essentiellement les ONG et les projets à volet microfinance qui sont beaucoup plus axés sur les objectifs sociaux.

En général, la plupart des institutions accordant une priorité aux objectifs financiers sont implantées dans les zones urbaines et péri-urbaines caractérisées par une forte densité de la population. Cela confirme le principe généralisé dans les pays d'Amérique latine et d'Asie, suivant lequel, le succès de l'activité de microfinance exige une forte densité de la population. Cependant ce constat pose le problème du financement de certains secteurs d'activités tels que l'agriculture qui sont majoritairement menées en zones rurales.

### **Les méthodologies mises en œuvre**

Nul doute que l'une des principales innovations de la microfinance réside dans la capacité des institutions qui y opèrent à minimiser les risques liés aux asymétries d'informations. D'après Labie (1999), ces innovations permettent aux IMF de maîtriser leurs coûts d'opérations à un niveau qui génère aux emprunteurs, des coûts de transactions inférieurs à ceux induits auprès des prêteurs individuels (Labie, 1999). De ce point de vue, les principales méthodologies

visent à assurer la proximité avec la clientèle, en vue de prévenir toute dégradation éventuelle des performances de remboursement.

Au Bénin, l'on assiste à une combinaison des mécanismes qui peuvent être considérés aujourd'hui comme classiques, en raison de leur généralisation à travers le monde. On distingue notamment : le crédit de groupes solidaires, les systèmes d'incitations dynamiques, les échéances de remboursements réguliers, les substituts de garanties, les visites.

### **Les performances en matière de remboursement**

Le tableau suivant présente la proportion de créances en souffrance dans le portefeuille de crédit des IMF, conformément à la typologie courante de l'UMOA.

Tableau : Proportion des créances en souffrance des IMF au Bénin

Type d'IMF	2001	2002	2003
Institutions d'épargne et de crédit	7,26%	4%	5,8%
Institutions de crédit direct	1,12%	3,09%	1,86%
ONG et projets à volet microfinance	8,85%	2,98%	2,77%

Source : Cellule de microfinance (2004).

L'observation de ce tableau révèle que les performances de remboursement des IMF évoluent en dents de scie. Cependant, les trois années restent insuffisantes pour décrire l'évolution de cet indicateur au sein des institutions.

En général, les institutions de crédit direct enregistre le taux de crédit en souffrance le plus faible toujours inférieur à 5%. Cela traduit une maîtrise relativement plus grande des méthodologies.

Les institutions d'épargne et de crédit quant à elles éprouvent des difficultés apparentes, dans la mesure où, elles enregistrent un taux supérieur à 5%.

Enfin, les ONG et projets à volet microfinance réalise une amélioration continue des performances de remboursement, avec un taux de créances en souffrance maintenu à moins de 3%.

### **Conclusion**

Il est un fait que le secteur de la microfinance au Bénin connaît quelques avancées considérables. Ces avancées se traduisent par un accroissement continu de la demande, du nombre d'institutions et du nombre de guichets. Il s'en suit une croissance progressive du chiffre d'affaire des institutions qui, dans l'hypothèse d'un meilleur contrôle des coûts, reste un facteur favorable à la pérennité du secteur.

Les différentes caractéristiques qui viennent d'être passées en revue font toujours l'objet de grands débats autour des thèmes centraux que sont :

La pérennité de l'offre des services financiers aux micro-entrepreneurs pauvres

Le financement du secteur agricole

La question des choix institutionnels

## Références bibliographiques

- AGBODJAN P. (2002) : « Système bancaire béninois et financement du secteur réel », Cellule d'Analyse et de Politique Economique, décembre 2002.
- ASSIDON E. (1996) : « L'approfondissement financier : épargne et crédit bancaire », Revue Tiers Monde, tome XXXVII, n° 145, janvier-mars.
- ADECHOUBOU M. et TOMETY N. (1992) : « Les banquiers ambulants au Bénin », Document de travail du BIT, n° 4, Genève.
- ADECHOUBOU M. (2004) : « Les modèles institutionnels en microfinance : La FECECAM-Bénin », Acte de séminaire, Berne, 12 juin.
- BCEAO (1995) : « Le nouveau dispositif de gestion monétaire dans l'UEMOA », BCEAO, Cotonou.
- BCEAO (2000) : « Banque de données sur les systèmes financiers décentralisés, Bénin 1998 », BCEAO-BIT, Dakar, mars.
- BCEAO (2001) : « Banque de données sur les systèmes financiers décentralisés, Bénin 1999 », BCEAO-BIT, Dakar, mars.
- BCEAO (2002) : « Banque de données sur les systèmes financiers décentralisés, Bénin 2000 », BCEAO-BIT, Dakar, février.
- BCEAO (2003) : « Monographie des systèmes financiers décentralisés, Bénin 2001 », BCEAO-BIT, Dakar, mars.
- BCEAO (2004) : « Monographie des systèmes financiers décentralisés, Bénin 2002 », BCEAO-BIT, Dakar, mars.
- GENTIL D. et HUGON Ph. (1996) : « Au-delà du dualisme financier », Revue Tiers Monde, tome XXXVII, n° 145, janvier-mars, pp. 7-11.
- GOLDSTEIN G. et al. (1999) : « Etude sur le rôle et l'impact des services et produits d'épargne du secteur informel et des institutions de microfinance en Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina Faso, Ghana, Guinée, Mali et Togo) », Micro Save, PNUD-FENU, Dakar, Mars.
- HONLONKOU N.A., ACCLASSATO H.D. ET QUENUM C.V.C. (2001) : « Problématique de remboursement des crédits dans les systèmes financiers décentralisés et garantie des prêts aux petits opérateurs économiques au Bénin », Cahiers de Recherche, ELIFID, n° 00-2, septembre.
- HOTON L. et SOULE A. (2002) : « Etude documentaire sur l'impact de la libéralisation et de la réforme du secteur financier sur les pauvres et les petits opérateurs économiques au Bénin », Cahiers de recherche ELIFID, n° 02-3, Organisation Internationale du Travail, Septembre.
- LACHAUD J.-P. (1987) : « Les activités informelles et l'emploi au Bénin : analyse et stratégies de développement », Document de travail n° 39, BIT, Genève.
- MALDONADO C. et al. (2001) : « L'économie informelle en Afrique francophone : structures, dynamiques et politiques », BIT, Genève.
- MALDONADO C. et al. (1996) : « Analyse des résultats de l'enquête des unités économiques du secteur informel urbain du Bénin », Document de travail, BIT, PNUD, INSAE, Genève.
- MALDONADO C. (1994) : « Analyse des résultats du recensement national des établissements économiques urbains du Bénin », Document de travail, BIT, PNUD, INSAE, Genève.
- PLANET RATING (2003) : « Vital Finance Bénin », Rapport d'évaluation, sept. 2003.
- PLANET RATING (2003) : « PADME Bénin », Rapport d'évaluation, mars 2003.
- PLANET RATING (2003) : « PAPME Bénin », Rapport d'évaluation, sept. 2003.
- PLANET RATING (2004) : « FINADEV Bénin », Rapport d'évaluation, juin 2004.
- PLANET RATING (2003) : « CNACFB Bénin », Rapport d'évaluation, sept. 2003.

STIGLITZ J. E. (2000) : « Quis custodiet ipsos custodes ? Les défaillances du gouvernement d'entreprise dans la transition. Corporate Governance failures in the transition », Revue d'Economie du Développement, n° 1-2, juin, pp. 33-70.

SCHUMPETER J. (1934) : « The Theory of Economic Development », Cambridge, Massachussets.

# **Présentation d'un cadre d'intervention possible pour les OSC dans le domaine de la microfinance**

**Dr. Marc Labie**  
**Université de Mons-Hainaut**

## **Introduction**

La microfinance représente aujourd'hui un des axes de nombreuses politiques de développement ; pourtant, la nature et l'ampleur exacte de l'impact qu'on peut en attendre n'est pas toujours aussi établi que ce qui est parfois affirmé dans les forums internationaux. Par ailleurs, il s'agit d'un secteur extrêmement diversifié. Si certains des acteurs de la microfinance relèvent très clairement du secteur financier classique (banques, institutions régulées,...) d'autres, par contre, font partie de ce qu'on appelle les organisations de la société civile. En matière de microfinance, cela concerne fondamentalement deux types d'institutions : les organisations à "logique coopérative" (coop, caisses villageoises, village banking,...) et les ONG. Il n'est donc ni possible ni souhaitable de résumer l'ensemble de la microfinance autour d'un schéma unique qui serait le seul à légitimer. Au contraire, il s'agit de faire preuve de nuance et de voir ce que chaque type d'institution peut apporter au champ de la microfinance.

C'est dans cette perspective que s'inscrit la partie de la recherche menée au sein du GRAP OSC sur la microfinance. Trois questions au moins méritent d'être abordées : Quel est le rôle des OSC en microfinance ? Ces organisations sont-elles susceptibles de contribuer à la lutte contre la pauvreté telle que définie dans le cadre des PRSP qui conditionne les politiques de développement ? Quelles pourraient être les politiques d'appui au secteur pour en améliorer l'impact.

Pour tenter d'apporter des premiers éléments de réponse à ces questions, nous proposons de structurer notre présentation de la manière suivante : premièrement, nous tenterons de présenter le lien qui existe entre microfinance et lutte contre la pauvreté ; deuxièmement, quelles sont les contraintes au développement de la microfinance ; troisièmement, quel est (ou peut être) le rôle des OSC face à ces contraintes et enfin, quatrièmement, quelles pourraient être les politiques d'appui au secteur.

## **Microfinance et pauvreté**

Déjà perçue comme un aspect essentiel dans le passé, cette question n'a acquis que plus de poids au cours des dernières années, en raison de diverses initiatives visant à présenter la microfinance comme un outil essentiel de la lutte contre la pauvreté. A titre d'exemple, on retiendra l'organisation du Micro-Credit Summit en février 1997 et dont l'objectif affiché est de coordonner les efforts de la communauté internationale de manière à ce que, d'ici l'année 2005, 100 millions de pauvres bénéficient d'un accès au crédit, l'ensemble supposant un financement de l'ordre de 22 milliards de dollars. Il s'agit sans l'ombre d'un doute d'un des thèmes les plus importants dans la littérature consacrée à la microfinance.

Toute la question est là : la microfinance permet-elle ou ne permet-elle pas de lutter contre la pauvreté ? On peut aborder cette question de plusieurs manières. Si on accepte l'idée qu'une des raisons qui font que certains individus n'ont pas accès aux services bancaires traditionnels est le fait qu'ils sont pauvres et donc, demandeurs d'opérations tant en épargne qu'en crédit qui ne sont pas rentables pour les banques, alors bien sûr on comprendra qu'il existe

effectivement une forte corrélation entre le fait d'être pauvre et le fait d'avoir recours à un programme de microfinancement. Formulons cela par l'inverse en disant qu'on ne voit pas pourquoi quelqu'un d'aisé chercherait à obtenir un service financier auprès d'une organisation active en microfinance à un prix élevé alors qu'il pourrait obtenir un service identique, voir meilleur, à un prix inférieur auprès d'une banque traditionnelle. Soyons donc clair, la microfinance n'est pas pour les individus aisés. Mais est-elle pour tous les pauvres ? En fait, c'est sur ce point que porte le débat. Certains affirment que non seulement la microfinance peut servir les plus pauvres mais qu'il doit s'agir là d'une de ses priorités absolues. D'autres, au contraire, pensent que tenant compte des caractéristiques de ce type de service, il n'est probablement pas destiné aux plus pauvres des plus pauvres mais bien à ceux qui disposent de projets susceptibles d'engranger une rentabilité suffisante pour supporter le coût de ce type de service.

Au cours des dernières années, de nombreux articles et ouvrages ont été publiés sur ce thème ; nous souhaitons ici souligner quelques travaux qui nous semblent avoir fait dates.

En 1996, les professeurs Hulme et Mosley ont ainsi étudié treize organisations actives en microfinance et ce, de façon très détaillée [HULME, MOSLEY, 1996]. Cette recherche ayant notamment porté sur plusieurs des organisations phares dans le monde de la microfinance, mérite toute notre attention. Publiée sous le titre " Finance Against Poverty ", elle montre que l'amélioration des revenus est surtout constatée chez les individus qui étaient déjà au-dessus du seuil de pauvreté. Plus préoccupant, il semble que pour les clients les plus pauvres, l'impact est même, en moyenne, faible ou négatif lorsqu'on le compare aux résultats enregistrés par un groupe témoin n'ayant pas eu accès à ces services financiers. Par ailleurs, l'étude des professeurs Hulme et Mosley montre très clairement, que contrairement aux images trop souvent véhiculées, la proportion des plus pauvres, définie comme la population en dessous du seuil de pauvreté, ne représente généralement qu'une minorité de la clientèle des organisations actives en microfinance. Notons toutefois que le Bangladesh fait en cette matière exception puisque les trois programmes issus de ce pays et étudiés par Mosley et Hulme visent eux justement la population en dessous du seuil de pauvreté.

En 1998, une autre recherche intéressante fut effectuée par une équipe de l'Ohio State University ; elle cherchait elle aussi à vérifier le niveau de pauvreté des clients de cinq organisations de microfinance actives en Bolivie [NAVAJAS, SCHREINER, MEYER, GONZALEZ-VEGA, MEZA, 1998]. L'intérêt de cette étude découle du fait que la Bolivie est peut-être un des pays les plus intéressants pour étudier la microfinance tant les organisations du secteur y sont à la fois nombreuses et développées. Or, il ressort également de cette recherche que pour les cinq organisations étudiées, parmi lesquelles on trouve les " leaders boliviens du secteur ", il est clair que ce ne sont généralement pas les plus pauvres des pauvres qui bénéficient de l'appui de ces organisations mais bien les individus situés, dans ce cas-là, juste en dessous du seuil de pauvreté.

Egalement en 1998, il nous faut mentionner un ouvrage publié par la Banque Interaméricaine de Développement qui tente justement de faire la synthèse des connaissances quant aux relations pouvant exister entre développement de la microfinance et lutte contre la pauvreté. Son auteur, Hege Gulli, plaide en faveur de ce qu'elle appelle " une approche contingente " de cette question. Elle se refuse donc à prendre une position tranchée quant à savoir si la microfinance est ou non destinée à lutter contre la pauvreté mais préfère plutôt s'interroger sur la manière, l'ampleur et les conditions nécessaires pour qu'elle puisse éventuellement jouer un rôle en matière de lutte contre la pauvreté.

En 1999, Jonathan Morduch a publié son article “ The Microfinance Promise ” qui tout en critiquant certains des travaux mentionnés ci-dessus (notamment l’étude de Mosley et Hulme) offre un cadre d’analyse très nuancé de ce qu’on peut attendre de la microfinance en matière de lutte contre la pauvreté. On peut résumer son point de vue en disant qu’en général les institutions de microfinance ayant pour objectif d’être pérennes ne couvrent pas les plus pauvres des pauvres mais tendent à se focaliser sur des publics situés autour du seuil de pauvreté (selon les cas et les sources, soit juste au dessus, soit juste en dessous). Cependant, il existe toutefois des organisations de microfinance qui appuie elles les plus pauvres mais pour ce faire, elles ont besoin de subventions quasi-permanentes ; le débat est alors d’établir une analyse coûts/bénéfices de ces subventions par rapport à d’autres usages possibles.

Enfin, en 2004, le Centre Walras a publié son rapport 2003 sur “ Exclusion et liens financiers ” intitulé “ Microfinance : leçons du Sud ”. La troisième partie de cet ouvrage consacrée au thème de l’impact de la microfinance offre divers angles de réflexion pour aborder cette question du rôle de la microfinance en matière de lutte contre la pauvreté. Si il est extrêmement difficile de résumer ici en quelques mots l’ensemble des apports de cet ouvrage, nous rejoindrons cependant Isabelle Guérin, co-éditrice de cet ouvrage, lorsqu’elle écrit : “ le microcrédit s’adresse aux personnes vulnérables mais non aux plus pauvres ; deuxièmement, le microcrédit dans sa formule classique permet aux personnes vulnérables de prévenir un certain nombre de risques en les aidant à diversifier leurs sources de revenus et à accumuler un capital, mais ne leur permet pas d’amortir les risques lorsqu’ils surviennent ” (GUERIN, 2004, 25).

Par ailleurs, il faut rappeler ici un point que nous avons jusqu’à présent négligé mais qui a pourtant beaucoup d’importance dans ce débat, à savoir la définition de ce qu’on appelle la pauvreté. On a longtemps considéré que la pauvreté résultait d’un manque de revenus. Or, grâce notamment aux travaux du professeur Sen, prix Nobel d’économie, on a mieux compris que la pauvreté est en fait un phénomène multidimensionnel. La question n’est donc pas seulement de savoir si un individu a, ou non, un revenu suffisant mais bien plus, de savoir, si il a ou non, accès à une série de biens et services essentiels par exemple en matière de santé ou d’éducation. Si on accepte cette approche et que l’on tient compte des travaux déjà mentionnés, on comprend donc aisément qu’il est pour le moins exagéré de prétendre que la mise en place de systèmes de microfinancement est, à lui seul, susceptible de lutter contre la pauvreté.

La question du lien entre lutte contre la pauvreté et microfinance ayant été introduit, il reste à se poser la question de la manière d’évaluer le rôle que joue la microfinance dans la lutte contre la pauvreté (même si ce n’est pas celle des plus pauvres des pauvres).

On peut adopter plusieurs approches. Dans le cadre de cette présentation, nous limiterons à trois options possibles (de la plus élaborée à la plus simple).

Premièrement, les études d’impact. Considérées comme un “ must ” de l’évaluation, elles présentent deux inconvénients majeurs : elles sont difficiles et coûteuses à réaliser (car elles supposent de pouvoir suivre un groupe dans le temps, de pouvoir le comparer à un groupe témoin et de s’assurer de la relation cause/effet éventuellement constatée) si on souhaite qu’elles soient vraiment représentatives (ce que démontre d’ailleurs les échanges de points de vue entre Morduch et Mosley et Hulme). Par ailleurs, paradoxalement, elles supposent un investissement en temps important pour les institutions de microfinance alors qu’elles ne leur fournissent que peu d’informations susceptibles d’améliorer leur efficacité. En fait, on est généralement face à une contradiction : ce sont les bailleurs qui exigent le plus souvent ces

types d'études mais sans vraiment prévoir les moyens humains et matériels nécessaires pour les réaliser dans de bonnes conditions.

Deuxièmement, les indicateurs de performance sociale. Portée par un groupe de chercheurs, le projet SPI (Social Performance Indicators) vise à identifier des indicateurs susceptibles d'être mesurés lors de l'analyse d'institutions de microfinance et ce de manière complémentaire aux indicateurs financiers aujourd'hui bien identifiés. Comme l'écrivent leurs auteurs, il s'agit " de pouvoir conduire un audit des performances sociales sur base d'un questionnaire portant sur quatre dimensions : (1) le ciblage des pauvres et des exclus ; (2) l'adaptation des services et des produits à la clientèle cible ; (3) l'amélioration du capital social et politique des clients ; (4) la responsabilité sociale de l'IMF " (Lapenu, 2004) .

Troisièmement, la prise en compte du coût total supporté par le micro-entrepreneur. L'objet de la microfinance est le plus souvent de fournir des services financiers alternatifs à l'offre faite par le secteur informel. En effet, contrairement à ce que l'on croit parfois, il est relativement rare que l'on finance de la création d'entreprise. Dans ce contexte, on peut soutenir le critère suivant : une institution de microfinance aura un impact favorable si elle permet d'offrir un service financier à un coût total pour le client inférieur au coût offert par la concurrence du secteur informel. Bien entendu, pour être valable, cette comparaison doit tenir compte des coûts de transaction supportés par le client. Dans l'absolu, cette comparaison est évidemment plus simple que celles liées aux études d'impact puisqu'il ne s'agit pas de comparer les résultats en aval des services fournis mais de se dire que si l'offre l'a été à un coût inférieur à ce qui était précédemment disponible pour le micro-entrepreneur, on a ainsi libéré pour celui-ci un certain pouvoir d'achat en réduisant la part de son budget consacré aux coûts des services financiers.

### **Comprendre les contraintes de la microfinance**

Deux optiques sont envisageables : soit on souhaite des organisations susceptibles d'être pérennes et autonomes financièrement soit on accepte l'idée que pour certains types de services, il est tout à fait légitime d'envisager un subventionnement structurel. De manière assez simple, il nous semble raisonnable de proposer la distinction suivante :

Pour les organisations qui fournissent des services de microfinance classiques (financements de court terme en zone à forte densité de population soit pour du fonds de roulement ou des petits investissements par exemple), les progrès effectués depuis de nombreuses années tant en termes de méthodologie que de gestion institutionnelle donnent à penser que pour ce type de programmes, on peut parfaitement tenter d'évoluer vers une autonomisation financière de l'institution, ce qui suppose la prise en compte (au moins à terme) de l'ensemble des coûts. Concrètement, " pour l'organisation de microfinance, les taux sur les crédits octroyés doivent permettre à l'organisation de couvrir l'ensemble de ses coûts (coût d'obtention des fonds - en tenant compte de l'inflation - , coûts administratifs et coûts liés à la constitution de provisions pour couvrir les arriérés et les impayés). Par ailleurs, pour les organisations qui développent des produits d'épargne, il faut un différentiel positif entre le taux d'octroi des crédits et celui qui est appliqué pour la rémunération de l'épargne. Parallèlement, les taux retenus doivent correspondre aux souhaits du client (car si tel n'est pas le cas, rien ne l'incitera à avoir recours au mécanisme proposé en lieu et place des marchés informels). Pour un emprunteur, le coût total d'obtention d'un crédit (y compris les coûts de transaction à supporter pour l'obtention et le suivi de ce crédit) doit être inférieur aux taux pratiqués localement pour ce type d'emprunteur par les prêteurs individuels. En matière d'épargne cependant, la sécurité et la libre disponibilité des fonds jouent un rôle au moins aussi important que le rendement ; on constate souvent que si le taux pratiqué permet de couvrir l'inflation, évitant ainsi un taux

d'intérêt réel négatif, le programme a toutes les chances de connaître un vrai succès. Parfois, on constatera même que les épargnants seront d'accord de supporter un taux réel légèrement négatif, l'idée étant que, dans un contexte donné, ils acceptent de payer pour que leur épargne soit conservée dans un endroit perçu comme sûr (à l'abri à la fois des voleurs, des menaces naturelles et des pressions familiales immédiates) tout en restant aisément disponible. La collecte de l'épargne se fondera donc sur le trio suivant : sécurité, disponibilité et rendement, les deux premiers éléments étant les plus essentiels. On le voit, les conditions à remplir pour que la structure des taux appliqués par une organisation de microfinance permettent simultanément l'équilibre financier de l'organisation et une amélioration réelle des conditions financières appliquées aux micro-entrepreneurs sont multiples et il n'est pas toujours aisé de les faire coïncider" (LABIE, 2004, 12).

A l'inverse, pour les organisations qui veulent travailler avec des publics plus difficiles (par exemple les plus pauvres), essayer de nouvelles méthodologies ou dans des conditions qui ne correspondent pas aux acquis récents de la microfinance moderne (par exemple les zones à faible densité de population), on peut imaginer que la définition de la pérennité soit conçue de manière différente puisque là, il ne saurait être question d'être véritablement autonome financièrement. Dans ces cas, le débat consiste à se demander si il y a une possibilité de fournir un financement structurel à ces organisations et si, en ce faisant, on effectue la meilleure utilisation possible par comparaison avec d'autres types de projets. On retrouve donc là l'argumentaire de Morduch (Morduch, 1999).

### **Rôle des OSC en microfinance**

Les OSC actives en microfinance constituent un ensemble fort hétérogène : pour ne prendre que le cas des ONG, certaines sont exclusivement centrées sur leur objet social (appuyer tel ou tel type de public) sans réelle recherche d'une autonomie financière structurelle (ce qui dans certains est, comme mentionné précédemment, parfaitement justifiable) ; d'autres, par contre, utilisent cette structure comme une voie de transition vers une institutionnalisation plus financière sous forme d'organisme réglementé.

Quant aux organisations de type villageoise, il ne faut pas non plus se leurrer : certaines fonctionnent sur des logiques de coopération mais d'autres nettement moins. Comme le souligne Diana Mitlin, " Governance inside civil society institutions cannot be taken for granted. As discussed in Mitlin (2001) there are major issues about who participates in decision-making and how power is distributed with grassroots organizations, and between GROs and NGOs. Local GROs do bring benefits for their members but there are not evenly distributed. An understanding of the ways in which the poorest and most vulnerable are denied opportunities and choices requires a differentiated analysis of the benefits that grassroots organization secures" (MITLIN, 2001, 1007).

Fondamentalement, ces comportements ne sont pas problématiques en tant que tel ; ce qui compte c'est que le type d'apport fourni à une organisation soit conforme au profil et aux actions menées par cette organisation. En microfinance, cela signifie par exemple de ne pas encourager des pratiques de crédits subventionnés pour des organisations qui se positionnent sur les produits classiques et ce afin d'éviter d'empêcher la mise en place d'organisations susceptibles d'effectuer cette fonction de manière autonome. Cela signifie aussi que pour réaliser certains types de projets " moins classiques ", il y a tout lieu de comprendre la nécessité de mécanismes de subventionnement adaptés. A titre d'exemple (et en prenant le cas du Bénin et des priorités telles que définies dans le PRSP et dans le PIC 2004-2007, si on sait aujourd'hui comment faire de la microfinance en milieu urbain et au sein de zones rurales à fortement densité de population dans des structures susceptibles d'être autonomes et pérennes,

il reste beaucoup à faire pour assurer le développement d'institutions susceptibles de faire face au crédit agricole.

Parallèlement, on peut se demander quels sont les éléments pour lesquels des OSC pourraient bénéficier d'un avantage comparatif dans la mise en place de services de microfinance dans un contexte donné. A priori, trois domaines nous semblent pouvoir être considérés :

- La réalisation de la mission. Les OSC sont parfois des organisations où la culture d'entreprise est forte et permet la réalisation d'une mission bien définie.
- L'enracinement social. Celui-ci est normalement supérieur pour des institutions locales de proximité – encore faut-il que ces aspects locaux et de proximité soient bien réels et non pas seulement motivés par la recherche de subventions de circonstance. En termes de microfinance, cet enracinement social est facteur d'efficacité car il peut par exemple permettre une meilleure identification des clients potentiels ainsi qu'un recours à des mécanismes de pression sociale adaptés pour assurer les remboursements des crédits octroyés. Bien compris, cet enracinement peut déboucher sur une méthodologie qui combine les “ normes du secteur ” avec des pratiques susceptibles de s'enraciner localement.
- Le contrôle des coûts d'organisation. En raison de leurs modes de fonctionnement parfois très simplifiés, les OSC peuvent offrir des coûts d'organisation qui soient particulièrement bien contrôlés ; encore faut-il qu'elles le veuillent.

### **Possibilités d'appui**

En matière d'appui à la microfinance, il existe déjà de nombreux antécédents (pas toujours heureux d'ailleurs) et il est donc parfaitement utile de se poser la question des mécanismes à privilégier.

Très concrètement, la version traditionnelle qui vise à octroyer des fonds pour lancer des opérations de crédit ne constitue probablement qu'une approche très partielle de ce qui peut être fait même si cela reste utile dans certains cas (en fonction des distinctions établies dans la première partie de cette présentation).

Favoriser un cadre institutionnel adéquat peut également s'avérer très utile. Bien entendu, il n'est pas possible de généraliser mais à titre d'illustrations, on peut mentionner quelques exemples potentiels : le soutien à la mise en place d'un forum du secteur, le développement de centrales de risques, un renforcement des instances locales d'appui et de contrôle.

### **Conclusion**

La microfinance est un des aspects qui peut contribuer à une politique de lutte contre la pauvreté bien comprise. Estimer dans quelle mesure tel ou tel type d'OSC constitue un bon vecteur pour y parvenir suppose une approche différenciée et pour lequel il y aurait lieu d'établir une grille d'analyse qui réponde à trois questions : quel est l'objectif précis poursuivi ? Ce type d'OSC dispose-t-il d'avantages comparatifs dans la réalisation de cette mission (en termes de culture d'organisation, d'enracinement et de contrôle des coûts) ? Quels pourraient être les mécanismes d'appui à favoriser pour soutenir le développement de ce type d'OSC ?

## Références

- GUERIN, I., SERVET, J.M. (2004). “ *Exclusion et Liens Financiers – Rapport du Centre Walras 2003* ”, Paris, Economica.
- GULLI, H. (1998). “ *Microfinance and Poverty – Questioning the Conventional Wisdom* ”, Inter-American Development Bank, Washington D.C..
- HALEY, B., MORDUCH, J. (2004) “ *Microfinance et réduction de la pauvreté : quel est le résultat ?* ” (549-560), dans GUERIN, I., SERVET, J.M.
- HULME, D., MOSLEY, P. (1996). “ *Finance Against Poverty* ”, Volumes I & II, London, Routledge.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, MICRORATE (2002). “ Performance Indicators for Microfinance Institutions – Technical guide ”, Washington D.C., 50 pages (version française – ADA, 2003).
- LABIE, M. (1999). “ *La microfinance en questions – Limites et choix organisationnels* ”, Bruxelles, Editions Luc Pire.
- LABIE, M. (2004). “ Microfinance : un état des lieux ”, Mondes en Développement, volume 32, n°126, 9-24.
- LAPENU, C., ZELLER, M., GREELEY, M., CHAO-BEROFF, R., VERHAGEN, K. (2004). „Performances sociales : une raison d’être des institutions de microfinance ... et pourtant encore peu mesurées. Quelques pistes ? ”, Mondes en Développement, volume 32, n°126, 51-68.
- MEES, M. (2003). “ Quel impact pour la microfinance ? L’expérience de SOS FAIM ”, *Techniques Financières du Développement*, n°73, 28-32.
- MITLIN, D., (2001). “ Poverty alleviation or poverty reduction : the contribution of civil society ”, *Journal of International Development*, 13, 1003-1008.
- MORDUCH, J. (1999). “ The Microfinance Promise ”, *Journal of Economic Literature*, December, Volume XXXVII, n°4, 1569-1614.
- NAVAJAS, S., SCHREINER, M., MEYER, R.L., GONZALEZ-VEGA, C., RODRIGUEZ-MEZA, J. (2000). “ Microcredit and the Poorest of the Poor : Theory and Evidence from Bolivia ”, *World Development*, Vol.28, n°2, 333-346.
- ROBINSON, M.S. (2001). “ *The Microfinance Revolution – Sustainable Finance for the Poor* ”, Washington D.C., The World Bank – Open Society Institute.
- ZELLER, M., LAPENU, C., GREELEY, M. (2003). “ *Social Performance Indicators Initiative – Measuring Social Performance of Micro-Finance Institutions : a proposal*”, Final Report (summary report), Argidius Foundation.

# L'appui des partenaires au développement aux organismes de microfinance

**Mathieu Soglonou**  
**Directeur du Consortium ALAFIA – Bénin**

## Présentation du consortium ALAFIA

L'Association Nationale des Praticiens de la Microfinance du Bénin (Consortium ALAFIA) est créée le 10 mars 2000 à la suite de la transformation institutionnelle du réseau sous-régional pour le développement de la microfinance mis en place le 27 mai 1997. Elle a pour objet de « contribuer à la professionnalisation du secteur de la microfinance et de défendre les intérêts de ses membres ».

La vision du Consortium ALAFIA est que « les institutions de microfinance deviennent plus performantes pour contribuer de façon efficace et durable au développement des micro-entreprises et à la réduction de la pauvreté au Bénin ».

Le Consortium ALAFIA se donne pour mission de « faciliter la professionnalisation et le développement des institutions de microfinance d'une part en renforçant continuellement leurs capacités à offrir les services au regard des meilleures pratiques et d'autre part en améliorant l'environnement juridique, économique et politique dans lequel elles interviennent. »

La finalité est de « construire l'image d'une industrie de microfinance rayonnante et efficace dans la lutte contre la pauvreté. »

Pour accomplir sa mission et réaliser l'image projetée, le Consortium ALAFIA fournit quatre types de services au secteur de la microfinance au Bénin, à savoir :

- l'information à travers quatre produits principaux : le bulletin d'information, le Centre d'Information et de documentation, la Centrale d'échanges d'information, les ateliers d'échanges de pratiques optimales.
- le renforcement des capacités à travers quatre produits principaux : la formation de groupe, l'assistance sur site, le rating des institutions et promotion de meilleures pratiques, etc.
- le plaidoyer par la négociation avec les partenaires, l'organisation des séminaires ou conférences débats, l'élaboration ou la participation à l'élaboration des documents de stratégie et de politique sectorielle.
- la défense des intérêts de ses membres.

Le système de gouvernance du Consortium ALAFIA repose sur cinq piliers que constituent ses principaux organes : l'Assemblée Générale des membres, le Conseil d'Administration, le Comité de Déontologie, le Conseil de Surveillance et la Direction.

L'institution jouit de la double autonomie administrative et financière.

Avec l'appui de ses partenaires, le Consortium ALAFIA a, à son actif :

- La formation de plus 2000 cadres et dirigeants d'institutions de microfinance sur les questions de gouvernance et de gestion de l'information financière ;
- L'élaboration et la mise en œuvre d'indicateurs communs de performance pour les membres ;

- L'organisation de deux Sommets Nationaux de Microfinance du Bénin ;
- L'élaboration d'un code de déontologie pour le secteur de la microfinance ;
- La confiance des autorités publiques de part son implication et sa consultation de plus croissante dans les processus de prise de décision au profit du secteur ;
- L'admission au sein du Comité de Pilotage de l'élaboration de la Politique Nationale de Microfinance du Bénin ;
- L'élection et la reconduction de l'institution au sein du Conseil d'Administration du Réseau Africain de Microfinance (AFMIN) ;
  - L'admission au sein du Comité d'Orientation du Programme National de Développement Conduit par les Communautés (PNDCC) du Bénin;
- L'admission au sein du Comité National d'Orientation du Cadre Global de Gestion des Crédits du Bénin ;
  - L'admission au sein Réseau Africain d'Appui à la Petite et Micro-Entreprise (RAMPE) ;
- L'élection de l'Association comme coordinatrice régionale du Groupe de contact entre les associations professionnelles de microfinance de la zone UMOA et la BCEAO dans le cadre du processus d'amélioration de la réglementation sur les Systèmes de Finances Décentralisé;
- L'admission de l'Association comme partenaire et représentant national pour le Bénin du Programme de Renforcement des Capacités des institutions de microfinance en Afrique (CAPAF) financé conjointement par le CGAP et le Ministère Français des Affaires Etrangères ;
  - L'attribution, par le Réseau Africain de Microfinance, du "Prix de la meilleure association professionnelle de l'année en matière de suivi de performances et d'impacts des institutions de microfinance".

Au 31 décembre 2003, les membres du Consortium ALAFIA, au nombre de 26, ont :

- Injecté 96, 265 milliards de FCFA à titre de crédit dans l'économie béninoise dont :
  - 69,35% pour le commerce,
  - 15,33% pour l'agriculture,
  - 1,85% pour la fabrication et la petite industrie ;
    - Collecté 70 milliards de FCFA d'épargne ;
  - Versé de revenus salariaux à 1269 employés permanents ;
  - Facilité la conservation de 688 752 emplois indépendants ;
    - Un taux moyen de portefeuille à risque inférieur à 4%.

Tous ces acquis placent le Consortium ALAFIA et membres dans le cercle très restreint des meilleures associations professionnelles de microfinance reconnues mondialement au point la Banque Mondiale a déclaré, je cite « le Consortium ALAFIA a atteint une maturité qui force l'admiration »

### **Etat des programmes d'appui aux organismes de microfinance**

Des différentes activités recensées, l'intervention des bailleurs de fonds et partenaires au développement pourra être catégorisée comme suit:

- Constitution des groupes solidaires et création des structures de financement local au profit des couches vulnérables à travers une approche de système de financement décentralisé ou intégrée ;
- Renforcement des capacités institutionnelles et d'intervention des IMF et ONG de développement pour la lutte contre la pauvreté ;

- Mise en place des fonds de garantie et de ligne de crédit pour appuyer et faciliter les relations existantes entre praticiens de la micro-finance et facilitation de l'accès à divers financements aux PME et PMI ;
- Intervention sur les aspects de santé, éducation et secours d'urgences dans le souci d'accompagner les actions développées par la micro-finance
- Accompagnement des activités des IMF par le renforcement des systèmes de Communication, de sécurisation, de formation et d'information de gestion
- Intermédiation entre bailleurs et praticiens de micro-finance
- Appui en équipements dans le cadre des activités de micro-finance

<b>BAILLEUR OU PARTENAIRE AU DEVELOPPEMENT</b>	<b><i>ACTIVITES EN MICROFINANCE</i></b>
BORN FONDEN	<ul style="list-style-type: none"> <li>- approche intégrée dans le micro-crédit</li> <li>- mise en place de crédit sans intérêts et autres activités de crédit direct</li> <li>- appuis aux groupements solidaires, aux organisations d'épargne-crédit</li> </ul>
LOUVAIN DEVELOPPEMENT	<ul style="list-style-type: none"> <li>- développement des projets intégrés avec les volets micro-finance et appui au développement des filières</li> <li>- renforcement des caisses villageoises</li> <li>- appui aux IMF pour des refinancements</li> <li>- mise en place de fonds de garantie ou ligne de crédit</li> <li>- développement de partenariat avec les ONG spécialisées, organisations paysannes, IMF cabinets et universités pour des rapports d'expertise.</li> </ul>
DANIDA (PADSA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- appui aux structures de financement local (SFL)</li> <li>- développement de programme de crédit ciblé dans la lutte contre la pauvreté rurale</li> <li>- appui direct et financement de Donga Women</li> <li>- appui au PAGER pour la création de certaines ASF</li> <li>- Seconde phase du projet PADSA en cours de préparation</li> </ul>
CRS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- développement de la méthodologie de banque villageoise et de renforcement de la sécurité alimentaire</li> <li>- renforcement des capacités d'intervention d'ONG à volet micro-finance</li> <li>- appui aux partenaires locaux à travers des subventions, lignes de crédit remboursables, équipement et assistance technique</li> </ul>
FIDA (PROMIC/PAGER)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Création et appui aux ASF (Association de Services Financiers) en milieu rural, 144 ASF au 31 décembre 2003 avec un membership de plus de 35000 personnes et un encours de crédit d'autour du milliard de F CFA</li> <li>- Octroie de ligne de crédits pour le financement sur le moyen terme à la FECECAM</li> <li>- Projet de mise en place d'une structure faîtière pour les ASF devant prendre la relève des deux projets</li> </ul>
Plan International	<ul style="list-style-type: none"> <li>- appui au système de financement local autogéré</li> <li>- extension de l'approche Crédit Epargne avec Education de Freedom From Hunger (crédit-éducation-santé) pour faciliter l'accès au crédit des femmes</li> </ul>
AFD	<ul style="list-style-type: none"> <li>- prestation en matière de formation des cadres des IMF</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- fonds de garantie aux IMF sur encours de crédit à hauteur de 75%</li> <li>- appui aux organisations paysannes en matière de gestion et de leur exploitation agricole</li> </ul>
DED	<ul style="list-style-type: none"> <li>- assistance technique</li> <li>- fonds de crédit pour micro-projets</li> <li>- appui aux ONG à volet micro-finance</li> </ul>
Coopération Belge	<ul style="list-style-type: none"> <li>- projet PAMRAD</li> <li>- développement de produits et services financiers adaptés en milieu rural pour accompagner le système de production durable et de développement des filières autres que le coton</li> <li>- fonds de sécurisation</li> </ul>
GTZ	Pas d'activité en micro-finance
Coopération Suisse	<ul style="list-style-type: none"> <li>- appui technique et financier aux IMF (AssEF et Donga Women Microfinance)</li> <li>- mise en place de ligne de crédit</li> <li>- appui-conseil pour autonomisation et redressement</li> <li>- développement des micro-crédits aux femmes associées à l'alphabétisation</li> <li>- appui à PlaNet Finance pour la création d'une base de données sur les produits et services des IMF.</li> <li>- mise en place d'un fonds de garantie pour le crédit aux artisans</li> </ul>
Banque Mondiale	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Appui technique et financier aux IMF (PADME et PAPME)</li> <li>- mise en place de ligne de crédit en faveur des deux IMF</li> <li>- appui à l'institutionnalisation des deux IMF</li> <li>- appui à la formation et à la promotion de l'efficacité dans le secteur de micro-finance à travers le Consortium ALAFIA</li> <li>- appui institutionnel au Consortium ALAFIA et à la Cellule de micro-finance</li> </ul>
FAGACE	Pas d'activités pour le moment. Réflexions en cours
USAID	<ul style="list-style-type: none"> <li>- appui institutionnel à la Cellule de micro-finance (équipement, voyage d'étude, etc.)</li> <li>- financement des programmes micro-finance des ONG internationales CRS et CARE</li> <li>- appui à VITAL FINANCE pour la professionnalisation</li> <li>- appui au PADME</li> </ul>
CARE INTERNATIONAL (Projet PRISM)	<p>➤ Exécution du Projet de Renforcement Institutionnel du secteur de la Micro-finance (PRISM) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- renforcement de la capacité institutionnelle du Consortium Alafia (développement Plan Stratégique sur 5 ans, mise en place d'un SIG sur les indicateurs de performance pour le secteur, appui au programme de formation des IMF et renforcement de capacité en communication et en plaidoyer),</li> <li>- appui des IMF sélectionnées et intervenant en milieu rural (appui aux organisations faîtières en cours de création comme le CEPAM de CBDIBA et le CASFIP de GRAPAD, appui pour développement de nouveaux produits comme le crédit rural à moyen terme avec le PADME, la micro-assurance santé avec le PAPME, le crédit solidaire avec les CAVECA, le crédit scolaire avec 2CM, opérationnalisation</li> </ul>

	<p>des centrales d'échanges d'information en milieu rural dans 4 départements, appui à la FECECAM dans la gestion du crédit, le développement de modules de formations par les clients et la mise à jour des procédures)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- renforcement des institutions privées de formation, de consultation et d'étude intervenant dans le secteur de la micro-finance (améliorer leurs compétences et favoriser les relations durables entre elles et les IMF)</li> <li>- amélioration de la coordination entre les bailleurs de fonds et partenaires au développement</li> </ul> <p>➤ Assistance technique à PROMIC/PAGER pour la promotion des ASF (développement de nouveaux produits, renforcement de capacités, création d'une structure faîtière pour les ASF, etc.)</p>
--	---

Comme principaux enseignements de ces différents, on peut retenir que :

- Les interventions dont la gestion est privée ont été plus efficaces (FECECAM, PAPME, PADME, AssEF, Vital-Finance, etc.) ;
- Les interventions s'inscrivant dans une approche d'expérimentation de pratiques exogènes ont connu beaucoup d'échec ;
- Les institutions de microfinance ont besoin d'appui (subvention) pour leur phase de démarrage et de croissance, mais sont capables de faire le jeu du marché une fois arrivée à maturation ;
- Les institutions de microfinance lorsqu'elles sont gérées de façon autonome sont de puissants agents d'intermédiation financière.

### **Microfinance et impact direct ou indirect sur la réduction de la pauvreté au Bénin**

Il n'y a pas encore une étude d'impact au vrai sens du terme qui ait été réalisée sur la contribution de la microfinance à la réduction de la pauvreté.

Cette étude est en cours au niveau du Consortium ALAFIA.

Toutefois, au terme d'une enquête légère organisée par le Consortium ALAFIA et corroboré par une étude réalisée par la Cellule d'Analyse des Politiques Economiques (CAPE) et l'Université de Laval (2003), il ressort que la microfinance :

- constitue un puissant instrument de paix sociale parce que les populations qui peuvent accéder facilement aux services financiers pour lancer et développer des activités génératrices de revenu s'éloignent naturellement des vices qui naissent de l'oisiveté tels que le vol et la criminalité.
- favorise l'accumulation d'actifs nécessaires pour accéder aux marchés. Elle constitue une conjugaison efficace des notions d'équité et d'efficacité facilitant la réduction de la pauvreté par appel au marché sans reposer sur un système de subventions permanentes.

- est créatrice d'emplois : le crédit, la disponibilité de capitaux, les services financiers de proximité facilitent les petits investissements dans les biens durables et la constitution d'un capital de roulement par les petites et microentreprises.
- est réductrice de pauvreté : l'épargne, les prêts d'urgence et les produits d'assurance stabilisent le niveau des revenus et réduisent la vulnérabilité des individus dont le niveau de vie est proche du niveau de subsistance.
  - permet la responsabilisation : la formation des groupes et les services d'accompagnement développent le sens des responsabilités, renforce le capital social et responsabilisent les pauvres, tout particulièrement les femmes.

## **DSRP et appui aux IMF**

La microfinance est identifiée dans le DSRP comme instrument de canalisation de ressources financières vers les populations pauvres afin d'atteindre les résultats liés à la réduction de la pauvreté.

Aussi, le Gouvernement s'est-il engagé à mener les actions principales suivantes :

- Améliorer le cadre juridique, réglementaire et institutionnel, notamment l'adoption d'une Politique Nationale de Microfinance ;
- Améliorer la gouvernance des institutions de microfinance par le renforcement des capacités de la Cellule de Microfinance du Ministère des Finances et de l'Economie et de celles des IMF ;
- Participer à la mise en place de la Banque Régionale de Solidarité (dont la venue pour remettre les acquis du secteur le secteur).

De plus, l'Etat s'est engagé, à travers le DSRP, à favoriser le développement et la sécurisation des opérations de microfinance par :

- La mise en place de l'infrastructure socio économique nécessaire (pistes rurales, ouvrages de maîtrise et de gestion optimale de l'eau, soins de santé primaire, éducation et alphabétisation, électrification rurale, etc.) ;
- La clarification du régime foncier rural nécessaire à l'appréhension des propriétés privées.

Fort de ces engagements dont la concrétisation devrait favoriser le développement optimal du secteur, les différents acteurs de la microfinance (institutions de microfinance et leurs partenaires) ont amorcé des réflexions anticipatives en vue de tirer profit des nouvelles opportunités.

Ainsi, certaines IMF, autrefois installées exclusivement en milieu urbain, ont commencé par étendre leurs activités en milieu rural : c'est le cas du PADME, du PAPME, de la FINADEV-SA, de la CMMB, etc.

D'autres ont initié de nouveaux produits financiers ou la modernisation de leur système de gestion pour répondre à de nouveaux besoins. Sous cette rubrique, l'on peut citer les crédits immobiliers, la microassurance santé, etc.

Par ailleurs, les partenaires traditionnels des IMF, sous l'influence des pratiques mondiales, ont amorcé la révision de leurs formes de partenariats s'inscrivant désormais dans une approche commerciale de la microfinance.

Enfin, l'Etat béninois, même, loin de réaliser ses engagements, s'est érigé, à travers certains départements ministériels, en opérateur de crédit perturbant ainsi le fonctionnement normal des institutions puisque les populations confondent désormais dons et crédits.

### **Recommandations en matière d'appui au secteur de la microfinance**

Compte tenu de son importance dans la réduction de la pauvreté, je voudrais finir ma communication en proposant une série de directives que les pouvoirs publics et les partenaires au développement pourront suivre pour que leurs interventions contribuent efficacement au développement du secteur de la micro finance :

- Premièrement, il faut que les gouvernements et les partenaires qui les soutiennent s'organisent pour que les ministres et les hauts fonctionnaires qui prennent d'importantes décisions sur la vie socio-économiques des pays, soient familiarisés avec les problèmes et les besoins du secteur de la microfinance et en tenir compte dans leurs prises de position et décisions.
- Deuxièmement, les pouvoirs publics doivent, en collaboration avec tous ceux qui interviennent dans le secteur, élaborer une politique nationale pour la micro-finance. Cette politique doit prendre la forme d'une loi cadre afin de pouvoir s'imposer à tous les gouvernements qui vont se succéder.
- Troisièmement, les pouvoirs publics doivent prendre des dispositions qui interdisent aux organismes publics d'octroyer directement des micro-crédits.
- Quatrièmement, les pouvoirs publics doivent élaborer un système de réglementation souple et adapté à la situation des institutions de micro-finance et des micro-entreprises. Ce système de réglementation doit permettre aux institutions de micro-finance et aux micro-entreprises d'avoir facilement accès à un statut juridique adéquat et aux autorisations leur permettant de fonctionner en toute légalité. Il doit également faciliter la constitution et la réalisation des garanties.
- Cinquièmement, les pouvoirs publics doivent, dans la mesure du possible, offrir des avantages fiscaux aux institutions de micro-finance et aux micro-entreprises.
- Sixièmement, les pouvoirs publics doivent contribuer énormément au refinancement des institutions de micro finance soit en mobilisant auprès de leurs partenaires multilatéraux et bilatéraux, des ressources financières à des conditions douces pour assurer le refinancement des institutions de micro-finance qui sont performantes, soit en garantissant les emprunts des institutions de micro finances etc.
- Septièmement, les pouvoirs publics et les partenaires au développement doivent financer la création et le renforcement des réseaux nationaux et régionaux d'institutions de micro finance.

Voilà quelques-unes des directives qui, à mon avis, pourront permettre de contribuer efficacement au développement du secteur de la micro-finance et à la lutte contre la pauvreté dans le monde.

# La contribution des OSC à l'éducation de base

Magloire Cossou  
ROCARE – Bénin

## Cadre conceptuel

Pour bien appréhender le rôle des Organisations de la Société Civile (OSC) dans le secteur de l'éducation en général, et en particulier la contribution des OSC à l'éducation de base, il me semble utile, voire indispensable de régler quelques préalables.

C'est pourquoi je propose que nous commençons par nous entendre sur les concepts *société civile – organisation de la société civile – éducation de base* ainsi que sur la typologie des organisations de la société civile qui interviennent dans le secteur de l'éducation au Bénin.

## Société civile

D'entrée de jeu, voici une définition de la société civile, tirée d'un traité de science politique : « L'ensemble des rapports interindividuels, des structures familiales, sociales, économiques, culturelles, religieuses, qui se déploient dans une société donnée, en dehors du cadre et de l'intervention de l'Etat ».<sup>40</sup>

Pour compléter cette première définition, je vous prie de me permettre de soumettre à votre analyse un extrait de la conférence prononcée au colloque du Ralliement Québécois à l'hôtel Québec, Sainte-Foy, le 30 octobre 1999 par Marc Chevrier, Juriste, collaborateur de l'Agora.

« En somme, la société civile, c'est ce qui reste d'une société quand on enlève l'Etat. Imaginons tout ce qui se vit, se pense, se crée et se contracte en dehors des officines gouvernementales, de l'armée, du parlement et des tribunaux. Evidemment la société civile n'habite pas un lieu précis ; elle s'attache plus aux rôles institutionnels qu'aux personnes.

Un fonctionnaire entre dans la société civile sitôt qu'il quitte ses bureaux. On peut participer à la société civile à plus d'un titre. Il est possible, et c'est assez courant, d'être chef d'entreprise, d'exercer une profession ou un métier, d'être chef de famille, d'être membre d'une ou de plusieurs associations, et de donner de son temps et de son argent à des œuvres sociales ou charitables... La société civile inclut généralement les individus, les familles, les associations, les organisations bénévoles, tout ce qu'on appelle les corps intermédiaires entre l'Etat et l'individu – dans la mesure où ils n'émanent pas de l'Etat, comme l'Eglise.

## Organisations de la société civile

Aujourd'hui il y a au Bénin plusieurs types d'organisations civiles (groupements, associations, ....) qui interviennent dans la vie sociale à travers des activités de plaidoyer, de mobilisation sociale, de développement, à l'exception des corps constitués (gouvernement, patronat, syndicat ...)

Les plus connus dans le secteur de l'éducation au Bénin ont pour noms :

---

<sup>40</sup> QUERMONE Jean-Louis, *Les régimes politiques occidentaux*, Paris, Seuil, 1986 : 187

- Associations de Parents d'Elèves (APE) ;
- Associations de Mères d'Elèves (AME) ;
- Groupements Villageois (GV) ;
- Associations de Développement (AD) ;
- Organisations Non Gouvernementales (ONG).

## **Education de base**

Dans notre pays, le développement du concept "Education de base" a connu jusqu'à présent trois temps forts.

La première étape fut celle de l'apparition du terme "éducation de base" après la participation d'une délégation béninoise à la conférence mondiale tenue à Jomptien en 1990 et au cours de laquelle le concept d'éducation de base et le programme d'éducation pour tous (EPT) ont été adoptés.

Il convient de rappeler que, pendant la mise en œuvre de la réforme du système éducatif béninois connue sous l'appellation "Ecole Nouvelle", l'expression enseignement primaire fut remplacée par le terme " enseignement de base" qui désignait alors le deuxième ordre d'enseignement (le premier étant l'enseignement maternel) du système éducatif béninois.

La deuxième étape correspond à la re-précision de ce concept à l'issue du Forum Mondial sur l'éducation organisé à Dakar en avril 2000 et au cours duquel la communauté internationale a réaffirmé son engagement en faveur d'un accès universel à une éducation primaire de qualité.

La troisième et dernière étape franchie jusqu'à présent a été marquée par l'adoption par l'Assemblée Nationale, le 17 octobre 2003 de la Loi d'Orientation de l'Education dans le système éducatif formel comme l'ensemble formé par les six (6) années de l'enseignement primaire et les quatre (4) premières années de l'enseignement secondaire.

Il conviendrait d'aller au-delà de ce cadre formel et concevoir l'éducation de base comme le paquet éducatif auquel tout citoyen a droit pour être en mesure d'exploiter pleinement tout son potentiel en tant que membre productif de la société. Ce paquet éducatif permettra de prévenir la pauvreté, la maladie et la violence.

En effet, il tombe sous le sens de nos jours que pouvoir lire et écrire ouvre la voie à de nombreuses possibilités comme savoir comptabiliser les achats et les ventes d'une petite entreprise ; apprendre comment se comporter pour rester en bonne santé et prévenir la propagation du VIH-SIDA, et aussi pour favoriser la tolérance et l'entente afin de désamorcer la violence et la guerre.

## **Contribution des OSC à l'Education de base**

Depuis l'avènement au Bénin, en février 1990, de ce qu'il est convenu d'appeler "le Renouveau Démocratique", et la proclamation de la liberté d'association, nous assistons à une montée en puissance des associations de personnes regroupées par des intérêts communs. Ces Organisations de la Société Civile (OSC) se réfèrent toutes à la loi française du 1<sup>er</sup> juillet 1901 et relative au contrat d'association (journal officiel du 02 juillet 1901) et sont de plus en plus nombreuses à s'intéresser aux différents secteurs d'activités de la vie sociale.

Les Organisations de la Société Civile (OSC) qui interviennent dans le secteur de l'éducation peuvent être regroupées dans deux générations, selon qu'elles sont nées avant ou après la

"Conférence Nationale des Forces Vives" qui a enclenché en février 1990 au Bénin, le processus de démocratisation de la vie publique.

### **Les Organisations de la Société Civile (OSC) nées avant février 1990**

Leur nombre est infime et leur rôle a surtout consisté à apporter à l'école de leur localité :

- le financement nécessaire à son bon fonctionnement à travers des dons, des legs et le paiement de contributions scolaires ;
- leur force de travail et leur temps à travers ce qu'il est convenu d'appeler les "investissements humains" pour construire et entretenir les bâtiments et autres infrastructures destinés à accueillir et à abriter les élèves et les enseignants dans le cadre des activités scolaires.

Dans cette catégorie d'organisations on peut citer les plus connues qui sont :

- l'Association des Parents d'Elèves et des Amis de l'Ecole qui est devenue depuis des décennies l'Association des Parents d'Elèves (APE) ;
- les Groupements Villageois (GV) qui ont financé dans certaines régions du pays, un grand nombre d'activités de formation d'éducation d'enfants et de formation d'adultes.

A l'origine, les préoccupations relatives à la bonne gestion des ressources de l'école, au leadership du directeur d'école, à la pression sociale pour influencer sur le mode de fonctionnement de l'institution scolaire et la prise de certaines décisions n'étaient pas très visibles.

### **\* Les Organisations de la Société Civile (OSC) nées après février 1990**

La soudaine apparition des OSC à cette époque et leur fulgurante expansion s'explique par le fait que pendant les deux décennies précédentes, le régime politique d'alors qui se voulait révolutionnaire et dont les responsables ont longtemps martelé qu'ils voulaient instaurer "une société où il fera bon vivre pour chacun et pour tous." Pour ce faire, l'Etat "révolutionnaire" qui a dirigé le pays d'octobre 1972 à février 1990 a cru devoir et pouvoir prendre en charge – les secteurs vitaux de la vie sociale dans une logique d'Etat providence.

Il n'y avait pratiquement pas de place pour laisser libre cours à la capacité des individus à s'associer pour lutter contre les maux qui minaient leur vie et à s'organiser pour relever les défis qui s'imposaient à eux.

Le réveil fut tout aussi brutal que douloureux car l'"Etat Providence" n'a pas pu honorer ses engagements et les populations des différentes localités du pays, ont commencé à s'organiser pour satisfaire dans la mesure du possible et selon leur niveau de compréhension, leurs besoins vitaux en matière d'éducation à travers diverses activités telles que :

- la création d'écoles dites "communautaires" ;
- la création de centres d'alphabétisation et de centres d'apprentissage ;
- le recrutement de lettrés, diplômés ou non pour s'occuper des classes restées sans enseignants ;

- le suivi scolaire des élèves;
- ...

C'est dans ce contexte que les préoccupations relatives à la bonne gouvernance se sont cristallisées et que les domaines d'intervention ainsi que les stratégies mises en œuvre se sont diversifiées.

On a donc assisté à la naissance et à la multiplication de nouveaux types d'organisations sociales dont les plus connues sont :

- les Organisations Non Gouvernementales (ONG) ;
- les Associations de Développement ;
- les Associations de Mères d'Elèves.

### **Les principaux domaines d'intervention des OSC au niveau de l'Education de Base**

Au niveau du secteur éducatif en général et au niveau du sous-secteur de l'éducation de base en particulier, les domaines d'intervention des Organisations de la Société Civile (OSC) sont variés. Les plus importants sont :

- la scolarisation des enfants en général ;
- la scolarisation des filles ;
- l'alphabétisation et/ou la formation des enfants non scolarisés et des enfants déscolarisés ;
- l'alphabétisation et/ou la formation des adultes (activités génératrices de revenus, amélioration des techniques culturelles, micro-finance ...) ;
- la lutte contre le trafic d'enfants et le phénomène de "vidomègon" ;
- la formation sur le tas des "enseignants communautaires" ;
- ...

### **Les principales stratégies mises en œuvre par les OSC**

Les stratégies mises en œuvre sur le terrain sont tout aussi variées que complémentaires. Les plus fréquemment utilisées sont :

- la communication en vue de susciter une mobilisation sociale ;
- le plaidoyer pour obtenir l'adhésion et l'appui des leaders d'opinion (chefs traditionnels, chefs féticheurs, opérateurs économiques, agents de développement ...) ;
- le plaidoyer/lobbying en direction des décideurs et des animateurs de la vie politique ;

- l' appui financier et/ou matériel à travers la construction de bâtiments scolaires, la dotation des établissements scolaires, des centres d'alphabétisation et des centres d'apprentissage en manuels scolaires et en matériel didactique ;
- l' appui technique pour renforcer les capacités des acteurs sociaux .

Les interventions des OSC dans le sous-secteur de l'éducation de base comportent aussi bien des aspects positifs qu'il conviendrait de consolider et de pérenniser que des aspects négatifs qu'il est nécessaire de corriger.

### **Les forces de la contribution actuelle des OSC à l'éducation de base**

Malgré le nombre élevé d'OSC qui déclarent intervenir en faveur de l'éducation de base, force est de constater que l'impact de leurs différentes contributions est plutôt mitigé pour ne pas dire plus.

Les principales forces qu'on peut retenir à ce niveau sont :

- la prise de conscience à la base de la nécessité de s'organiser pour se prendre en charge (ex : l'association dont le nom en langue dendi est "iri bonse" (oeuvrons ou travaillons pour nous-mêmes) dénote un véritable changement de pensée et – bien mieux d'attitude et de comportement ;
- les OSC actives recensées dans le sous-secteur de l'éducation de base sur le terrain sont une trentaine et occupent les créneaux ignorés, négligés ou délaissés par l'Etat (ex : prise en charge de la petite enfance pour suppléer au vide laissé par l'extinction des Centres d'Eveil et de Stimulation de l'Enfant, organisation d'une éducation alternative en faveur des enfants non scolarisés et des enfants déscolarisés, parrainage individuel et/ou collectif d'enfants nécessiteux pour combler le vide laissé par la suppression des secours scolaires... ) ;
- la satisfaction – dans une certaine mesure - des besoins des établissements scolaires en mobilier, en manuels scolaires et en matériel didactique ;
- le plaidoyer auprès du gouvernement pour le règlement diligent de certains problèmes cruciaux (ex:grèves récurrentes des enseignants, pénurie d'enseignants, fermeture des Ecoles Normales...) se structure et se développe sous l'impulsion des OSC ;
- la communication pour impulser des changements positifs de comportement a démarré et s'amplifie de jour en jour.

### **Les faiblesses de la contribution actuelle des OSC à l'éducation de base**

A côté des atouts ci-dessus récapitulés, il y a des points faibles qu'il est nécessaire de relever et de corriger. L'ensemble de ceux-ci peut être réparti dans deux catégories :

- les faiblesses inhérentes au cadre institutionnel ;
- les faiblesses inhérentes aux OSC elles-mêmes.

### ***Des faiblesses inhérentes au cadre institutionnel***

La liberté d'association qui est une des conquêtes majeures de l'ère du Renouveau Démocratique que vit le Bénin depuis février 1990 est la condition sine qua non de la naissance des OSC.

Mais en plus de cela, il s'avère nécessaire d'offrir à ces organisations un cadre opérationnel approprié à leur mode de fonctionnement qui est plus compatible avec la décentralisation effective de l'administration. Actuellement il reste encore beaucoup à faire à ce niveau.

Malgré les effets d'annonce que nous avons connus jusqu'à présent, il reste à traduire cette décentralisation dans les faits pour que les communautés à la base puissent vraiment commencer à se prendre en charge et à assumer leurs responsabilités.

### ***Des faiblesses inhérentes aux OSC elles-mêmes***

Dans leur grande majorité, les OSC se caractérisent aujourd'hui par :

- l'absence de visibilité de leur existence et dont les principaux indicateurs sont l'inexistence de siège social et des organes de gestion de l'association tels que l'Assemblée Générale (AG), le Conseil d'Administration (CA), la Direction Exécutive (DE). Cet état de chose est traduit par la formule "l'OSC est dans le sac" ;
- l'absence de lisibilité et qui se manifeste par le fait qu'on ne voit pas concrètement ce qu'elles font sur le terrain ;
- le manque de spécialisation des OSC sur le terrain car bon nombre d'OSC ratissent très large et interviennent à la fois dans des domaines aussi variés que "les droits de l'enfant", "la micro finance", la lutte contre l'excision", "la lutte contre le VIH/SIDA" et cela même si elles n'ont pas les connaissances et les compétences requises pour être efficaces ;
- la quasi absence de concertation entre les diverses OSC intervenant dans une même localité, ce qui entraîne trop souvent des duplications, des chevauchements et des embouteillages inutiles voire nuisibles ;
- la trop forte concentration des OSC dans quelques régions et souvent dans quelques zones d'une même région et cela au détriment des autres régions et zones;
- la trop faible capacité des OSC en matière d'analyse de situation, d'identification et de hiérarchisation des besoins de développement, de planification, de programmation, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des activités menées.

## Perspectives

Pour être en mesure de relever le défi d'une éducation de base pour tous d'ici à l'an 2015, il faudra de façon concomitante :

- améliorer l'efficacité et l'efficience du système formel (accès, maintien, performance à l'école; pertinence des apprentissages au regard des exigences de la vie active) ;
- inventer, mettre en œuvre et pérenniser des alternatives éducatives dans le non formel afin de prendre en compte les enfants non scolarisés et les enfants déscolarisés.

Dans cette optique, il est indispensable de procéder à un cadrage méthodique documenté des interventions des OSC.

## Les grands défis à relever

Une brève analyse de la situation qui prévaut actuellement au Bénin révèle selon les statistiques disponibles au niveau du Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire (MEPS) et du Ministère d'Etat Chargé du Plan et du Développement (MECPD) révèle que:

- à peine 30% de la population béninoise savent lire et écrire ;
- à peine 80 % des enfants en âge d'aller à l'école y ont vraiment accès ;
- de fortes disparités existent entre le taux de scolarisation des filles et celui des garçons, soit une différence de plus de 30% au détriment du sexe féminin qui représente pourtant environ 57% de la population du Bénin ;
- l'efficacité interne de l'école béninoise est très faible car le taux moyen de redoublement est d'au moins 25% ; c'est ainsi que sur une cohorte de mille (1000) enfants inscrits en première année de l'école primaire, à peine trois cent dix neuf (319) parviennent en sixième année et seuls cent soixante et un (161) réussissent au CEP au bout de six (6) années de scolarisation (Projet PNUD/UNESCO/BEN/89/001 – Assistance à la formation d'une politique et d'un programme d'investissement pour le secteur de l'Education au Bénin, Décembre 1991, p6 ...).

Les considérations qui précèdent laissent entrevoir que tel qu'elle fonctionne actuellement, l'école primaire béninoise génère un nombre impressionnant d'enfants non scolarisés et d'enfants déscolarisés.

Si l'on veut vraiment permettre à toutes les générations montantes de bénéficier d'une éducation de base de qualité, il faudra relever un certain nombre de défis.

Sur le chantier de l'éducation de base, les grands défis à relever peuvent être regroupés autour de quatre axes essentiels et il est impérieux de trouver les voies et moyens les plus efficaces pour :

- augmenter l'accès à une éducation de base appropriée aussi bien par le biais de l'éducation formelle que par celui de l'éducation non formelle ;

- développer l'éducation post-primaire et secondaire (tant dans l'enseignement général que dans l'enseignement technique et professionnel) pour offrir davantage de possibilités aux enfants qui achèvent les études primaires ;
- améliorer la gestion des écoles en y impliquant davantage les communautés à la base dans un contexte de décentralisation ;
- prévenir les maladies graves et en particulier le VIH/SIDA et faire efficacement face aux conséquences catastrophiques de cette pandémie.

### **Les domaines d'intervention possibles des OSC**

Pour faire œuvre utile, les OSC devraient trouver les voies et les moyens nécessaires pour contribuer efficacement à la résolution des principaux goulets problèmes qui minent l'éducation de base au Bénin. Ce sont :

- l'insuffisance quantitative et qualitative de l'offre d'éducation ;
- le manque d'efficacité interne et d'efficacité externe ;
- l'absence ou le manque de collaboration entre l'école et la communauté ;
- le manque d'équité entre les filles et les garçons tant au niveau de l'accès et du maintien qu'à celui des performances ;
- le manque, voire l'absence de transparence et d'efficience dans la gestion des ressources humaines, matérielles et financières de l'école ;
- la faible capacité de planification, de programmation et de suivi des interventions en direction de l'école.

### **Les dispositions à prendre avant le démarrage des programmes d'intervention**

Il est important de veiller à ce que chaque OSC commence par :

- analyser la situation et préciser, d'entrée de jeu, le ou les défis à relever, ainsi que les atouts et les contraintes à gérer ;
- préciser les rôles et les responsabilités de chacune des structures et/ou autres organisations à impliquer ou déjà impliquées ;
- décrire les résultats attendus ainsi que les indications d'exécution et les critères d'évaluation ;
- planifier et programmer les activités à mener ainsi que le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre ;
- préciser les modalités de pérennisation des acquis pour permettre aux communautés à la base de s'approprier les progrès accomplis et garantir la durabilité.

## **Les dispositions à prendre pendant l'exécution de chaque programme**

A ce stade, il s'agira surtout d'organiser un suivi méthodique et régulier du déroulement des activités sur le terrain. Cette précaution permettra d'identifier à temps les goulots d'étranglement éventuels, de les analyser puis d'élaborer et de mettre en œuvre la remédiation appropriée.

Avec votre permission, nous allons démarrer le balisage de la contribution des OSC à l'éducation de base en nous posant quelques questions fondamentales.

### **Quelques questions pour baliser le terrain**

Nous allons nous contenter de quatre (4) séries de questions. Cette liste qui est loin d'être exhaustive gagnerait à être complétée au regard des réalités du terrain.

- Quels sont les défis à relever au niveau de l'éducation de base au sein de la communauté ou de la localité concernée ?
- Quelle est la nature et l'ampleur de l'intervention sur le terrain de l'organisation concernée? sur quels objets ? (financement, gestion pédagogique, gestion du personnel, renforcement des capacités des principaux acteurs de l'éducation de base dans la localité concernée, soutien à travers un mécanisme de suivi et d'appui des parents/communautés pour l'encadrement des apprenants...)
- De quelle manière les OSC contribuent-elles à l'Education de Base ? (la contribution est elle occasionnelle, régulière ? quelle sera sa durée ? ...)
- Quels sont les indicateurs de performance ?
  - l'accès (à mesurer à travers les taux d'inscription = inscriptions/populations scolarisables) ;
  - le maintien (à mesurer à travers les taux de passage en classe supérieure et les taux de réussite au CEP) ;
  - l'efficacité (à mesurer à travers les performances des élèves aux tests à organiser) ;
  - l'efficience (à mesurer en mettant en rapport les coûts de la mise en oeuvre d'un programme ou d'un projet avec les résultats obtenus).

Il ressort de tout ce qui précède que les OSC peuvent devenir de véritables leviers pour impulser et amplifier le développement intégré des différentes régions et localités du Bénin.

Elles ne seront vraiment capables d'accomplir cette mission que si :

- elles ont acquis les connaissances utiles et les compétences requises dans le domaine d'intervention qu'elles ont ciblé ;
- elles sont organisées en fonction des objectifs poursuivis, des résultats attendus et des contraintes à gérer pour y parvenir ;
- elles ont des obligations de résultats, de compte rendu et de transparence clairement énoncées et documentées ;

- elles ont mis sur pied un cadre de concertation entre elles pour se compléter et travailler en symbiose ;
- elles sont régulièrement suivies et évaluées.

Il découle de toutes les considérations qui précèdent que, bien qu'elle soit dans l'air du temps, l'éclosion des Organisations de la Société Civile (OSC) peut être la meilleure comme la pire des choses.

En effet, la multiplication des OSC ne saurait à elle seule promouvoir l'éducation de base et lutter efficacement contre la pauvreté. Si l'on n'y prend pas garde, la plupart des organisations risquent de n'être que des tiroirs-caisses pour leurs créateurs/animateurs et des coquilles vides pour la communauté.

Par contre si elles sont bien organisées, bien suivies et appuyées, les OSC vont jouer un rôle déterminant pour faire du slogan " une éducation de base de qualité pour tous d'ici à l' an 2015 ", une réalité tangible dans les délais impartis. Il tombe donc sous le sens que, pour des raisons d'ordre moral, aussi bien que pour des raisons d'ordre économique, il est impérieux de trouver les voies et moyens nécessaires pour que, les diverses ressources mobilisées par la communauté et ses partenaires au développement soient utilisées de manière à atteindre les résultats attendus, dans les délais impartis et au moindre coût.

Voilà le grand défi que tous ensemble nous avons à relever.

# **Enjeux et interrogations de l'intervention des OSC dans l'éducation en Afrique subsaharienne**

**Dr. Gregor Stangherlin**  
**Université de Liège**

Notre contribution aborde une série de questionnements que pose l'intervention des organisations de la société civile dans l'éducation en Afrique. Comment comprendre son implication grandissante dans les politiques éducatives? Quelles fonctions doivent et peuvent assurer les OSC dans ce secteur? Quelles relations entretiennent les OSC avec l'Etat et les bailleurs de fonds? Comment comprendre l'espoir que certains mettent dans le renforcement des politiques éducatives pour réduire la pauvreté? A ces questions, la présente contribution apportera des premiers éléments de réponse.

## **L'impulsion internationale de l'association des OSC dans le secteur de l'éducation**

Selon l'UNESCO, « dans le contexte de l'Education pour tous, la société civile peut être comprise comme regroupant l'ensemble des associations à caractère non gouvernemental et à but non lucratif travaillant dans le domaine de l'éducation. En font partie, entre autres, les ONG et les réseaux de campagne, les associations d'enseignants et les communautés religieuses, les associations communautaires et les réseaux de recherche, les associations de parents d'élève et les organisme professionnels, les associations d'étudiants ainsi que divers mouvements sociaux ».

Le Cadre d'action de Dakar appelle à un élargissement du dialogue sur les politiques entre les gouvernements, la société civile et les autres partenaires de l'Education pour tous, en particulier au niveau national. Il recommande expressément de « faire en sorte que la société civile s'investisse activement dans la formulation, la mise en œuvre et le suivi des stratégies de développement de l'éducation ».

Bien que l'Etat ait, en dernier ressort, la responsabilité de l'éducation, les organisations de la société civile jouent un rôle majeur. De plus en plus, les organisations de la société civile s'unissent pour présenter une voix cohérente et nouer des relations systématiques avec les gouvernements et les organisations internationales, notamment en Afrique, en Asie et dans le Pacifique. Cette évolution s'observe à tous les niveaux : local, national, régional et international. D'une part, la Campagne mondiale pour l'éducation joue un rôle majeur de sensibilisation au niveau international et d'autre part des réseaux apparaissent et gagnent du terrain aux niveaux national et régional, et les communautés s'investissent de manière croissante dans les questions éducatives et les actions de sensibilisation.

Quel est le mécanisme de dialogue avec la société civile sur l'Education pour tous mis en place par l'UNESCO ? Un des mécanismes clés de dialogue permanent et d'action conjointe de l'UNESCO avec la société civile est la Consultation collective des ONG sur l'Education pour tous (CCNGO/EFA).

Ce mécanisme a pour objet :

- « - d'élargir et de promouvoir le concept d'Education pour tous dans la perspective de l'apprentissage tout au long de la vie ;
- de favoriser une meilleure reconnaissance du rôle, des contributions et des expériences des organisations de la société civile dans le domaine de l'Education pour tous, pour que celles-ci puissent exercer une influence plus directe sur les politiques éducatives et les programmes d'éducation pour tous aux niveaux national, régional et international

- mobiliser la participation des organisations de la société civile au suivi et à l'évaluation des objectifs de l'Education pour tous ;
- renforcer les diverses capacités des organisations de la société civile, en particulier aux niveaux national et régional ;
- favoriser les actions conjointes et la coopération entre les organisations de la société civile participant à l'Education pour tous grâce au travail en réseau et à l'échange d'expériences ».

## **Les fonctions des OSC dans l'éducation**

### ***A. Prestataires de services***

Les organisations de la société civile fournissent des services alternatifs là où l'action de l'Etat est inexistante ou insuffisante. Les OSC sont *souvent plus flexibles* que les pouvoirs publics et elles sont *plus proches de la base et des cultures locales*. Dans de nombreux pays en développement, elles prennent en charge les programmes d'éducation non formelle ou d'alphabétisation qui visent à atteindre les groupes défavorisés de la population. Grâce à des démarches à l'écoute des besoins et des conditions de vie *des populations défavorisées*, ces organisations ont un meilleur accès aux personnes exclues et marginalisées. Leur efficacité dans des domaines tels que la *participation communautaire, l'autonomisation, l'alphabétisation, les écoles communautaires* et l'éducation de la petite enfance, est particulièrement appréciée.

Les effets positifs de l'implication des ONG dans la fourniture de services d'éducation aux filles – lorsque celles-ci sont au centre des stratégies mises en œuvre – ont également été mis en évidence ailleurs. En Éthiopie, au Ghana, en Guinée, au Mali, en Ouganda et dans le sud du Soudan, tous les programmes soutenus par des ONG font état d'un certain succès à cet égard (Miller-Granvaux et Yoder, 2002). En Éthiopie, par exemple, l'effectif total a augmenté de 8,9% dans la région où « *World Learning* » met en œuvre un programme d'écoles communautaires, et l'effectif de filles a progressé de 13,8%. Dans ces écoles, l'assiduité des filles s'est également améliorée (avec 36% des filles en classe, contre 28% dans les écoles publiques). Dans un district de Guinée où travaille « *Save the Children* », le taux brut de scolarisation des filles est passé de 31 à 37%. Dans le sud du Soudan, le travail entrepris par « *CARE* » pour sensibiliser les communautés au fait qu'il est important d'envoyer les enfants – et particulièrement les filles – à l'école a fait progresser de 96% la scolarisation des filles. Celles-ci représentent 47% des effectifs dans les écoles communautaires d'« *Action Aid* » en Ouganda et près de la moitié des élèves qui quittent ces écoles pour entrer dans des écoles publiques (Miller-Grandvaux et Yoder, 2002). En outre, il semble que les écoles soutenues par « *Save the Children US* » en Ouganda aient particulièrement favorisé l'accès des filles à l'éducation (Rose, 2003b).

### ***B. Agents d'innovation***

Leurs démarches novatrices font des organisations de la société civile des sources de *réflexion et de pratiques nouvelles*, indispensables à l'évolution du concept de l'EPT et à sa capacité d'adaptation au changement. En d'autres termes, elles contribuent à pallier au manque d'idées. Les OSC ont un rôle à jouer au niveau de l'amélioration du contenu et des méthodologies d'éducation notamment par leurs approches participatives (REFLECT, l'éducation civique ou à la santé).

### ***C. Critique et plaidoyer***

Bien informées, elles exercent une fonction critique et mobilisatrice sur une large gamme de problèmes du développement. Les ONG mènent des *campagnes* aux niveaux national, régional et international en faveur d'une éducation de qualité gratuite et obligatoire pour les enfants, les jeunes et les adultes.

La campagne pour l' « *Education Pour Tous* » (EPT) prévoit le renforcement du dialogue entre le gouvernement et les OSC au niveau national et local.

L'exemple du Ghana montre que ce dialogue au niveau national et local est possible. L'institutionnalisation de ce dialogue est une condition indispensable à la réussite de l'entreprise<sup>1</sup>.

Les enjeux sont l'institutionnalisation du dialogue et le renforcement des capacités des OSC au niveau de la formulation des politiques publiques. Si dans le cadre de la décentralisation, on observe un renforcement de la participation des OSC dans l'éducation, au niveau national le dialogue semble souvent très difficile et limité.

### ***D. La mobilisation des communautés***

L'institutionnalisation de la gouvernance éducative locale est essentielle. Il est donc fondamental que l'Etat crée un cadre favorable à l'implication des OSC dans l'éducation. Ces dernières devraient pouvoir participer pleinement à la mobilisation des ressources financières ainsi qu'à l'élaboration, la gestion et l'évaluation des programmes visant à l' « Education Pour Tous ».

L'implication des APE augmente par le contrôle des chefs d'établissements et professeurs, par le financement des professeurs, par la participation à la rénovation et la construction de bâtiments et par leurs revendications diverses, la qualité et l'équité de l'école.

Dans un processus visant le renforcement des capacités, l'alphabétisation et la formation des membres des associations de parents d'élèves (APE) par les ONG, est très importante. Cependant, si les ONG motivent les communautés à se prendre en charge et à améliorer les prestations la gestion de l'école, elles ont tendance à monopoliser le pouvoir de décision.

Dans le contexte actuel, les deux problèmes majeurs semblent être :

- La faible collaboration entre les ONG et les communautés locales au niveau régional et national ;
- Le fait que les ONG nationales exécutent souvent les programmes d'ONG internationales sans tenir compte des acteurs autonomes et revendicatifs au niveau national.

## **Les relations entre l'Etat, les partenaires du développement et les OSC dans les politiques éducatives**

### ***A. Les relations entre les ONG et les gouvernements***

Miller-Grandvaux, Welmond et Wolf (2002) montrent que les tensions et la méfiance sous-tendent fréquemment les relations entre les autorités gouvernementales et les ONG, même si elles reconnaissent qu'elles ont chacune a un rôle à jouer.

Leurs points de vue divergent sur plusieurs aspects :

### *La légitimité*

Les gouvernements considèrent légitime de contrôler et de réglementer le secteur, alors que les ONG revendiquent le droit d'éduquer au nom de leurs capacités de joindre les plus pauvres, de leur capacité de transférer des compétences en matière de gestion d'écoles, et de leur possibilité de renforcer les capacités des enseignants grâce à la formation et aux matériaux scolaires de base.

### *Les capacités*

Les gouvernements considèrent que le travail des ONG ne répond pas aux normes et ils conçoivent les services des ONG comme une forme d'ingérence dans leurs activités. Le dialogue entre les ONG et le gouvernement fait manifestement défaut. Les ONG quant à elles n'accordent pas assez d'importance à l'évaluation de l'impact et de la qualité de leurs services.

### ***B. Les relations entre les ONG et les bailleurs de fonds et l'Etat***

Les programmes des ONG sont modelés et façonnés par les mécanismes de financement des bailleurs de fonds pour qui l'exécution des programmes prime sur le renforcement des capacités des ONG nationales.

En fait, le rôle des ONG internationales dans le renforcement des capacités des ONG locales est souvent mis en échec par les restrictions de financement. Les ONG sont dépendantes des bailleurs de fonds et sont obligées d'accepter leurs conditions, même si elles ont une marge de manœuvre au niveau des modalités d'application.

En outre, les gouvernements se méfient souvent des ONG parce qu'ils considèrent qu'elles sont surtout redevables (« accountable ») devant leurs bailleurs. Ils craignent que les ONG n'exécutent que les programmes des bailleurs qui ne sont pas toujours compatibles avec les leurs.

Divers critères (avantages comparatifs) motivent les bailleurs à s'adresser au ONG :

- Elles produisent des résultats plus mesurables et moins coûteux ;
- Elles mobilisent plus facilement les communautés au niveau local que le gouvernement ;
- Il est plus facile de négocier et de discuter avec elles ;
- Elles sont plus flexibles

### ***C. Vers une politique publique éducative élaborée et évaluée avec les OSC***

Les ONG veulent influencer la politique éducative pour deux raisons :

- La conscience de la nécessité de l'intervention de l'Etat pour assurer une éducation de qualité à long terme avec un impact significatif.
- la volonté d'accroître la participation des communautés à la prise de décision

Cependant, les gouvernements restent pour plusieurs raisons réticents à l'idée de voir les OSC participer aux politiques publiques. Selon eux, les ONG (OSC) ont la capacité de mobiliser

les communautés et de prester des services mais ne sont pas aptes à élaborer des politiques publiques.

En réalité, les gouvernements considérant que les OSC sont surtout redevables des bailleurs et non des de l'Etat, leurs relations restent marquées par une grande méfiance. Seules les autorités locales acceptent et reconnaissent la présence et l'utilité des ONG (OSC). ((En outre, les ONG sont souvent dans un rapport conflictuel avec les syndicats d'enseignants.))

Pour se positionner et exercer une influence, les OSC développent différentes stratégies : le dialogue, les groupes de soutien (groupe pivot au mali), l'utilisation (instrumentalisation) des bailleurs de fonds, les campagnes d'opinion publique, le partenariat avec l'Etat.

En conclusion, la décentralisation a indéniablement renforcé la participation de la société civile dans l'éducation. Au niveau national le dialogue semble plus limité et difficile à organiser, surtout que le choix d'interlocuteurs parmi les nombreuses ONG est particulièrement difficile. Les forums nationaux sur l'EPT résultent d'une initiative impulsée par l'UNESCO qui a défini quelques principes directeurs et leurs modalités d'application. Les expériences en Asie montrent que ces forums servent avant de lieu d'échange d'informations que c'est surtout au niveau des comités techniques que les OSC peuvent exercer une influence sur les politiques éducatives.

### **L'éducation et la lutte contre la pauvreté**

L'objectif de cette section est de montrer comment la relation entre la problématique de l'éducation et de la réduction de la pauvreté est pensée par les acteurs de la coopération au développement et la littérature scientifique. L'éducation serait potentiellement porteuse de deux vertus particulières: le développement économique et la démocratie.

#### ***L'éducation, le développement d'activités génératrices de revenu et la réduction de la pauvreté***

John Oxenham (2002) a réalisé une étude son expérience accumulée de la Banque Mondiale au niveau du soutien aux programmes d'éducation non formelle et d'alphabétisation des adultes.

Deux constats majeurs peuvent être retenus :

- l'éducation de base et la formation des adultes dans un environnement favorable peut constituer « une sorte de levure » permettant graduellement de sortir de la pauvreté ;
- Les programmes d'alphabétisation ont un meilleur taux de participation et sont plus efficaces s'ils s'inscrivent dans une stratégie intégrant le développement d'activités génératrices de revenus.

#### ***L'éducation, la démocratisation et la lutte contre la pauvreté***

Selon Harber (2002), la théorie du capital humain suppose que l'augmentation de l'éducation permet le développement de capacités favorisant la croissance économique. Parallèlement, il est supposé que l'amélioration de l'éducation favorise la démocratisation et le respect des droits de l'homme. Cependant l'éducation en soi ne favorise pas la démocratisation. Seulement certaines formes d'éducation favorisent de développement de comportements et de valeurs démocratiques.

La Banque Mondiale explique l'échec des programmes d'ajustements structurel par le manque d'institutions fonctionnelles et démocratiques en Afrique. Le débat des politologues, vous le connaissez. Un certain nombre d'auteurs argumentent que les pays avec les meilleurs taux de croissance en Afrique sont aussi les plus démocratiques. Cette croyance en tout cas est à la base des politiques de bonne gouvernance développées en Afrique subsaharienne. D'autres argumentent que vu le mode de fonctionnement du Politique en Afrique la démocratie a peu de chance de s'institutionnaliser. Selon Harber (2002), les régimes politiques démocratiques en Afrique ont des meilleurs résultats que des régimes autoritaires en matière de réduction de la pauvreté. Les régimes autoritaires ont accentué la pauvreté en Afrique de plusieurs façons. Caractérisés par la non transparence et l'absence de responsabilité, ils ont favorisé la corruption. Les dépenses militaires excessives et non productives ont limité les moyens pour les besoins vitaux de la population. Le Rapport sur le développement humain de 2001 montre des améliorations au niveau de la durée de vie, la nutrition, l'alphabétisation et de la réduction de la pauvreté » au cours des 30 dernières années et attribue cette situation aux progrès de la démocratie et des droits de l'homme. Cependant, ce progrès reste pourtant très faible en Afrique subsaharienne.

Bratton et van de Walle argumentent que si les institutions démocratiques veulent survivre, elles doivent s'implanter dans une société où les individus et organisations véhiculent des valeurs et pratiques démocratiques et que l'appui en soi des OSC ne permet pas leur développement.

Le système éducatif en Afrique et les écoles ont un rôle à jouer dans la promotion et l'apprentissage de la culture démocratique. Malheureusement les écoles en Afrique ont traditionnellement promu des valeurs et pratiques autoritaires qui n'ont pas encouragé la participation, le débat et la responsabilité individuelle et le développement de l'esprit critique. L'enjeu fondamental se situe au niveau de la réforme des systèmes scolaires et des approches pédagogiques.

## **Bibliographie**

- A Transnational View of Basic Education: Issues of Access, Quality, and Community Participation in West and Central Africa, Academy for Educational Development, Washington, DC, 2002, 299p.
- Bianchini, P., *Ecole et politique en Afrique noire : sociologie des crises et des réformes de l'enseignement au Sénégal et au Burkina Faso (1960-2000)*, Karthala, 2004.
- Dauda C. L. The importance of De Facto Decentralization in Primary Education in Sub-Saharan Africa. PTA and local accountability in Uganda. *Journal of Planning Education and Research*, 24: 28:40.
- Harber, C., Education, democracy and poverty reduction in Africa, *Comparative Education*, 38, 3, 2002, pp.267-276.
- Miller-Grandvaux, Yolande; Welmond, Michel; Wolf, Joy, *Evolving Partnerships: The Role of NGOs in Basic Education in Africa*, 2002, p. 82.
- Miller-Grandvaux, Yolande and Yoder Karla, A literature review of community schools in Africa, February 2002, SARA/USAID.
- Mundy K. and Murphy L., Transnational advocacy, global civil society? Emerging evidence from the field of education, *Comparative education review*, 2001, 45, 1.
- John Oxenham et al., *Skills and Literacy Training for Better Livelihoods - a Review of Approaches and Experiences*, World Bank, 2002.
- Sylla Khadim, *Education en Afrique*, L'Harmattan, 2004.
- UNESCO, *Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous*, 2003/4.



# Les politiques d'appui aux OSC et leur évolution dans le cadre du DSRP

Elisabeth Paul  
Aspirante F.N.R.S.,  
Université de Liège

## Introduction

Le constat de départ de cette réflexion est le suivant : alors que les pays en développement, africains en particulier, sont depuis longtemps l'enjeu de réflexions et d'expérimentations sur la notion même de développement et les moyens d'y parvenir, il connaissent depuis quelques années deux changements majeurs de paradigme. D'une part, la nécessité de remédier de toute urgence aux *effets* du « sous-développement » a amené la primauté de la notion de *lutte contre la pauvreté* sur celle de développement. D'autre part, une grande quantité d'évaluations de l'aide au développement et de ses modalités, réalisées dans les années 1990<sup>41</sup>, ont mis en exergue les nombreux problèmes associés à l'aide au développement (manque d'efficacité voire de légitimité). Ceci a conduit à un revirement de la pensée de la communauté internationale et à l'émergence d'un *nouveau paradigme* « *partenarial* » de *l'aide au développement*, incarné en particulier par le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP).

Notre argument est que la société civile a un potentiel et des opportunités à saisir dans le contexte de la lutte contre la pauvreté et des nouvelles modalités de coopération internationale.

## Les principes du DSRP

Le DSRP a été lancé par le FMI et la Banque Mondiale en 1999. Il est censé constituer le cadre global intégrant les stratégies de réduction de la pauvreté de la quasi-totalité des pays récipiendaires d'aide au développement, et la grande majorité des bailleurs de fonds se sont ralliés à son principe. En quelques mots, le processus de DSRP doit être basé sur une analyse en profondeur des causes et déterminants de la pauvreté dans le pays concerné, afin de choisir un ensemble d'actions prioritaires à réaliser pour réduire effectivement la pauvreté. Le DSRP et les stratégies qu'il intègre sont basés sur les principes fondamentaux suivants :

- *Appropriation, participation et redevabilité.* Les stratégies de réduction de la pauvreté doivent être définies au cours d'un processus participatif impliquant la société civile et le secteur privé du pays concerné, mené sous la direction du gouvernement national, lequel en est donc responsable. L'hypothèse sous-jacente est que la participation favorise l'appropriation, qui à son tour augmente l'efficacité des stratégies elles-mêmes et des fonds alloués.
- *Orientation vers les résultats.* Les stratégies, basées sur une analyse en profondeur de la pauvreté, doivent identifier les résultats attendus et les moyens nécessaires pour les atteindre, qui doivent être traduits en indicateurs de résultats et de processus.
- *Vision englobante et à long terme de la pauvreté.* Les stratégies doivent prendre en compte la nature multidimensionnelle de la pauvreté et les délais nécessaires pour y remédier.

---

<sup>41</sup> Voir par exemple World Bank (1998).

- *Priorisation*. Des priorités doivent être choisies afin de concevoir des politiques réalisables et de les financer de manière adéquate.
- *Partenariat et coordination*. Le processus est censé être basé sur le dialogue et le partenariat entre les différents acteurs en jeu : gouvernement, société civile et communauté internationale, ce qui devrait impliquer la coordination des bailleurs de fonds, réduire les coûts de transaction et donc améliorer l'efficacité de l'aide.

En pratique, le DSRP confère donc des responsabilités accrues aux Ministères nationaux, tant centraux (Ministères des Finances et du Plan) que sectoriels. Toutefois, deux problèmes majeurs se posent : le manque de capacités de ces Ministères, et le manque de solutions adaptées aux problèmes de pauvreté. En effet, alors qu'auparavant ils menaient surtout des tâches d'opérations courantes plus que de politiques de développement (lesquelles étaient bien souvent conçues par les bailleurs de fonds), les Ministères nationaux doivent désormais concevoir eux-mêmes les stratégies de réduction de la pauvreté, les mettre en œuvre et les contrôler. Cependant, ils connaissent d'importants manques de capacités de programmation, de mise en œuvre, de mécanismes incitatifs, etc. En outre, les budgets des Ministères « sociaux » (santé, éducation, etc.) sont encore augmentés avec l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). D'autre part, si tout le monde est d'accord sur les Objectifs de Développement du Millénaire, personne ne sait comment les atteindre ; il y a là un besoin pressant d'innovation et d'analyses d'efficacité comparée entre différents moyens de lutte contre la pauvreté.

### **La participation de la Société civile au DSRP**

La société civile a indéniablement un rôle à jouer dans le cadre du DSRP. Conceptuellement, comme le souhaite le DSRP (qui incarne en quelque sorte un « revirement » des Institutions de Bretton Woods par rapport aux excès du libéralisme à outrance des programmes d'ajustement structurel), la société civile se situe entre l'État et le Marché. En outre, les organisations de la société civile ont le potentiel de développer une masse de capital social, reconnu comme un facteur important de développement.

Concrètement, le processus de DSRP laisse une place à la participation de la société civile à trois niveaux :

- la préparation et la programmation du DSRP, à travers le processus participatif national et la réflexion sur les moyens pour lutter contre la pauvreté ;
- la mise en œuvre des stratégies de lutte contre la pauvreté, vu l'action des OES dans les secteurs sociaux et prioritaires, leur proximité des bénéficiaires, leur potentiel de solutions adaptées aux besoins et peut-être leur plus grande efficacité dans la fourniture de services sociaux ;
- le suivi et l'évaluation du DSRP et des politiques mises en œuvre, afin de rendre effectif le principe de redevabilité (*accountability*).

Il est désormais reconnu que « Both states and markets have failed the poor » (White & Killick, 2001). Des approches alternatives de lutte contre la pauvreté sont nécessaires et l'accent mis au niveau international sur cette question constitue une opportunité pour les OSC qui travaillent dans les domaines sociaux. Les OSC ont en effet des atouts indéniables : elles agissent en complémentarité et en compensant les faiblesses de l'État et du marché, elles constituent une opportunité d'*empowerment* des pauvres, elles permettent de mettre en œuvre des stratégies « sur mesure » et appropriées aux besoins, et peuvent proposer des stratégies alternatives et ainsi tester leur efficacité relative.

Les domaines privilégiés dans lesquels la société civile peut agir en soutien au DSRP sont par exemple l'épargne-crédit et la micro finance, l'accès à la santé (tant du côté de l'offre de soins que de la demande, ainsi par exemple les mutuelles de santé), l'éducation, les groupements villageois et de « self-help », ainsi que les groupements professionnels et de lobby (défense des consommateurs, etc.).

### **L'appui à la Société civile**

Un appui est nécessaire pour que la société civile puisse jouer activement le rôle qui lui revient dans le processus de DSRP. Il est urgent de renforcer les capacités des OSC en matière de programmation, de gestion et de lobbying. En outre, il conviendrait sans doute de promouvoir, au niveau international, les approches « alternatives » de lutte contre la pauvreté, afin de leur donner plus de visibilité et de légitimité. Les partenaires techniques et financiers occidentaux ont sans doute un rôle à jouer à cet effet.

### **Conclusion**

En conclusion, notre argument principal est que le DSRP ouvre des portes à la participation de la société civile, laquelle devrait saisir cette opportunité. La société civile répond en effet à deux problèmes majeurs liés au « nouveau paradigme » de gestion de l'aide au développement incarné par le DSRP, c'est-à-dire le manque de capacités des instances nationales pour mettre en œuvre leurs responsabilités accrues, ainsi que le manque de solutions adaptées pour lutter contre la pauvreté.

Concrètement, les OSC ont des opportunités à saisir à trois niveaux. Tout d'abord, au niveau de l'arène publique et de la politique, en participant à l'élaboration des stratégies de lutte contre la pauvreté. Ensuite, au niveau de la programmation des activités, en mettant leurs capacités en commun avec celles des Ministères et en faisant valoir leurs approches. Enfin, en tant qu'actrices de la lutte contre la pauvreté.

### **Références sélectionnées**

- Paul, Elisabeth, 2002, « Le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) : Du neuf à l'horizon de l'aide au développement ? », in Jacques Habib Sy, *Pauvreté et hégémonismes : les sociétés civiles africaines face aux ajustements structurels de type nouveau*, Dakar, Aide Transparence / Oxfam America, pp. 221-264.
- Paul, Elisabeth, 2003, "Social Economy Organisations (SEOs) and the New Development Aid Paradigm", *Review of African Political Economy Conference on 'Africa: Partnership as Imperialism'*, University of Birmingham, September 5-7.
- White, Howard & Tony Killick, in collaboration with Steve Kayizzi-Mugerwa & Marie-Angelique Savane, 2001, "African Poverty at the Millennium – Causes, Complexities, and Challenges", prepared for the World Bank & Strategic Partnership with Africa, Washington.
- World Bank, 1998, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, World Bank Policy Research Report, New York, Oxford University Press.

## **Les leçons récentes des modes d'appui aux OSC au Bénin : acquis, échecs et effets pervers**

### **Potentialités et limites des OSC dans la lutte contre la pauvreté au Bénin**

**Dr. Simon-Narcisse Tomety  
Consultant**

#### **Les OSC au Bénin : de l'époque du Parti-Etat à la période du pluralisme**

##### *De la déchéance politique à l'éveil des acteurs non étatiques*

Le contexte d'émergence et de généralisation des organisations de la société civile est étroitement lié à la faillite institutionnelle et économique de l'Etat Béninois dans les années 80. Ce contexte aura une grande incidence sur la qualité de la société civile dans la mesure où les performances de celle-ci nécessitaient des mesures de transition qui incombaient au prime abord au gouvernement. En somme, à quel type de société béninoise aspire t-on, et qu'est-ce que l'Etat attend de sa société civile en éthique, en action et suivant quelles modalités de partenariat Etat – Société civile pour s'engager dans la lutte contre la pauvreté et la déchéance institutionnelle? A-t-on réfléchi à un espace de dialogue politique à la fin du Parti-Etat pour tenir compte de la diversité des acteurs de la société civile?

Comme nous le verrons, le processus de construction de la société civile au Bénin a été inversé. L'Etat à travers ses mécanismes a soutenu le quantitatif en facilitant la reconnaissance administrative, en se désengageant au profit des acteurs non étatiques mais prendra peu de mesures concrètes pour accompagner la maturation organisationnelle et institutionnelle de cette société civile naissante en quête d'identité, de repère, de savoir-faire et de ressources d'action.

C'est au cours de la décennie 90 qu'on verra éclore une multitude d'organisations dites de la société civile en réaction à ce contexte peu favorable aux libertés associatives. Elle ébranle le poids du conformisme institutionnel hérité de la période révolutionnaire où le paysage associatif était hyper contrôlé et réduit aux appendices du parti unique que sont l'organisation des jeunes révolutionnaires du Bénin (OJRB), l'organisation des femmes révolutionnaires du Bénin (OFRB), l'union nationale des syndicats et travailleurs du Bénin (UNSTB) considérés comme de vastes mouvements populaires de mobilisation et d'éducation à la citoyenneté et d'action collective pour le développement local et la défense du territoire. Quelques rares ONG et Fondations étrangères ainsi que certains relais nationaux d'OSC internationales animés par des acteurs locaux comme la Croix Rouge, les Clubs UNESCO, le Scoutisme, la CARITAS, Lions club, Rotary clubs...ont néanmoins survécu durant cette période de restriction des libertés associatives.

Aussi, pour tourner la page de la période du parti unique, la Constitution de décembre 1990 en ses articles 24 et 25 reconnaît aux citoyens respectivement (i) la liberté de la presse et (ii) la liberté d'association, de réunion et de manifestation. Les nouveaux espaces de liberté sont clairement spécifiés dans le préambule de cette Constitution et on peut dire que le Bénin s'est engagé à « créer un Etat de droit et de démocratie pluraliste, dans lequel les droits fondamentaux de l'homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la

justice sont garantis, protégés et promus comme la condition nécessaire au développement véritable et harmonieux de chaque Béninois... »<sup>42</sup>

En réaction, les années 90 seront particulièrement marquées par une ‘prime à la démocratie’ qui sera traduite par plusieurs programmes et projets de coopération qui vont favoriser (i) l’intermédiation sociale des organisations non gouvernementales (ONG) pour la mise en œuvre des projets de développement, (ii) des stratégies d’intervention à haute intensité de main-d’œuvre dans les programmes d’infrastructures et (iii) la maîtrise d’ouvrage au niveau des communautés à la base. Cette stratégie d’intervention des partenaires au développement et la décripation du système politique ont eu un effet accélérateur sur l’expansion du tissu associatif dans toutes les localités du pays.

Dans cette même dynamique de mutation politique et institutionnelle, l’union nationale des syndicats de travailleurs du Bénin (UNSTB) sera désintégrée et réajustée et on verra naître plusieurs autres centrales syndicales, tout ceci précédé par l’émergence des associations de ressortissants de chaque localité pompeusement appelées ‘associations de développement’ qui n’étaient rien d’autres que des préfigurations des multiples partis politiques qui feront par la suite du Bénin, le pays des 150 partis politiques. Les organisations des secteurs agricoles et artisanaux vont se diversifier, pour la plupart, elles vont se structurer en plusieurs niveaux territoriaux. La plupart des faîtières aux niveaux communal, départemental ou national seront soutenus directement ou indirectement par les partenaires au développement (bailleurs de fonds et organisations de solidarité internationale).

### **Du choc du chômage aux stratégies d’auto-emploi**

En effet, le Bénin a connu une longue période de crise sociale et économique qui a culminé par (i) l’effondrement du système bancaire à partir 1982, (ii) l’arrêt à partir de 1986 des recrutements systématiques de jeunes diplômés dans la fonction publique, (iii) la mise en œuvre des programmes de départs volontaires de la fonction publique et l’amorce de la liquidation ou de dénationalisation des entreprises d’Etat avec la signature en juin 1989 du premier programme d’ajustement structurel (PAS). Le pays assista à une décomposition du dispositif d’encadrement des organisations paysannes et des producteurs en milieu rural et de très nombreux villages resteront plusieurs années durant coupés de tout contact institutionnel avec une structure d’appui-conseil. Il y a un vide à combler vu le besoin en cette matière et la solution ne devrait pas provenir de la réhabilitation des structures publiques qui ont fait preuve de leur contre-performance. Mais est-on sûr que la société civile fera mieux que l’Etat défaillant ?

La crise de l’emploi aura été le principal facteur déclencheur de la ruée des jeunes vers les organisations de la société civile. L’hypothèse de la coopération internationale était qu’une montée en puissance en nombre et en qualité de la société civile dans les pays du Sud devrait pouvoir améliorer l’efficacité de l’aide au développement et recentrer les structures de l’Etat sur des missions régaliennes. Il fallait donc tenter l’expérience en valorisant le potentiel que constituent en nombre les acteurs non étatiques à travers cette ‘armée de jeunes diplômés’ en quête du premier emploi et tous ces cadres licenciés ou ciblés par les programmes de départ de la fonction publique qui, pour faire face à leurs charges quotidiennes, ont grandement besoin aussi de se repositionner sur le marché de l’emploi.

---

<sup>42</sup> Préambule de la loi N°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin, p10

Ainsi, l'Etat a perdu son monopole sur l'animation de la vie sociale et culturelle dans les communautés à la base avec pour conséquence immédiate la clarification de ses missions afin de permettre aux acteurs non étatiques de disposer d'un espace conséquent de liberté d'initiatives. Dès lors, les OSC sont éligibles aux fonds publics notamment les financements de la plupart des coopérations bi et multilatérales. Sont-elles réellement préparées à exercer les compétences de gestionnaires de fonds publics?

### ***La lutte contre la pauvreté : un créneau de concentration des activités des OSC***

Le Bénin dispose de beaucoup d'organisations de la société civile mais combien ont les caractéristiques d'organisations de solidarité nationale (OSN)?

Aucune institution de l'Etat ne dispose de chiffres précis sur le nombre d'associations légalement établies au Bénin et effectivement en activité. Mais, elles seraient plusieurs milliers actuellement contre moins de 400 au début des années 90 (Tomety, PNUD 1991) et 600 en 2000 d'après CEDA et 1200 d'après le PNUD en 2002.

Les chiffres ci-dessus ne concernent que les associations enregistrées au titre de la loi de 1901 (ONG d'intermédiation, associations de ressortissants, organisations confessionnelles et certaines fédérations d'organisations à vocation coopérative) et n'intègrent pas les organisations de type coopératif (Ordonnance 59/PR de 1966). Les registres annuels du ministère de l'intérieur mettent en évidence une envolée des créations des associations loi 1901: de 1990 à 1996, furent enregistrées annuellement 130 à 281 créations alors que le rythme va s'accroître pour passer entre 466 à 556 nouvelles créations de 1997 à 2001. L'année 2002 verra une croissance exponentielle avec 2218 créations non compris les créations enregistrées au niveau des préfectures.

Ces chiffres soulèvent la question du dualisme entre la gestion de la précarité des promoteurs d'OSC d'intermédiation et celle de la précarité des communautés à la base. Et toute la question est de savoir par où commence un geste de solidarité nationale ou d'intermédiation dans un processus de lutte contre la pauvreté?

Aujourd'hui, de nombreux champs d'activités relevant de la satisfaction des besoins sociaux de base des populations sont pris en compte par les ONG d'intermédiation. D'après un récent rapport d'état des lieux sur la situation de la société civile initié par la Délégation de l'Union Européenne et le Gouvernement (Mestre et Tomety, 2004) et se fondant sur les statistiques du répertoire des ONG en 2000, le profil des activités met en évidence les caractéristiques suivantes sur la base des 1195 ONG répertoriées :

- 21% des ONG font de l'appui-conseil en production agricole et animale, alphabétisation et en organisation des groupements ;
- 12% des ONG travaillent dans le domaine de l'environnement avec des activités centrées sur le reboisement, la gestion du terroir, la gestion des déchets urbains, l'assainissement et l'éducation environnementale ;
- 10% des ONG oeuvrent pour la promotion des unités villageoises de santé, la gestion de formations sanitaires, la lutte contre le VIH/SIDA, la récupération nutritionnelle, la protection maternelle et infantile ;
- 10% des ONG sont dans l'appui à l'éducation formelle par la mise en place d'infrastructures et d'équipements scolaires, la fourniture de matériels didactiques, le soutien financier et/ou pédagogique aux enseignants et le renforcement institutionnel des associations de parents d'élèves pour la cogestion des écoles ;
- 3% des ONG s'investissent dans la lutte contre la corruption, le suivi des élections, la défense des droits de l'homme et l'aide juridique et l'approche Genre.

Toutefois cette classification est très dynamique du fait de la forte labilité des domaines d'intervention des OSC dans leur grande majorité : la tendance étant de rajouter des domaines d'intervention suivant les opportunités de financement international. De ce fait, les ONG d'intermédiation sont à vocation multiple et ne les ne conçoivent pas non plus leur spécialisation en dehors de la diversification des champs d'activités. Celles qui se spécialisent sur une ou deux activités se rencontrent dans les secteurs de la microfinance, de la santé, des droits de l'homme, de la défense des consommateurs et de la lutte syndicale. Généralement, ce sont les faîtières qui sont à vocation unique alors que les membres qu'ils s'agissent d'organisations d'auto-promotion de base ou d'ONG d'intermédiation, sont à vocation multiple.

Ce positionnement des OSC sur ces thématiques a néanmoins largement contribué à l'amélioration du niveau d'encadrement des communautés à la base que les structures de l'Etat ne pouvaient pas seules assurer vu leur manque d'effectifs et le dépérissement des structures déconcentrées de l'Etat depuis la fin des années 80.

### **Tendances de créations d'associations de type loi 1901 au Bénin de 1958 à 2002**

<b>Période</b>	<b>Tendances de création D'OSC par année</b>	<b>Observation</b>
De 1958 à la période post indépendance (1971)	Le nombre moyen annuel de créations d'associations a plafonné à 73 (année 1960 avec la fièvre des indépendances sinon, il oscille entre 40 et 50.	La majorité des associations créées entre 1958 et 1989 sont des groupements professionnels de métiers, des organisations locales de ressortissants, des associations sportives et religieuses.
Période révolutionnaire (1972/1989)	Avec le système de Parti-Etat, les libertés associatives sont régentées : de 28 créations en 1972 (début de la révolution), on est passé à 0 création entre 1978 et 1980, puis 1 à 5 créations entre 1981 et 1984.	
Période de faillite économique et de crises sociales généralisées (1986/1989)	16 créations en 1986, puis 28 en 1987, 30 en 1988 et 43 en 1989, année de grande mobilisation des citoyens pour la fin du régime révolutionnaire.	
Période démocratique (à partir de 1990)	de 1990 à 1996 : 130 et 281 créations, 466 à 556 de 1997 à 2001. En 2002, 2218 créations pour cette seule année.	

*Source* : Chiffres de la direction des affaires intérieures

## **Politique d'appui aux OSC au Bénin**

### ***Les dimensions stratégiques d'une politique d'appui aux OSC***

Existe t-il une politique d'appui aux OSC au Bénin ? On se trouve bien embarrassé devant une telle question, ce qui en soi, est déjà une connaissance de l'importance des OSC et en même temps des difficultés de situer l'intérêt du gouvernement par rapport à l'expansion fulgurante du mouvement associatif et son action depuis l'amorce du processus démocratique ?

## Cadre théorique de référence

Une politique d'appui aux OSC entend (i) l'existence d'une institution de l'Etat qui assure l'interface entre les OSC et le gouvernement dans son ensemble, (ii) l'existence d'un dispositif pérenne de renforcement des capacités et de suivi des OSC, (iii) la création d'espaces de dialogue politique dans chaque secteur et à chaque échelon territorial pour faire participer activement les OSC à la définition des orientations stratégiques et à la mise en œuvre de programmes et projets de développement, et (iv) l'allocation de ressources publiques pour rendre plus fonctionnelles les OSC dans le cadre d'un programme d'appui pluriannuel basé sur les besoins réels des OSC et des localités.

Ce faisant, l'opérationnalisation du concept de « politique d'appui aux OSC » ne peut être analysé qu'à travers les politiques sectorielles de l'Etat et/ou une politique spécifique d'appui aux OSC clairement définie, mise en œuvre et coordonnée dans le cadre d'un mécanisme institutionnel cohérent et viable.

Parmi tous les symboles qui appartiennent à l'expression d'un début de volonté politique d'appuyer les OSC, nous retenons les actes suivants :

La création en 1999 du « ministère chargé des relations avec les institutions, la société civile et des Béninois de l'extérieur » (MCRI-SCBE). Désormais, les OSC ont un interlocuteur au sein du gouvernement. Mais celui-ci aura-t-il réellement une influence sur les autres ministres pour une coordination des interventions du gouvernement concernant l'appui à la société civile ? Rien n'est sûr comme le verra avec l'offre gouvernementale d'appui aux OSC. Le MCRI-SCBE a principalement pour mission la promotion de la société civile dont :

- le renforcement des capacités (modalités de création, de gestion et d'accès au financement) ;
- la contribution au renforcement de la crédibilité des OSC ;
- la facilitation des relations et l'harmonisation des actions entre l'Etat, les OSC, les collectivités locales et les partenaires au développement ;
- l'institution d'un système d'accréditation des ONG ;
- l'institution d'un corps de volontaires béninois au sein des acteurs de la société civile ;
- l'organisation de fora de partage d'informations sur les activités des ONG ;
- la gestion du contentieux entre les OSC ;
- le contrôle de la légalité ;
- la coordination et le soutien aux réseaux thématiques ;
- la vulgarisation des politiques sectorielles auprès des OSC.

b) Le clin d'œil du gouvernement à la société civile à travers son programme d'action 2001-2006 dont le premier domaine de priorité est la consolidation de la démocratie et de la bonne gouvernance avec pour objectif de « promouvoir la société civile et son implication dans la prise de décision<sup>43</sup> ». Entre autres actions prioritaires traduisant cet objectif figurent :

- le soutien au mouvement associatif ;
- la mise en place de cadres de concertation permanents entre le gouvernement et la société civile ;
- la vulgarisation du programme d'action du gouvernement au sein des organisations de la société civile et la mise en synergie de ces organisations pour son exécution ;

---

<sup>43</sup> Bénin, Programme d'action du gouvernement 2001-2006, pp.20-21

- la construction du siège du centre de promotion des associations et organisations non gouvernementales à Porto-Novo.

Egalement, le rôle de la société civile dans la gestion communale a été reconnu par l'article 108 de la loi 97-029 portant organisation des communes en ces termes : « la commune [...] peut déléguer, se faire assister, concéder, affermer, sous-traiter ou passer contrat. A cet effet, elle a recours notamment aux services de l'Etat, aux sociétés ou organismes d'Etat, aux établissements publics, aux sociétés d'économie mixte ou agences d'exécution, aux organisations non gouvernementales, aux associations de droit béninois habilitées, aux comités de gestion, aux partenaires au développement, aux sociétés privées conformément à la réglementation en vigueur»<sup>44</sup>.

Enfin, le Bénin s'est doté en décembre 2002 d'un Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) à l'horizon 2005 dont une des orientations stratégiques est « la création de processus favorables à une large implication de la population dans le débat sur le développement, et sa prise en charge des affaires locales, au lieu d'être à la merci des autorités supérieures».

### ***Formalisation et suivi des OSC***

Les OSC désignent des modes d'organisation très divers au Bénin. De plus, aucun texte de loi ne définit la société civile, il n'existe pas non plus une nomenclature formelle à ce sujet. Toutefois, plusieurs ministères sont concernés par l'octroi de la personnalité juridique aux OSC et chacun essaye de lui donner un contenu.

La reconnaissance juridique des OSC était, jusqu'à un passé récent, du ressort du ministère chargé de l'intérieur et de celui des affaires étrangères pour ce qui concerne les associations de type loi 1901 et du ministère chargé de l'action coopérative pour les structures à vocation coopérative.

Pour compter de 2004, l'enregistrement des OSC de type loi 1901 est transféré au niveau des préfectures et co-coordonné par les ministères en charge de l'intérieur et de la société civile. S'agissant des structures à caractère coopératif, les formalités étaient toujours accomplies sur place par l'entremise des administrations agricoles locales. Toutefois, en plus de la formalité d'acquisition de la personnalité juridique, un agrément est souvent nécessaire pour attester le professionnalisme des OSC opérant dans les secteurs de la santé et de la microfinance.

Le suivi des OSC devrait s'opérer à plusieurs niveaux :

- **le comité national de suivi des activités des ONG** institué par décret N°95-172 du 15 juin 1995 dans le but d'apprécier les impacts des ONG sur le terrain. Un service de la coordination des activités des ONG (SCAONG/DPRPIB) avait été créé à cette fin au sein du ministère chargé du plan. En dehors d'un répertoire des ONG et assimilées élaboré dans ce cadre, il n'a pu produire un état des lieux de la fonctionnalité des OSC, tout au moins des ONG au Bénin.
- **le conseil de discipline** ad'hoc interministériel élargi à deux structures faîtières des ONG siège en cas de manquement aux dispositions en vigueur. Il est présidé par le MCRI-SCBE depuis la création de ce ministère.
- **la direction de la société civile** du MCRI-SCBE : elle est chargée du suivi et de la réglementation des OSC
- **le centre de promotion de la société civile** du MCRI-SCB : une structure autonome sous tutelle chargée des questions organisationnelles (gouvernance interne et relations

<sup>44</sup> Loi N°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin

avec le gouvernement) et opérationnelles (développement des activités et recherche de partenariat) des OSC.

### ***Création des espaces de concertation, de dialogue politique et de co-gestion***

La plupart des organismes d'Etat travaillant sur une offre de services publics aux populations ont généralement au moins un représentant de la société civile dans leur conseil d'administration. Il en est de même de son intégration dans les comités de suivi et d'orientation de la plupart des projets gouvernementaux.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation, les acteurs non étatiques sont représentés par trois (3) personnes au sein de chaque comité départemental de concertation et de coordination (CDCC), une instance de mise en cohérence des actions de développement et comprenant également l'autorité de tutelle et les élus communaux.

Dans le mécanisme de suivi-évaluation de la mise en œuvre du document de la stratégie de réduction de la pauvreté, la société civile est numériquement bien représentée au sein des comités communaux et départementaux et de l'assemblée plénière.

Malgré l'existence de nombreux cadres de concertation, l'engagement des ministères pour un réel partenariat avec les OSC n'est suffisamment structuré et manifeste. A part le ministère des finances et de l'économie qui dispose d'une cellule de microfinance tenant lieu de point focal pour les OSC de ce secteur, un tel mécanisme n'est pas encore généralisé, et est très éphémère voire inexistant au niveau des autres ministères, bien que le programme d'action du gouvernement en fasse une priorité. Les mécanismes de participation actuels s'apparentent à un système de participation contrôlée. D'une manière générale, les OSC ont difficile accès aux informations produites par les ministères.

### ***Développement des ressources humaines***

A part quelques séminaires organisés par certains ministères qui s'appuient plus ou moins sur les ONG d'intermédiation pour faire de la sensibilisation ou pour vulgariser des itinéraires techniques, les ministères ne disposent pas de programme ambitieux d'offre de renforcement des capacités touchant un grand nombre d'OSC évoluant dans leurs secteurs respectifs. Par contre, au niveau des groupements de base, il existe une offre d'encadrement plus structurée et assurée par quelques ministères sectoriels (agriculture et affaires sociales en l'occurrence) et plusieurs programmes du gouvernement financés avec le concours de la coopération internationale.

En vérité, les ONG d'intermédiation vont apprendre le métier de l'accompagnement par elles-mêmes en gérant les activités appuyées. Elles auront à affronter pendant plusieurs années les humeurs des fonctionnaires de l'Etat qui ont perdu une bonne partie de leur pouvoir financier du fait de l'éligibilité des OSC au marché de l'aide publique internationale au développement. Ceci dit, les rapports entre les OSC et les fonctionnaires de l'Etat seront des rapports soit basés sur le dénigrement mutuel, soit de manipulation à des fins de récupération politique ou clientéliste. On assistera beaucoup plus à des rapports de pouvoir et à des conflits d'intérêt qu'à une volonté partagée d'actions en synergie. Pourtant, les deux camps prônent l'approche participative, la transparence et l'accompagnement des groupes vulnérables mais ils se comporteront bien souvent comme des structures concurrentes. Le vrai problème qui s'est posé et qui demeure est le manque de liant institutionnel pour fortifier la

collaboration entre organisations gouvernementales et OSC. De part et d'autre, la rétention de l'information sera manifeste. Il faut noter en passant que ce conflit de leadership par rapport au marché de l'aide internationale avait vicié également les rapports entre plusieurs Organisations Gouvernementales (OG) et un certain nombre d'organisations faitières des structures d'auto-promotion dont par exemple : la fédération des unions de producteurs du Bénin, les unions départementales des producteurs...

### *Aides budgétaires de l'Etat aux OSC*

Les OSC sont éligibles à des fonds publics de l'Etat et aux aides des bailleurs de fonds, directement ou indirectement par le biais des Services de l'Etat, les ONG d'intermédiation ou par des dispositifs de projets comme nous l'avions souligné précédemment.

#### *a) Aides directes de l'Etat*

Il n'existe pas une politique globale de financement des OSC au Bénin suivi par le MCRI-SCB. C'est chaque ministère qui essaye suivant sa sensibilité de prévoir des lignes budgétaires soit pour soutenir des ONG d'intermédiation soit pour financer directement des organisations d'autopromotion communautaire et leurs faitières. L'aide budgétaire de l'Etat est disparate, ce qui ne permet pas de savoir les montants exacts que le budget national affecte annuellement aux OSC tous niveaux de structuration et tous secteurs confondus.

Les initiatives les plus en vue sont les suivantes :

- Mise à disposition des chambres consulaires (chambre d'agriculture et chambre de commerce) du personnel et d'un soutien budgétaire
- Petits crédits de soutien aux activités génératrices de revenus accordés aux groupements de femmes par le ministère chargé de la solidarité nationale
- Subventions aux associations de parents d'élèves pour le recrutement d'enseignants communautaires
- Subventions annuelles à la presse privée
- Subventions annuelles aux centrales syndicales
- Subvention aux associations de défense des consommateurs.

D'après les données disponibles, le gouvernement accorde chaque année (i) des subventions de 300 millions et de 200 millions de FCFA respectivement à la presse privée et aux syndicats, et (ii) une subvention de 20 à 43 millions de FCFA aux autres OSC pour leurs besoins de renforcement des capacités par le canal du MCRI-SCB mais affectée uniquement au profit des ONG d'intermédiation compte tenu du niveau de financement. L'Etat a également accordé une subvention de 30 millions de FCFA en 2001 au collectif des associations de défense des consommateurs pour lui permettre de mener ses investigations et ses activités de plaidoyer et de lobbying.

Globalement ces efforts sont encourageants même si les montants des subventions restent encore à un niveau faible et ne permettent pas de motiver les ONG d'intermédiation à s'éloigner des capitales pour s'implanter dans les localités défavorisées.

#### *b) Aides indirectes*

Plusieurs accords de coopération intergouvernementale mis en œuvre à travers divers programmes et projets de développement utilisent des OSC comme prestataires de services ou bénéficiaires principaux des actions de développement et des stratégies de lutte contre la

pauvreté. Dans ce cadre, on peut référencer (i) les fonds sociaux de la Banque mondiale, (ii) les programmes d'équipements socio-collectifs à haute intensité de main-d'œuvre avec l'Union Européenne et la Banque Mondiale, (iii) le programme de renforcement des capacités des associations de parents d'élèves avec l'USAID, (iv) les programmes de développement communautaire, de renforcement des capacités des organisations paysannes et de lutte contre les trafics d'enfants soutenus par l'Union Européenne, l'UNICEF, le PNUD, le FNUAP, et plusieurs coopérations bilatérales (Allemagne, Belgique, France, Danemark, Pays-Bas, Suisse...).

Les informations sur les aides directes et indirectes au profit des OSC échappent au MCRI-SCB qui ne disposent d'aucun mécanisme de capitalisation à ce sujet.

## **Principales potentialités et limites des OSC**

### ***Les potentialités***

- De part leur nombre impressionnant et la diversité de leurs domaines d'intervention, aucune politique de développement au Bénin ne peut aboutir en niant la force organisationnelle et la main-d'œuvre que la société civile représente aujourd'hui pour améliorer l'appui-conseil aux communautés défavorisées.
- La société civile a développé des capacités d'influence sur le système politique et il est heureux de mettre à son actif l'avènement de la démocratie et sa gestion au quotidien grâce au pouvoir de mobilisation et d'action des syndicats, des organisations paysannes, des organisations issues de l'histoire (chefferie traditionnelle et organisations culturelles), des réseaux d'organisations des femmes, des médias, des juristes et des mouvements étudiants.
- La société civile est de plus en plus associée aux négociations de politiques de coopération : négociations de l'OMC sur le coton, la politique agricole de l'UEMOA, commission mixte franco-béninoise, négociation des réformes sectorielles...
- Elle dispose en son sein de mécanismes d'auto-régulation à travers les réseaux et les codes de déontologie : l'efficacité de ces mécanismes a été prouvée particulièrement avec le réseau de micro finance Alafia et il est possible de générer un effet d'entraînement sur les autres secteurs.
- Les organisations paysannes constituent la famille d'OSC la plus représentative du pays et celles dont les actions en matière de développement local sont les plus significatives, notamment dans la zone cotonnière où elles ont beaucoup investi dans la santé, l'éducation, les pistes rurales, l'hydraulique et l'éducation des adultes. A cause de leur pouvoir économique et de leur capacité de mobilisation, elles sont très courtisées par les acteurs politiques à tous les niveaux, et elles demeurent à ce jour une force d'influence. Au cours des dix (10) dernières années, plusieurs leaders paysans ont émergé ainsi que des plates-formes de coopération au niveau régional comme le ROPPA (réseau des organisations paysannes et des producteurs de l'Afrique de l'Ouest).
- Les ONG de défense des droits de l'homme forment avec les syndicats des acteurs clés de la société civile qui luttent pour l'instauration d'une bonne gouvernance dans les affaires publiques. Elles ont souvent fait preuve d'un courage remarquable dans leurs investigations et dénonciations des travers du système politique actuel.
- Toutes les élections organisées depuis 1990 ont connu un rôle très actif de la société civile en terme de pacification de leur déroulement. Même si ces élections ne sont indemnes de tout biais de transparence, des OSC ont développé avec succès un savoir-faire en matière de vulgarisation des lois électorales, de formation d'agents électoraux, d'observation du déroulement et d'organisation d'un système de décompte parallèle des voix.

- Les organisations de femmes ont une plus grande audience dans le pays que par le pays et arrivent à allier à leurs causes des acteurs tant de la société civile que de la société politique, ce qui a permis le vote du code de la famille, l'émergence de 1112 femmes candidates pour les élections communales de décembre 2002 dont 46 ont pu être élues comme conseillères communales parmi lesquelles 3 femmes sont élues maires.

On peut reconnaître, qu'il existe une réelle capacité endogène de plaider et de lobbying au sein des réseaux d'OSC au Bénin qui contribue au développement d'une culture démocratique.

### ***Principales faiblesses et limites***

En dépit des potentialités révélées, il faut reconnaître que la société civile couve des insuffisances non négligeables dont les unes sont imputables à la jeunesse du mouvement et du processus démocratique, les autres attribuables au manque de volonté politique et de tolérance de certains fonctionnaires de l'Etat, et du manque de flexibilité des mécanismes d'aides publiques au développement.

#### *a) Problèmes imputables aux OSC*

##### Problèmes identitaires, de professionnalisme et de manque de vision prospective

Les ONG embrassent trop de domaines d'activités que ne leur permettent pas d'acquérir les compétences et les expériences dont elles justifient.

Rares sont les OSC capables de se prendre en charge financièrement dix (10) ans après leur création. Aucune catégorie d'OSC n'échappent à cette réalité : centrales syndicales, les ONG d'intermédiation, organisations de base...toutes sont encore très fragiles au niveau de leurs ressources propres.

La dépendance de l'aide extérieure est très forte, surtout en l'absence d'un fond pérenne national de renforcement des capacités. On pourrait assister à un effondrement de la société civile si jamais les partenaires au développement venaient à se désengager pour se repositionner sur l'Etat.

Les OSC d'intermédiation sont beaucoup plus des mécanismes d'auto-emploi et de prestation de services que des dispositifs d'actions humanitaires au sens classique : il y a une compétition entre la lutte contre la pauvreté des promoteurs d'ONG et la lutte contre la pauvreté des organisations de base.

##### Gouvernance interne

Les bonnes pratiques de gestion des intérêts des membres et des usagers de l'OSC sont handicapées par certaines approches peu orthodoxes dans le fonctionnement institutionnel :

- Beaucoup de responsables d'ONG ont été en contact avec l'argent avant de l'être avec le métier qu'ils sont appelés à exercer. Ce qui a entraîné dans certains cas des dérives dans la gestion des ressources humaines et financières par manque de conscience et/ou de savoir-faire.
- De nombreux responsables s'auto-mandatent dans les relations extérieures de leurs OSC, retenant les informations stratégiques pour limiter l'émergence d'autres leaders.
- Manque de capitalisation et de valorisation des dysfonctionnements internes pour renforcer les performances de l'OSC.
- Non séparation effective des fonctions exécutives des fonctions électives : certains présidents cumulent des fonctions de directeurs exécutifs

- Non renouvellement des instances

### Une indépendance insuffisante vis-à-vis des partis politiques

Les OSC sont très courtisées et convoitées par les partis politiques avec une immixtion parfois dans leur gestion interne en manipulant certains membres, ce qui bloque dans bien des cas l'organisation des assemblées générales de renouvellement. Certains partis politiques tentent de faire positionner les leaders paysans qui leur sont favorables à des organisations paysannes. Le même phénomène s'observe au niveau des associations de parents d'élèves ou des comités de gestion des centres de santé où les fonctionnaires de l'administration publique orientent le choix des représentants des populations.

#### *b) Problèmes imputables au Gouvernement et aux partis politiques*

- **Manque d'engagement de l'Etat**

Il n'existe pas une visibilité sur le portefeuille d'actions et de moyens prévus par chaque ministère permettant aux OSC de négocier en connaissance de cause les opportunités d'accès aux informations et de financement de leurs activités.

Il manque de visibilité sur l'offre de renforcement des capacités destinée aux OSC : les bailleurs de fonds et les structures gouvernementales organisent beaucoup de formations chaque année en direction des OSC qui ne sont coordonnées à aucun niveau. Ainsi on assiste à un accès inéquitable de l'offre avec certains acteurs surformés et d'autres peu ou pas touchés. Dans ce processus de renforcement des capacités, aucune structure ne contrôle la qualité et l'impact des actes de formation. C'est fort de cette réalité que le consortium Alafia et la cellule de microfinance du ministère des finances collabore pour une assurance de qualité dans le secteur de la microfinance.

Enfin les actions de renforcement des capacités sont centrées sur les aspects opérationnels ou fonctionnels des OSC et ne traitent pas des questions de fonds relatives à leur vie dans le contexte de l'intégration régionale, la mondialisation et les futurs accords de partenariats économique entre l'UE et les ACP par exemple.

#### *c) Problèmes imputables aux bailleurs de fonds*

Doit-on plaider pour le retour à des fonds souples pour limiter les logiques de captage?

Les mots d'ordres internationaux (dictature institutionnelle) constitue une source majeure d'instabilité institutionnelle et de culture de l'amateurisme observées chez les OSC d'intermédiation. Les domaines d'activités et la localisation des interventions sont définis principalement en fonction de la variation des opportunités d'accès à l'aide internationale. Les OSC d'appui sont obligées d'être dans une dynamique d'ajustement aux effets de mode pour avoir la part du gâteau : si les bailleurs de fonds veulent financer le SIDA alors que vous êtes dans la vulgarisation agricole, vous avez tout intérêt à rajouter immédiatement le SIDA à vos attributions. Si demain, un autre veut financer le trafic d'enfants, comme un essaim d'abeilles, le mouvement se déplace vers la nouvelle opportunité. C'est uniquement dans le milieu des OSC qu'on observe ce rythme effréné non pas de mutations professionnelles mais de rajout continu d'attributions sans les compétences correspondantes. Cette situation traduit un manque de flexibilité des mécanismes de financement dont la part des financements pré-affectés à des objets précis est si importante que la demande de l'aide est obligée de s'adapter

à l'offre de financement. Cette rigidité induit toutes sortes de stratégies de captage qui limitent en définitive l'efficacité de l'aide au développement.

## **Conclusion**

Le profil qui est dressé ici de la société civile béninoise se veut une contribution qui interpelle à la fois les stratégies des OSC, du gouvernement et des bailleurs de fonds. Nous avons la conviction qu'aucune stratégie de réduction de la pauvreté n'aura les effets escomptés si un partenariat entre les acteurs non étatiques et les acteurs étatiques ne s'établit pas dans le cadre d'un dialogue politique. Car, ce n'est pas suffisant de limiter le partenariat aux activités de mise en œuvre; la participation à la définition des politiques et programmes est tout aussi capitale. A cet égard, la crédibilité des OSC d'intermédiation est essentielle, et leur professionnalisation par la limitation des champs d'activités doit être un principe de recherche de l'efficacité.

Les bailleurs de fonds se doivent aussi de regarder en face les réalités de la demande de l'aide, en facilitant la mise en place de fonds plus souples permettant de stabiliser les OSC et de les rendre plus professionnelles et conséquentes dans la gestion de leurs activités.



# Les leçons récentes des modes d'appui aux OSC au Bénin : Acquis, échecs et effets pervers

Aurélien C. Atidegla,  
Président du GRAPAD – ONG  
Vice –Président de la PASCiB

## Introduction

Tirer les leçons des modes d'appui aux OSC au Bénin me paraît être un exercice à la fois théorique et pratique. C'est un exercice théorique pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il n'existe pas de définition unanimement acceptée du terme " société civile » et le concept OSC est utilisé à tort et à travers et soulève assez de polémiques. D'où la nécessité de convenir de qu'il faut entendre par OSC.

Ensuite il y a eu beaucoup d'approches et de stratégies d'interventions développées ces dernières années pour appuyer ces OSC, mais les contextes sont généralement différents. Enfin les appréciations qui sont faites par rapport à la dynamique de ces OSC et aux acquis en la matière varient selon les acteurs et sont très mitigées.

C'est surtout un exercice pratique en ce sens qu'il y a beaucoup de références, d'études et de témoignages qui peuvent être faits à partir des cas concrets vécus. Pour tenir compte de tout ce qui précède et orienter les discussions sur les potentiels et limites des OSC dans les différents dispositifs en cours, cette communication s'articulera autour des quatre points suivants :

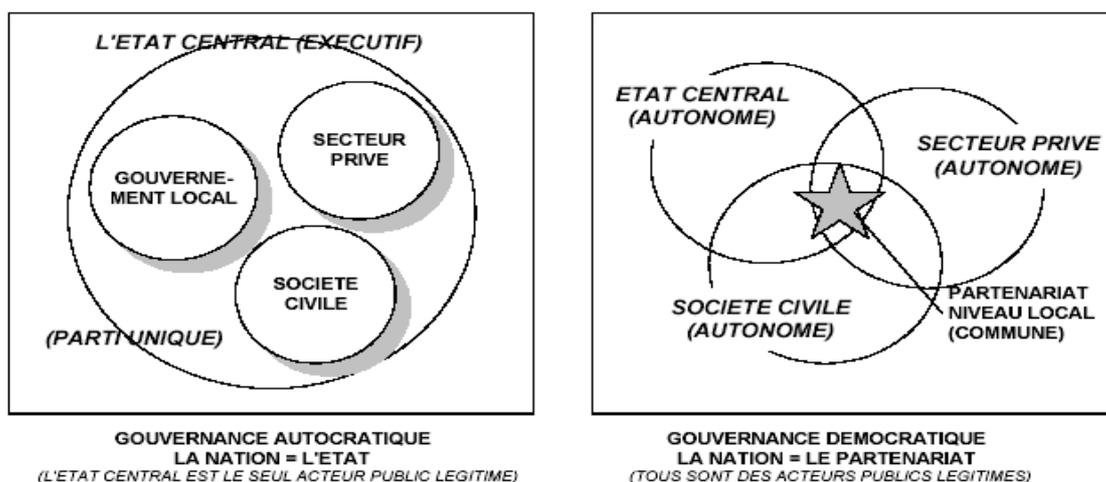
1. La société civile : caractéristiques, fonctions et dimensions
2. Aperçu sur les modes d'appui aux OSC au Bénin et acquis
3. Les potentialités et limites
4. Les principaux défis à relever

## La société civile : caractéristiques, fonctions et dimensions

Les variations historiques du concept montrent bien à quel point la société civile est une notion conflictuelle et idéologique. De nos jours, elle est réapparue, à la suite de la crise de l'État-providence, et elle est investie de multiples connotations positives.

Ainsi dans le cadre d'un système démocratique, les principaux acteurs de la société sont les institutions et organisations qui proviennent des trois sphères de la société à savoir 1) l'état, 2) le marché (secteur privé) et 3) la société civile. Ces acteurs occupent des espaces qui correspondent à leurs sphères respectives où ils entreprennent (souvent en interaction) des actes publics qui ont des impacts sur des unités sociales données, y compris les familles, les communautés, la nation entière et les associations bénévoles. D'où le terme espaces publics, par rapport aux espaces privés.

Il y a donc des espaces publics où chaque acteur de la société a son indépendance pour les actions relevant de sa sphère spécifique. En plus, il y a des espaces publics communs dans lesquels deux ou plusieurs acteurs de la société participent au processus de gouvernance. Là où deux acteurs partagent un espace public commun, on parle *d'espace de gouvernance bilatéral*. Lorsque tous les trois acteurs de la société partagent un espace commun, on parle *d'espace de gouvernance démocratique*. Dans cet espace toutes les décisions et politiques affectant la société toute entière sont prises.



Dans ce schéma, le Partenariat est conçu comme un des nombreux résultats possibles en terme de la nature des relations existant entre deux acteurs sociaux. Ce partenariat se réfère au partage des responsabilités, des risques et des avantages entre les acteurs dans l'exécution des fonctions de gouvernance.

Il faut remarquer que le partenariat n'exclut pas les désaccords entre partenaires concernés sur la prise de décisions publiques; de même qu'il ne signifie pas que les responsabilités et les obligations accordées à un partenaire donné par une constitution soient exécutées même si elles pouvaient entraver l'autonomie d'un autre partenaire.

### *Eléments de définition de la société civile*

D'après la définition donnée par le Corps Commun d'Inspection des Nations Unies :

"Une 'société civile' est le résultat de différents composants de populations et de communautés. Elle se réfère à la sphère dans laquelle les citoyens et les initiatives sociales s'organisent elles-mêmes autour d'objectifs, de corps constitués et d'intérêts thématiques. Ils agissent collectivement à travers leurs organisations connues en tant qu'OSC, celles-ci incluant des mouvements, des entités, des institutions indépendantes de l'Etat qui, en principe, sont sans but lucratif, agissent sur le plan local, national et international pour la défense et la promotion d'intérêts sociaux, économiques et culturels ainsi que pour le bénéfice mutuel. "

En d'autres termes, la société civile est un espace composé d'associations bénévoles poursuivant des buts publics, qui existe entre le citoyen d'une part, l'Etat et le marché d'autre part. C'est un concept politique, parce qu'elle affronte aussi bien l'Etat que le marché en cas de nécessité pour défendre et promouvoir les intérêts de ses citoyens membres et de la société d'une manière plus générale. En tant qu'espace autonome public, elle exerce des fonctions d'auto-gouvernance indépendamment de l'Etat et du marché

### *Caractéristiques, Fonctions et dimensions de la société civile*

Les OSC ont les caractéristiques suivantes :

- ◆ le but public et non lucratif

- ◆ la vocation non politique
- ◆ l'adhésion volontaire
- ◆ le statut juridique
- ◆ l'autonomie vis-à-vis des autres secteurs
- ◆ la structuration plus complexe que celle de la famille
- ◆ la prise de décision démocratique (consensuelle)

Sur la base de ce qui précède, les fonctions les plus importantes de la SC sont :

- la promotion des droits et devoirs du citoyen et la défense des intérêts des organisations qui la composent
- le suivi des performances de la sphère politique et la participation au contrôle de la gestion de la chose publique
- la participation à la gouvernance démocratique / Acteur du Dialogue politique
- la fourniture de services publics / Prestataires de services
- La Recherche et l'analyse sur les grands problèmes sociaux qui font que le monde ne marche pas et prise de position
- La Contribution à l'émergence d'une opinion publique éclairée
- L'expérimentation des initiatives participatives de développement local

Dans le contexte de la décentralisation, la SC est un ensemble complexe et hiérarchisé avec des regroupements à trois niveaux : le niveau primaire, le niveau intermédiaire et le niveau supérieur.

- ◆ Le niveau primaire est composé des organisations à la base ou communautaires ; ces organisations sont composées de citoyens, volontairement regroupés en association dans le but de régler les problèmes quotidiens auxquels ils sont confrontés.
- ◆ Le niveau intermédiaire est composé d'ONG et de fédérations ; ce niveau établit le lien entre les cellules primaires et assure leur participation aux institutions et processus au-delà du niveau local.
- ◆ Le niveau supérieur est quant à lui, constitué d'organisations civiques spécialisées ; ce niveau assure 2 fonctions :
  - *défendre et promouvoir les intérêts de la société civile vis-à-vis de l'état et du marché,*
  - *donner des appuis spécialisés (formation et assistance technique, recherche et plaidoyer etc.) aux ONG et fédérations du niveau intermédiaire ; on retrouve à ce niveau les associations spécialisées, les centrales syndicales, les confédérations, etc.*

Au total, on peut dire que la société civile a 3 dimensions : une dimension structurelle, une dimension fonctionnelle et une dimension normative. Elle est structurée de la base jusqu'au sommet, défend des normes et pratiques liées au capital social, aux valeurs, à la morale, à l'éthique, à la justice, à la transparence et assure des fonctions dans le sens de la promotion des droits du citoyen et la gestion des affaires publiques.

## **Aperçu sur les modes d'appui aux OSC au Bénin et acquis**

Sur la base des définitions données plus haut et suivant une approche assez inclusive, la société civile peut s'articuler autour des principales composantes suivantes :

- les organisations féminines
- les instituts de recherche
- les organisations syndicales
- les organisations religieuses ou d'obédience confessionnelle
- les associations de défense des droits humains et mouvements à revendications spécifiques
- la presse privée
- les ONG et associations de développement
- les mouvements de jeunesse
- les organisations paysannes
- et dans une certaine mesure les chefferies traditionnelles ou coutumières et les organisations professionnelles constituées par les entreprises du secteur privé.

Dans le cadre de la promotion des approches participatives et du partenariat entre l'Etat et les OSC comme principe fondamental de la gouvernance démocratique, la plupart des programmes et projets initiés au début des années 90 ont progressivement accordé une place à l'appui aux OSC suivant des modalités très variées. Mais d'une manière générale, les appuis apportés sont orientés vers des formations techniques (administration, comptabilité / finances, planification et gestion opérationnelles) indispensables pour offrir des services contractuels liés à la réalisation des objectifs des projets et programmes.

Les programmes basés sur le renforcement des capacités avec des appuis institutionnels et /ou la mise en œuvre d'approches de développement institutionnel et de renforcement organisationnel, malgré leur nombre très limité, ont insufflé une nouvelle dynamique aux OSC. C'est le cas des initiatives soutenues par l'USAID à travers le programme BINGOS de Africare, ATAPE de World Education, le ROBS, le Consortium Alafia (Banque Mondiale, et divers partenaires) etc.. A cela il faut ajouter les efforts effectués par quelques fondations et partenaires bilatéraux à l'endroit des centrales syndicales et de la presse et des initiatives d'auto-organisation et de renforcement organisationnel prises par différentes composantes de la société civile dans le cadre de l'implication des ANEs dans la mise en œuvre de l'accord de Cotonou. Même dans le cadre de cet Accord, les dispositions prévues pour le renforcement des capacités des ANEs n'ont pas bénéficié de la volonté politique nécessaire, malgré la détermination dont les OSC ont fait preuve.

Il faut souligner également que les processus de consultation organisés dans le cadre de l'élaboration de la stratégie de coopération et du PIN du 9<sup>ième</sup> FED ainsi que le DSRP n'ont pas bénéficié d'une véritable participation des OSC. Ces processus ont été plutôt formels, ce qui n'a pas manqué de créer la déception au niveau des ANEs en général.

Au total très peu d'efforts ont été consentis dans le sens du développement du capital social, du renforcement organisationnel et des appuis institutionnels directs. La conséquence est que les organisations de niveau intermédiaire et supérieur sont, pour la plupart, faibles et incapables de répondre aux attentes de leurs membres ou bénéficiaires. L'initiative en cours actuellement dans le cadre de la formulation du programme de renforcement des capacités de la Société Civile ne semble pas fournir les meilleures orientations pour relever les défis.

## **Les potentialités et limites**

La force principale de la société civile du Bénin réside dans la densité et la richesse du tissu associatif. Il existe en effet dans le pays plusieurs milliers d'associations, de groupements villageois et d'organisations non gouvernementales, dont les actions ont débouché sur des acquis indéniables dans le domaine du développement économique et social et dans le domaine de la gouvernance démocratique. Ce pluralisme qui apparaît comme une manifestation évidente de la liberté d'association, constitue non seulement un gage solide pour l'indépendance, l'autonomisation de la société civile, mais aussi une source de contre-pouvoir, et une garantie contre les éventuelles velléités totalitaires de l'Etat ou les dérives autoritaires du pouvoir politique. Il a aussi favorisé l'émulation et l'émergence d'un leadership organisationnel et individuel au sein de la société civile, qui est de plus en plus conscient de sa capacité d'influer sur l'opinion publique, et de peser sur les décisions gouvernementales, en tant que force de propositions et élément de contre pouvoir.

La société civile peut constituer ainsi une force de propositions pour une meilleure gestion des affaires publiques, et un rempart efficace contre la mauvaise gestion publique, la patrimonialisation de l'espace public, l'imbrication du monde des affaires et de l'Etat, et la corruption publique. Pour ce faire, il lui faut préserver son autonomie ou son indépendance en vue de constituer des organismes crédibles de contrôle de l'action publique, à même de contribuer à une gestion efficace et transparente des affaires publiques.

L'attention dont la société civile commence par bénéficier ces dernières années de la part des pouvoirs publics constitue un atout non négligeable. Par sa contribution réelle au développement socio-économique du pays, par l'impact de ses actions sur les populations à la base, et par sa capacité de mobilisation d'éveil, d'éducation et de conscientisation des populations, la société civile du Bénin s'est imposée comme un acteur et un partenaire de l'Etat et des bailleurs de fonds.

Grâce à son action de proximité qui prend en compte les besoins, les attentes et la participation des populations locales, elle a conquis une légitimité indiscutable auprès de celles-ci. Avec l'approfondissement du processus de décentralisation, la société civile voit s'ouvrir devant elle de meilleures perspectives d'enracinement, de légitimation et de consolidation. Il lui appartient de saisir cette opportunité pour jeter des ponts solides entre les citoyens des communes urbaines et ceux des communes rurales afin de promouvoir une gouvernance démocratique ainsi qu'un développement économique et social durable.

Au total, les atouts de la société civile peuvent se résumer ainsi :

- L'existence d'une constitution de facture libérale et le contexte démocratique ;
- L'environnement juridique plus ou moins favorable,
- Le niveau d'éveil et de conscience des populations ;
- La relative stabilité politique ;
- La disponibilité des bailleurs de fonds ;
- L'existence d'une expertise nationale capable d'accompagner la société civile ;
- L'engagement volontaire des populations, le courage et la tolérance du peuple
- Le dynamisme des associations et organisations féminines ;
- La réalisation d'actions concertées dans les Organisations de la société civile ;
- Le processus de décentralisation ;
- La promotion des langues nationales et des radios communautaires de proximité ;
- La diversité et la pluralité des Organisations de la société civile ;
- La prise de conscience par la société civile de sa capacité d'influer comme élément de contre pouvoir ;

- La prise de conscience de l'impact de ses actions sur les populations à la base ;
- L'indépendance, l'autonomie de bon nombre d'Organisations de la société civile vis-à-vis des institutions étatiques ;
- La contribution réelle au développement socio-économique du pays et une expérience du terrain ;
- L'enthousiasme et l'engagement citoyen (bénévolat) ;
- L'action de proximité prenant en compte les besoins attendus et participation des bénéficiaires ;
- La forte proportion de jeunes dans la population ;
- La capacité à réagir contre la misère généralisée, qui a favorisé la naissance d'une nouvelle forme de solidarité pour pallier les déficiences de la famille ;
- Un réseau relationnel.

Malgré ces potentialités, la société civile du Bénin souffre de nombreuses contraintes qui entravent son efficacité et son fonctionnement optimal. Parmi ces contraintes, on peut citer :

- L'imperfection de certains textes régissant les organisations et associations de la société civile ;
- Le non respect des textes constitutifs ;
- Le dysfonctionnement interne, au niveau de quelques Organisations de niveau intermédiaire et de niveau supérieur ;
- La faible participation citoyenne des membres à la vie des Organisations de la société civile ;
- Le déficit de communication institutionnelle ;
- L'insuffisance de ressources matérielles, financières et humaines ;
- Les tentatives d'embrigadement et de caporalisation des Organisations de la société civile par les pouvoirs publics ;
- Les trafics d'influence et détournements divers ;
- Les pesanteurs socioculturelles et l'ignorance des communautés de base ;
- La méconnaissance des textes et procédures de saisine de l'Assemblée et des pouvoirs publics.

Certaines de ces contraintes, de par leur ampleur et impact négatif, méritent une attention particulière.

#### - **Problèmes économiques**

En dehors des ONG étrangères, interafricaines ou internationales qui sont relativement prospères et dotées de ressources budgétaires conséquentes pour faire face à leurs missions, la plupart des organisations de la société civile nationale connaissent une pénurie de ressources matérielles et financières qui les empêchent de remplir efficacement leurs missions. La pauvreté générale qui sévit dans le pays ne permet pas à la société civile d'extraire, de collecter de son environnement, les ressources nécessaires.

Par ailleurs, l'emprise de l'Etat sur les différents secteurs sociaux et économiques génère une bureaucratie lourde et tatillonne qui entrave le fonctionnement optimal de la société civile, en particulier des ONG de développement. Cette bureaucratie incite souvent à contourner les règlements qui imposent la transparence financière.

#### - **Problèmes sociaux**

Les pesanteurs sociologiques liées à l'existence de pratiques et valeurs culturelles en porte-à-faux avec les principes de la bonne gouvernance démocratique contribuent à limiter

l'efficacité de la société civile. L'ampleur de ces problèmes sociaux limite par ailleurs l'impact de la mobilisation citoyenne des populations, ce qui constitue un handicap pour la société civile.

- **Problèmes organisationnels**

La faible capacité organisationnelle de la société civile est également une des insuffisances caractéristiques de la société civile. Celle-ci est en effet émiettée, et ne parvient pas à transcender ses clivages, divisions et divergences d'intérêt pour parvenir à une synergie d'action ou pour se poser en interlocuteur crédible face à l'Etat.

- **Problèmes de gouvernance locale**

Aussi bien à l'échelon national qu'à l'échelon local, Etat et société civile demeurent des partenaires incontournables. La persistance de la centralisation de l'Etat malgré l'amorce d'un processus de décentralisation ainsi que les insuffisances de la gouvernance locale ont des répercussions négatives sur le développement de la société civile. Les plus dynamiques des organisations de la société civile, à l'image de l'Etat, restent surtout implantées dans les villes, notamment dans la capitale. Alors que la faiblesse des collectivités territoriales décentralisées dotées de capacités limitées n'est pas de nature à favoriser l'éclosion d'une société civile locale dynamique. Par ailleurs, le décalage entre la composante urbaine et la composante rurale de la société civile constitue l'une de ses insuffisances notoires.

- **Problèmes de participation citoyenne**

La participation de la société civile à la gestion des affaires publiques est une exigence de la gouvernance démocratique. Malheureusement, la nécessité de cette participation, bien que reconnue par les pouvoirs publics, ne s'est pas encore traduite par une association réelle de la société civile à la prise des décisions stratégiques, et par l'institution de relations partenariales entre les deux acteurs. La société civile devant par ailleurs jouer un rôle de contre-pouvoir et exercer son action citoyenne sur un mode critique, on peut comprendre la réticence des pouvoirs publics à sa pleine participation. Mais l'Etat doit comprendre que les prises de parole de la société civile qui peuvent l'emmener à dénoncer les déficiences de l'action gouvernementale n'ont pour seule finalité que l'amélioration des performances de cette action ; il est vrai que l'exercice de ce rôle peut donner lieu à des amalgames au niveau de la société civile entre action citoyenne et activisme politique.

- **Problèmes de renforcement des capacités des ressources humaines**

Bien peu d'organisations de la société civile peuvent se targuer de disposer des ressources humaines nécessaires à la poursuite de leurs nobles ambitions. Le problème est crucial surtout pour celles qui poursuivent des missions d'intérêt général liées au développement et à la bonne gouvernance. La bonne volonté des militants et sympathisants, bien souvent, ne suffit pas. Il faut, en plus, disposer des moyens pour attirer les compétences nécessaires et les inciter à rester au sein de l'organisation ; ce qui n'est pas à la portée de tous.

- **Problèmes de communication institutionnelle**

Beaucoup d'organisations de la société civile rencontrent des déficiences communicationnelles en leur sein. La personnalisation du pouvoir, sa centralisation dans les mains du fondateur ou du groupe fondateur, les ambitions personnelles ainsi que les cloisonnements internes s'opposent à une communication et coopération interne et externe fluides, non seulement au sein des organisations de la société civile, mais aussi entre organisations et composantes de la société civile.

- **Problèmes liés à la méconnaissance des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication**

Compte tenu de la faiblesse des ressources humaines, financières et matérielles dont disposent la grande majorité des organisations de la société civile, l'utilisation des NTIC apparaît parfois comme un « luxe ». Peu d'organisations disposent en effet des moyens pour acquérir ces nouvelles technologies et les compétences pour les utiliser. Or, le recours aux NTIC s'avère de plus en plus indispensable pour les organisations soucieuses d'accroître leurs performances dans la réalisation de leurs buts, et de s'imposer comme des partenaires crédibles de l'Etat, d'autres organisations de la société civile et des partenaires au développement.



## **Le programme d'appui des associations de parents - élèves de World Education**

**Latifou Yessoufou**  
**directeur des programmes et de la formation**  
**World Education**

World Education est une ONG créée en 1951. Elle travaille dans trois continents. Elle vise l'amélioration des conditions de vie des communautés de base à travers la formation et l'assistance technique dans le domaine de l'éducation non formelle, l'alphabétisation et l'éducation à la vie familiale.

World Education exécute au Bénin depuis Septembre 1994 le Projet d'Assistance Technique aux Associations de Parents d'Élèves (ATAPE). Ce Projet s'inscrit dans le cadre de la réforme du système éducatif primaire actuellement en cours en République du Bénin.

**L'objectif général** du programme est que plus d'enfants reçoivent sur une base plus équitable une éducation de base de qualité. Plusieurs indicateurs de succès ont été définis :

- D'ici deux ans, 80% des villages touchés enregistreront une amélioration de 5% du taux de recrutement des enfants scolarisables.
- D'ici deux ans, le taux de déperdition scolaire est réduit de 10% dans 80% des villages touchés par le projet.
- D'ici deux ans, la différence entre le taux de scolarisation des filles et des garçons est réduite de 10% dans les villages touchés par le projet.
- D'ici deux ans, 60% des APE touchées mettent en œuvre au moins un projet d'amélioration de l'environnement scolaire.

**Le programme poursuit un objectif spécifique :**

- Les Associations des Parents d'Élèves ( APE ) et leurs structures fédératives sont des partenaires effectifs de l'administration scolaire dans la gouvernance démocratique du système éducatif primaire.

**Indicateur de succès :**

- 20% des APE touchées dans les circonscriptions scolaires d'intervention ont un plan de développement de l'éducation primaire co-signé par le directeur et le président APE au bout de deux (2) ans.
- 75 % des APE touchées adoptent en AG le budget de fonctionnement de leur école au bout de deux (2) ans.
- D'ici deux (2) ans, et au niveau des écoles 75 % des APE touchées, les contributions scolaires et les cotisations recouvrées sont versées dans un compte dont au moins le président de l'APE ou un autre membre du Bureau APE mandaté est signataire.
- Les dépenses de fonctionnement de l'école sont co-ordonnées par le directeur et le président APE ou un autre membre du bureau APE mandaté, dans 75 % des APE touchées, d'ici deux ans.
- 80% des APE touchées contrôlent 1 fois l'an la gestion des fonds mis à la disposition de leur directeur au bout de deux (2) ans.
- ± 80 % des APE touchées contrôlent la gestion du patrimoine (biens durables) de l'école au bout de deux ans.
- 20% des APE touchées organisent au moins une (1) revue du plan de développement de l'éducation primaire (PDEP) par an d'ici deux ans.

- 25% des CS touchées sont dotées d'un PDEP co-signé par le CCS et le président du collectif au bout de deux (2) ans.
- 25% des collectifs d'APE touchés participent aux réunions du conseil consultatif dans les CS touchées, d'ici deux ans.
- 25% des collectifs d'APE touchés collectent auprès de leurs APE membres, et envoient aux CCS, leurs apports pour la contribution au fonctionnement des CS, d'ici deux (2) ans.
- Dans 15% des CS touchées, les CCS rendent compte de la gestion des fonds mis à leur disposition par les collectifs d'APE, d'ici deux ans.

### **Les résultats attendus**

**J** Les ONG partenaires ATAPE sont des intermédiaires effectifs de la société civile renforçant la participation des APE dans la gouvernance démocratique du système éducatif primaire

Indicateurs de succès :

- 50% au moins des 19 ONG partenaires s'associent pour organiser au moins une (1) action de plaidoyer en faveur de l'éducation primaire dans le pays, d'ici deux (2) ans.
- 75% des ONG ont 80 % des APE de leur portefeuille ayant indice de gestion saine et transparente supérieur à 0,7 d'ici deux (2) ans.
- 75% des ONG ont 80 % des APE de leur portefeuille ayant un indice de bonne gouvernance supérieur à 0,5 d'ici deux (2) ans.
- 75% des 19 partenaires ont un indice de bonne gouvernance supérieur à 0,6 d'ici deux (2) ans.
- Toutes les ONG partenaires ont un indice de gestion saine et transparente supérieur à 0,75 d'ici deux (2)ans.

**J** Les capacités de participation des APE touchées à la gouvernance démocratique du système éducatif primaire sont renforcées

Indicateurs de succès :

- 70 % des APE touchées ont un indice de bonne gouvernance supérieur à 0,5 d'ici deux (2) ans.
- 70 % des APE touchées ont un indice de gestion saine et transparente supérieur à 0,7 d'ici deux (2) ans.
- 20 % des APE touchées ont inscrit chacune au moins une activité de promotion de la scolarisation des filles dans leur plan de développement de l'éducation primaire d'ici deux (2) ans.
- 50 % des APE touchées, ont réalisé 60 % des résultats du plan de développement de l'éducation primaire prévus pour la période d'ici 2 ans.

**J** Les capacités de participation des collectifs d'APE touchés par la gouvernance démocratique du système éducatif primaire sont renforcées

Indicateurs de succès :

- 30% des collectifs d'APE touchés dans les sous préfectures d'intervention ont un indice de bonne gouvernance supérieur à 0,5 d'ici 2 ans.
- 50% des collectifs d'APE touchés ont un indice de gestion saine et transparente supérieur à 0,6 d'ici 2 ans.

- 50% des collectifs d'APE touchées ont réalisé 60% des résultats du plan de développement de l'éducation primaire prévus pour la période d'ici 2 ans.

] Un partenariat fonctionnel est institué entre les différents acteurs de l'école au niveau des sous-préfectures d'intervention

Indicateurs de succès :

- 50% des APE touchées ont signé avec le Directeur de leur école un accord de co-gestion de l'école d'ici 2 ans.
- 50% des APE touchées ont adopté avec les enseignants de leur école une charte de bonne conduite à l'école d'ici 2 ans.

### **Stratégie**

- Collaboration avec des ONG nationales
- Formation intensive des APE (cycle de 2 ans)
- Financement des projets des APE (propre apport des APE = 20%)
- Financement de micro-projets
- Appui technique et financier à quelques recherches actions

### **Thèmes de formation des ONG**

- Théorie d'éducation des adultes
- Styles et cycles d'apprentissage
- Communication et facilitation
- Techniques d'apprentissage
- Conception d'une formation
- Planification d'une formation
- Exécution d'un programme de formation
- Évaluation d'un programme de formation
- Elaboration d'un plan d'action
- Gestion financière et administrative

### **Thème de formation des APE**

- Statuts et règlements intérieurs
- Elections démocratiques
- Attributions des membres du bureau
- Identification/hiérarchisation des besoins de l'école
- Documents administratifs
- Planning
- Mobilisation des ressources
- Gestion des projets
- Gestion du patrimoine de l'école
- Gestion financière et comptable
- Elaboration des rapports
- Echanges/relations avec d'autres structures
- Suivi des questions pédagogiques
- Activités génératrices de revenus

## Mécanisme de financement

φ Appui institutionnel aux ONGs partenaires

κ Subvention aux APE

λ Financement de micro - projets pour les APE des zones délestées

μ Financement de Recherche Action

## Système de suivi et d'évaluation

- Définition des normes d'une APE performante
- Mise au point des outils de collecte de données (ERO, EAF, EES et autres fiches)
- Collecte, analyse et exploitation des données sur une base semestrielle

## Les principaux résultats

### *Adoption du budget de l'école*

	déc. 98	juin 99	déc. 99	juin 2000	déc. 2000	Juin 2001
Nbre d'APE phase	12	17	151	163	269	
Nbre d'APE phase 2		34		91	222	307

L'évolution du nombre d'APE ayant adopté en A.G. un budget consolidé (fonctionnement APE, fonctionnement école, investissement).

### *Domiciliation contributions*

	déc. 98	juin 99	déc. 99	juin 2000	déc. 2000	Juin 2001
Nbre d'APE phase	141	309	332	318	164	
Nbre d'APE phase 2			200	270	218	274

L'évolution du nombre d'APE dans lesquels les contributions scolaires et les cotisations sont logées dans le compte de l'APE.

### *Ordonnancement dépenses de fonctionnement de l'école*

	juin 99	juin 2000	Déc. 99	Juin 2000	déc. 2000	Juin 2001
Nbre d'APE phase	335	339			418	
Nbre d'APE phase 2			13	268	494	518

L'évolution du nombre d'APE dans lesquelles toutes les dépenses de fonctionnement sont coordonnées par le président APE et le directeur de l'école.

*Contrôle des fonds sous gestion du directeur*

	déc. 98	juin 99	déc. 99	juin 2000	déc. 2000	Juin 2001
Nbre d'APE phase	159	187	330	357	390	
Nbre d'APE phase 2			281	308	365	429

L'évolution du nombre d'APE dans lesquelles le bureau de l'APE contrôle l'utilisation des fonds sous gestion du directeur.

*Existence du registre du patrimoine de l'école*

	déc. 98	juin 99	déc. 99	juin 2000	déc. 2000	Juin 2001
Nbre d'APE phase	3	34	29	30	61	
Nbre d'APE phase 2			26	4	24	39

L'évolution du nombre d'APE dans lesquelles les APE font un rapprochement entre les données du registre et l'existence physique des biens.

*Promotion de la scolarisation*

	déc. 98	juin 99	déc. 99	juin 2000	déc. 2000	Juin 2001
Nbre d'APE phase	18	52	115	132	181	
Nbre d'APE phase 2			43	71	118	182

L'évolution du nombre d'APE dans lesquelles le bureau de l'APE a une stratégie particulière de promotion de la scolarisation des filles

*Indice de Bonne Gouvernance*

	déc. 98	juin 99	déc. 99	juin 2000	déc. 2000	Juin 2001
Nbre d'APE phase	62	275	394	400	444	
Nbre d'APE phase 2			79	348	379	528

L'évolution du nombre d'APE dans lesquelles l'indice de bonne gouvernance est conforme aux exigences des indicateurs de succès du projet.

*Indice de Gestion saine et Transparente*

	déc. 98	juin 99	déc. 99	juin	déc.	Juin

				2000	2000	2001
Nbre d'APE phase		38	135	143	249	
Nbre d'APE phase 2			19	42	99	323

L'évolution du nombre d'APE dans lesquelles l'indice de gestion saine et transparente est conforme aux exigences des indicateurs de succès du projet

### **Conclusion de l'Evaluation du Projet ATAPE II (1998-2003)**

Il est clair que le projet ATAPE a influencé la manière dont les écoles sont gérées. De plus, il est indéniable que les acteurs qui interviennent dans les écoles afin d'améliorer la santé des élèves ou leur bien être nutritionnel peuvent s'appuyer sur les structures au sein desquelles des parents d'élèves ont appris à atteindre des objectifs d'une manière efficace.

La création de comités ad hoc afin d'atteindre tel ou tel objectif est maintenant beaucoup moins fréquente. Ainsi, les APE peuvent pratiquer ce qu'elles ont appris, d'abord pour construire [les salles de classes, les logements des enseignants, les tables-bancs, etc.], mais ensuite pour organiser les cantines ou améliorer l'environnement de l'école...

### **Quelques recommandations spécifiques**

1. Formaliser les relations avec le Ministère en charge de l'éducation dans le sens de son adhésion aux objectifs du projet (co-gestion des écoles)...
2. Impliquer les enseignants dans la mise en œuvre du projet, rechercher les voies et moyens de les sensibiliser et de les former à l'esprit de co-gestion...

#### **Projet ACMS**

- Consolidation des acquis avec les structures fédératives des APE
- Institutionnalisation de la cogestion
- Expérience pilote de promotion des associations des mères d'élèves

#### **Quelques résultats avec le projet ACMS**

- Avec les fédérations au niveau communal: bonne perspective
- Avec les fédérations aux niveaux départemental et national:
  - \* une restructuration s'impose. Elle a été préparée
  - \* problème de base sociale
  - \* esprit de redevabilité faible
  - \* difficultés de mobilisation des cotisations internes
  - \* difficultés de maintien des acquis

