

Coopération Nord-Sud

UNE SOCIÉTÉ CIVILE NE SE DÉCRÈTE PAS

par Maxime Montagner *

Aide européenne et sociétés africaines : malentendu, ou manipulation ?

La Commission Européenne a mis en place des programmes de financement et de « renforcement des capacités » des Organisations de la Société Civile (OSC) du Sud. Si ce soutien constitue a priori une bonne idée, il modifie les rapports de force locaux en privilégiant bien souvent les OSC au détriment des structures étatiques (1).

Pour lutter contre la pauvreté

Après plusieurs décennies de politiques basées sur un soutien direct aux structures étatiques des pays en développement, les approches des bailleurs de fonds (dont la Commission Européenne) encouragent désormais un « Partenariat multi-acteurs » englobant l'ensemble des organisations présentes sur le territoire (2).

Dans ses discours (3), la Commission Européenne envisage que les individus, même les plus démunis, sont capables de se mobiliser, de s'organiser en association, afin de revendiquer leurs intérêts au plus haut niveau. En encourageant la création des Organisations de la Société Civile, la Commission sous-entend que les OSC représentent toutes les couches sociales et que leur financement améliorera l'efficacité de l'aide tout en réduisant considérablement la pauvreté.

Le cas du Niger permet de confronter ces discours institutionnels aux réalités d'un Etat du Sud et de questionner l'approche visant à promouvoir la « bonne gouvernance ».

La fièvre « développementaliste » comme réponse

La République du Niger entretient des relations avec l'UE au travers de l'Accord de Cotonou (4). Dans ce pays, la Commission Européenne met en œuvre de nombreux projets de développement dont un « programme d'appui direct aux Acteurs Non Étatiques ». Budgété à cinq millions d'euros, ce programme se propose d'intervenir afin de faciliter « le financement d'activités de développement et d'aide humanitaire exécutées directement par des OSC, notamment dans les domaines clés de la stratégie de coopération : développement rural, sécurité alimentaire, éducation, santé et bonne gouvernance » (5).

* Consultant en communication auprès de la Commission Européenne, Intervenant bénévole pour CONCORD (Confédération Européenne des ONG d'Urgence et de Développement)

(1) Cet article est extrait de notes rédigées pour l'Institut de Recherche et de débat sur la Gouvernance : www.institut-gouvernance.org

(2) « Une coopération étroite avec la société civile et son renforcement sont indispensables afin de créer les conditions d'une plus grande équité, de la participation des pauvres aux avantages de la croissance économique et du renforcement du tissu démocratique de la société » (*La politique de développement de la Communauté européenne*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, 26/04/2000, Bruxelles).

(3) Pour connaître dans les détails l'approche de la Commission Européenne sur ces questions, voir le *Compendium des stratégies de coopération au développement* publié par la Commission en octobre 2006.

(4) Signé en 2000 entre l'UE et 77 États ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique).

(5) Niger-Communauté européenne, Stratégie de coopération et Programme indicatif, Octobre 2001, Niamey.

LE CRÉDIT DE PROXIMITÉ, UN INVESTISSEMENT COLLECTIF

La Coopérative d'épargne et de crédit des promotrices de Lekie est une coopérative de micro-finances, née en 1977, avec le soutien d'un projet de coopération canadien. Elle est implantée en milieu rural (à 80 kms de Yaoundé) et regroupe uniquement des femmes. Elles, qui sont souvent exclues du système bancaire traditionnel, peuvent ainsi s'exprimer plus facilement et se soutenir, construire une réelle solidarité. Elles savent sensibiliser d'autres femmes. Pour une fois, elles ont un pouvoir de décision dans une organisation.

En 2002, après une période difficile, la coopérative se structure en regroupements de membres d'un même village : les prélèvements et les remboursements sont faits au niveau du groupe de village. Le nombre d'adhérentes s'accroît ; les montants épargnés augmentent.

Les groupes de village sont autonomes dans leurs décisions de fonctionnement : équipe dirigeante, conditions d'adhésion, fréquence des rencontres, taux de cotisation, modalités de collecte de l'épargne... Chaque groupe est auto-administré par un bureau (trois à six personnes élues), qui collecte et enregistre les versements effectués par les membres et désigne une déléguée pour les reversements au siège. De même, les besoins en crédits individuels sont recueillis en réunion et leur somme constitue le besoin du groupe qui est transmis au siège par une responsable, avec une fiche de présentation.

Il existe, en septembre 2007, vingt groupes de village. La défaillance dans le remboursement est faible, car le prêt n'est en retard que lorsque plusieurs membres du groupe n'ont pas effectué leurs remboursements. L'autonomie des femmes dans le choix des responsables et la fixation des taux de cotisation est rare et précieuse dans une société traditionnelle. Cette mise en place a rencontré des obstacles : difficultés de transport, anal-

phabétisme d'une grande partie des femmes, manque de rigueur dans la gestion des fonds par certaines déléguées, insuffisance de moyens pour la formation des membres ou pour la création de nouveaux groupes. Les déléguées chargées du recouvrement et du transport des fonds le font bénévolement. Il manque pour elles un type de rémunération et de reconnaissance. Des cas de mauvaise foi de quelques membres découragent le groupe. Il est arrivé que des époux s'accaparent des fonds ou des activités. Plusieurs tentatives de création de groupes ont échoué.

Pour que la solidarité fonctionne réellement, il faut des groupes restreints. On peut estimer la taille optimale autour d'une trentaine de personnes. Les décisions de prêts doivent être prises par l'ensemble de tous les membres présents. La sensibilisation et la formation des membres du groupe semblent indispensables.

La création de groupes de village a fait tomber le mythe que la coopérative était réservée aux femmes riches. Les femmes pauvres peuvent accéder au crédit du fait de la caution solidaire : pour leur crédit individuel, elles bénéficient de la garantie de l'ensemble du groupe ou d'une partie du groupe. Le fait que les opérations soient faites au village lève un obstacle de transport insurmontable pour les pauvres. De même les formations sur place.

Au total, même si parmi les nouveaux membres les femmes pauvres restent minoritaires, cette nouvelle approche coopérative du crédit de groupe leur a ouvert l'accès au crédit.

Claude Royon (1)

(1) En collaboration étroite avec Albine Honorine Mbenebe, présidente du Conseil d'administration de la CEC PROM Lekie, CETIC de SAA, BP 16, SAA, Cameroun.



La réalité socioéconomique du Niger (6) rend difficile l'appropriation de ce programme ambitieux par l'ensemble de la population. En effet, il semble que seuls les individus faisant partie de l'étroite élite nationale détiennent les ressources et les capitaux (sociaux, culturels et symboliques) requis pour s'organiser socialement et donc pour profiter du financement institutionnel. En dehors des organisations de base situées au niveau local (7), les pauvres n'ayant pas atteint un niveau scolaire minimal ne peuvent raisonnablement pas créer une ONG ou une association de la « société civile » capable de dialoguer avec les institutions.

Après une série d'entretiens effectués dans ce pays, il paraît évident qu'au Niger, la création d'OSC n'est généralement pas motivée par le besoin de résoudre un problème collectif ou de répondre à un enjeu précis. Au contraire, le recours au secteur de la société civile constitue une source de revenu ou une activité de reconversion pour certains individus. Comme dans d'autres pays de la sous-région, il semble que la majorité des ONG soit créée en vue d'assurer une activité à son initiateur. Ainsi, les notions d'« action collective », de « mobilisation sociale », d'« engagement politique » ne font généralement pas partie du vocabulaire des dirigeants d'ONG et d'associations. Ceux-ci parlent plutôt de « projet », de « partenaires au Nord », de « financement ». Peu importe l'activité menée, l'important est de trouver un financement pour mener cette activité.

Les jeunes diplômés au chômage constituent un premier type d'individus engagés dans la création d'ONG (8). Viennent ensuite les hommes politiques ou les anciens fonctionnaires qui sont très présents dans ce secteur (on ne compte plus les ONG créées par un ancien ministre ou un haut fonctionnaire à la retraite). La création d'ONG, en effet, requiert généralement un minimum de ressources et de capital social (9).

S'il existe au Niger des ONG parfaitement honorables et dirigées de manière démocratique, ce type d'associations paraît noyé au sein d'organisations créées et contrôlées par un seul individu en vue de s'assurer un revenu et une visibilité sociale. En encourageant la création et le renforcement des OSC dans des États où la majorité de la population est extrêmement vulnérable, les principaux bailleurs de fonds ne feraient donc que consolider les inégalités sociales de ces pays.

Sous l'effet des programmes de « renforcement des capacités des OSC », les vocations « développementalistes » se multiplient et le nombre d'OSC explose alors que les indicateurs socioéconomiques continuent de se dégrader, au Niger comme ailleurs.

Une remise en cause de l'État

Dans la plupart des États du Sud, le financement et le renforcement des OSC coïncident avec la baisse du niveau de l'aide finan-

(6) Selon les chiffres du PNUD, le taux d'alphabétisation est de 17%, le PIB/habitant est de 180 dollars par an et l'espérance de vie moyenne est de 46 ans.

Généralement engagés dans des stratégies de survie quotidienne, la grande majorité des individus ne disposent pas des capitaux suffisants (financiers mais également sociaux et culturels) afin de pouvoir influencer sur le cours de leurs vies.

(7) Les organisations paysannes, les coopératives d'artisans ou de producteurs...

(8) Pour la jeune génération urbaine du Niger, l'« industrie du développement » constitue un secteur d'activité en pleine expansion et représente une source potentielle de revenus.

(9) Comme le souligne le chef de Délégation de la Commission européenne à Niamey en mai 2005: « Nous avons affaire à la bourgeoisie urbaine qui essaie de survivre en se reconvertissant dans le secteur ONG, ce n'est ni répréhensible, ni critiquable, c'est un phénomène naturel ! ».

cière reçue par les différents ministères en charge des politiques de cohésion économique et sociale (10). Depuis quelques années, les politiques et programmes conduits par les institutions financières internationales (11) ont eu pour conséquence de diminuer considérablement les prérogatives de l'État tout en proposant des nouvelles formes de financement au secteur privé et aux organisations de la société civile. Le récit d'un haut fonctionnaire nigérien rend compte de ce phénomène : « Les bailleurs privilégient les ONG comme opérateurs et non plus l'État qui est réduit à des statuts de contrôle et de suivi des projets. Si on avait le choix, on ne ferait pas comme ça, on renforcerait plutôt les capacités de l'État, on favoriserait le recrutement de nouveaux cadres jeunes, mais nos accords avec le FMI et la Banque Mondiale nous empêchent d'embaucher des jeunes dans le secteur public. Il faudrait rééquilibrer les appuis pour qu'au moins, l'État puisse contrôler convenablement l'activité des ONG » (12).

L'échec du soutien aux structures étatiques dans les années 1980, les idéologies du « tout marché » empruntées par les institutions financières ainsi que les divers scandales de corruption impliquant des dirigeants des États du Sud ont conduit les bailleurs à considérer que l'État n'était pas capable d'assurer à lui seul une croissance économique et un développement humain. Le paradigme de la « bonne gouvernance » limite donc le rôle de l'État aux prérogatives régaliennes. Dans une certaine mesure, l'État est donc « délégitimé » au profit de micro-organisations telles les ONG ou les entreprises privées.

Ce détour par le Niger permet de tirer quelques conclusions qui peuvent être généralisables aux autres pays destinataires de politiques de développement : la promotion de la « bonne gouvernance » se limite bien souvent à la remise en cause de l'État au profit du secteur privé et de la société civile ; le renforcement des capacités de la société civile, élément de la « bonne gouvernance », semble davantage profiter à des individus favorisés qu'aux populations pauvres.

Plus généralement, les discours sur la « bonne gouvernance » et le renforcement des OSC du Sud montrent leurs limites lorsqu'ils s'assimilent à des tentatives, conscientes ou inconscientes, de transposition d'un modèle occidental aux pays en développement.

Maxime Montagner (13)

(10) Dans une certaine mesure, la promotion des acteurs non étatiques servirait à justifier des stratégies d'affaiblissement ou de contournement de l'État dans un contexte de politiques de coopération basées sur la promotion de la « bonne gouvernance ».

(11) Notamment les *Plans d'Ajustement Structurel* du FMI puis les *Stratégies de Réduction de la Pauvreté* de la Banque Mondiale.

(12) Entretien avec le Secrétaire général du Ministère nigérien du développement communautaire et de l'aménagement du territoire, mai 2005.

(13) Voir **M. Montagner**, *La société civile dans les politiques de développement de l'UE entre rhétorique et appropriation. L'Accord de Cotonou appliqué au contexte nigérien*, Mémoire de Master recherche de l'école doctorale de Sciences Po Paris, septembre 2005.