

***Création de Richesses en Contexte de Précarité :
l'Expérience de l'Afrique de l'Ouest***

CAHIER COLLECTIF

Yao Assogba, Habiboullah Kane, Sambou Ndiaye, et
Youssouf Sanogo
Sous la direction de Louis Favreau

Version provisoire

**CAHIERS DE LA CHAIRE DE RECHERCHE DU CANADA EN DÉVELOPPEMENT DES COLLECTIVITÉS
(CRDC)**



Série Comparaisons Internationales Nord-Sud et Sud-Sud No. 3
ISBN :2-89251-153-4

Université du Québec en Outaouais



Mai 2003

Table des matières

Table des matières.....	ii
Avant-propos.....	5
<u>PARTIE I: ÉVOLUTION DU DÉVELOPPEMENT LOCAL ET DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET POPULAIRE AU MALI</u>	
1. Introduction	11
2. Présentation du Mali.....	12
3. Cadre d'analyse : la systémique	13
4. Faits majeurs et tendances des politiques de développement du Mali.....	13
4.1. Les interventions des structures de l'État	14
4.1.1. Faible respect des logiques et préoccupations locales.....	14
4.1.2. Divergences de visions, crise socioéconomique et politique, multiplication des initiatives pour plus d'autonomie, non-réalisation du développement souhaité.	17
4.2. Interventions des organisations non gouvernementales (ONG) et actions initiées par les populations	19
4.2.1. Grande considération accordée aux préoccupations locales, baisse du monopole de l'État sur le secteur du développement, responsabilisation des communautés, multiplication des initiatives d'économie sociale.	19
5. Approfondissement de la compréhension de l'évolution du développement local et de l'économie sociale au Mali	24
6. Proposition de pistes d'amélioration.....	25
7. Conclusion.....	26
8. Références	27
<u>PARTIE II: ÉCONOMIE SOCIALE ET DÉVELOPPEMENT LOCAL EN MAURITANIE</u>	
Présentation générale.....	30
I- Des politiques publiques de développement aux stratégies de lutte contre la pauvreté :	31
1 Évolution des politiques publiques de développement.....	31
2. Les stratégies de lutte contre la pauvreté	33
2.1 Commissariat aux droits de l'Homme, à l'insertion et à la lutte contre la pauvreté.....	33
2.2 La mise en place d'un Cyber-forum	33
2.3 Les Caisses populaires d'épargne et de crédit (CAPEC)	34
2.4. Création des centres de formation	35
II- Les différentes formes d'initiatives économiques populaires :.....	36

1. La « tontine » comme modèle de micro finance informelle.	36
2. Les coopératives d’habitat ou TWIZA.....	39
3. Le rôle de la diaspora mauritanienne.....	39
4. Les autres initiatives économiques populaires	40
III. Résultats des initiatives économiques populaires.....	40
IV Les politiques publiques (nationales ou internationales) vis à vis des initiatives économiques populaires.	41
V. Conditions de développement des initiatives économiques et populaires.....	43
CONCLUSION	43
BIBLIOGRAPHIE.....	45
<u>PARTIE III: ÉCONOMIE POPULAIRE ET DÉVELOPPEMENT LOCAL AU SÉNÉGAL: ÉTAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES</u>	
Introduction	48
A) Les initiatives économiques populaires au Sénégal.....	49
I- Contexte d’émergence et d’évolution des initiatives économiques populaires.....	49
II- Typologie des initiatives économiques populaires	51
III- Portée et Défis des initiatives économiques populaires	54
B) Caractérisation du processus de développement local au Sénégal	57
I- L’évolution du local au Sénégal.....	57
II- Le cas de Saint- Louis du Sénégal.....	59
III- Enseignements des processus de développement.....	60
C)- Économie populaire et Développement local, éléments de base d’un nouveau contrat de société territorialisé.....	61
Conclusion	65
BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE.....	66
<u>PARTIE IV: ÉVOLUTION DU DÉVELOPPEMENT LOCAL ET DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET POPULAIRE AU TOGO</u>	
1. Introduction	71
2. Présentation du Togo	72
3. Les actions de développement local au Togo.....	73
3.1. Les actions initiées par l’État.....	73
3.1.1. Pratiques autour du café, du cacao et du coton.....	73

3.2.	Les actions impliquant les organisations non gouvernementales (ONG).....	75
3.2.1.	<i>La FUCEC</i>	76
3.2.2.	<i>Projet d'appui aux mutuelles de crédit-épargne au Togo</i>	77
3.2.3.	<i>Projet hydraulique villageoise : PHV-CUSO</i>	78
3.3.	Les actions initiées par les populations.....	79
3.3.1.	<i>Les Nana Benz</i>	79
3.3.2.	<i>Les banquiers ambulants</i>	81
3.3.3.	<i>La tontine mutuelle</i>	83
3.3.4.	<i>Les taxis-motos</i>	84
3.3.5.	<i>Groupe de réflexion et d'action femmes démocratie et développement (GF2D)</i>	84
4.	Épilogue.....	85
5.	Proposition d'alternatives.....	85
6.	Conclusion.....	87
7.	Références	88
Annexe A- Programme de recherche «Création de richesses en contexte de précarité, comparaisons Nord-Sud et Sud-Sud» :.....	90
Schéma directeur pour la production de monographies nationales comparées		90
ANNEXE : B - PROGRAMME DU SÉMINAIRE DES 7 ET 8 MAI.....		93

Avant-propos

La comparaison Nord-Sud et Sud-Sud en économie sociale et en développement local est-elle faisable, viable et pertinente ?

1. La comparaison internationale : une question sociopolitique, surtout la comparaison Nord-Sud

Le Québec, société du Nord, disposant de toutes les caractéristiques de ces sociétés, est-il comparable à des sociétés du Sud comme, par exemple, le Mali, la Mauritanie ou le Sénégal ? Ces pays occupent le 164^e, le 135^e et le 154^e rang des pays du monde en vertu de l'IDH (indice de développement humain du PNUD) alors que le Canada est au 3^e rang (il a déjà été au premier rang). Le Québec ne doit pas être tellement loin et figure certainement dans les 10 ou 12 premiers rangs à côté de la France ou des États-Unis. À première vue, la différence est trop forte pour supporter la comparaison. De plus, moralement parlant, certains pourraient s'indigner. Dans des discussions improvisées sur ce sujet, deux commentaires du même ordre m'ont été adressés à cet effet. Le premier venait d'un Argentin avançant que les problèmes de développement de l'Argentine sont sans commune mesure avec ceux du Canada ou du Québec, le second provenant d'un Sénégalais nous affirmant que l'économie sociale des pays du Nord ne représente tout au plus que 10% de l'économie générale. Elle n'avait donc à ses yeux que peu de choses à voir avec l'économie populaire prévalente en son pays car celle-ci doit bien représenter quelque 90% de l'économie générale. Il convient donc de s'arrêter quelque peu sur cette question posée sous son angle sociopolitique.

La **mondialisation en cours** a ceci de positif. Si d'un côté, elle met en évidence les inégalités et les différences culturelles très importantes entre les populations de la planète, elle nous permet **par ailleurs** de voir se dessiner des **problèmes communs** : la revitalisation de quartiers en difficulté, l'écologie urbaine, l'emploi, le transport collectif, l'habitat et la santé, l'éducation et les services sociaux...sont des problèmes similaires même s'ils n'ont pas la même ampleur et la même densité.

Il faut surtout ajouter qu'il existe des **pratiques communes de transformation sociale** de nos sociétés qu'elles soient du Nord ou du Sud. N'est-ce pas le cas historiquement du syndicalisme tant au Nord qu'au Sud. Les différences sociales entre le Nord et le Sud ont-elles conduites à la création séparée d'organisations exclusivement du Nord et exclusivement du Sud. Plutôt le contraire ! Le mouvement syndical a tout fait pour se donner des organisations véritablement internationales. Le mouvement coopératif avec l'Alliance coopérative internationale a fait de même. Il ne s'agit pas de nier les différences mais de les surpasser à l'intérieur de dispositifs internationaux qui se disent et se veulent réciprocaires même si la chose ne relève pas de l'évidence.

En témoignent aujourd'hui le Forum social mondial et les nombreux réseaux internationaux d'ONGD, d'entreprises et d'organisations d'économie sociale et solidaire, de développement local. Sans compter l'**interdépendance** croissante des sociétés qui légitime encore plus le renforcement de la connexion Nord-Sud.

Finalement, il faut aussi rendre compte des nouvelles dynamiques en cours : l'aide au développement fait de plus en plus place à la solidarité internationale et à la création de réseaux internationaux de débat, de réflexion et d'engagements dans de nouvelles stratégies d'action collective à cette échelle où gens du Nord et gens du Sud cherchent à se sonner des espaces de dialogue interculturels et des espaces d'échanges économiques nouveaux (le commerce équitable en est un). Dans cette perspective, le simple repérage conjoint d'initiatives économiques populaires innovatrices ici et là, au Nord et au Sud, constitue déjà une tâche politique et scientifique disposant d'une bonne capacité de démonstration et de mobilisation. Parce qu'il vient illustrer qu'une autre mondialisation émerge simultanément au Nord et au Sud et que celle-là travaille à rendre la planète plus équitable.

Nous savons, comme chercheurs et comme intervenants, que ce n'est évidemment pas suffisant de s'en tenir là. Il faut rassembler des expériences et les analyser, ce qui offre, à nos yeux, un très bon moyen de faire avancer le mouvement général émergent de l'économie sociale et solidaire de par le monde. Car l'analyse offre la possibilité de la mise en perspective favorisant ainsi, par delà les différences de pays, de culture et de continent, des convergences, des **lignes de force communes**. Tout cela finit par pouvoir inspirer, voire même donner lieu à de nouveaux projets d'autres acteurs un peu partout de par le monde autour notamment de trois enjeux et de trois dynamiques très actuelles en matière de relations entre le Nord et le Sud : **celle du développement local conduisant à celle de la démocratie locale et participative et à celle la coopération décentralisée**. Pourquoi ces enjeux en particulier ? C'est que, au Nord comme au Sud, le cheminement de beaucoup de praticiens et de chercheurs engagés dans des initiatives de développement local et de la nouvelle économie sociale est, la plupart du temps, le fait de gens qui ont travaillé dans des quartiers délaissés par le développement économique dominant. Ce faisant, nous étions à même de voir que cela conduisait à **découvrir des logiques socioéconomiques et institutionnelles sur l'ensemble de la ville** et donc d'en arriver à poser la question générale de la gestion urbaine avec ses problèmes d'emploi, d'habitat, de transport collectif, d'équipements socioculturels mais aussi ces problèmes de citoyenneté urbaine et donc de démocratie locale et de formes nouvelles de gouvernance à développer. Bref, un certain nombre d'entre nous sommes passés **de l'organisation communautaire de quartiers dits défavorisés à une participation à l'organisation de la démocratie urbaine**, conviction fondée sur des expériences du Sud comme du Nord.

2. La comparaison internationale : une question scientifique

Pourquoi Nord-Sud si on pousse un peu plus loin la réflexion? Parce que, par là, il y a la possibilité de vérifier de manière empirique comment les problèmes et les contraintes socio-économiques sont vécus autrement

ailleurs que dans les pays du Sud d'une part mais aussi de trouver réponse à un autre type de questions plus importantes encore : quelles sont les marges de manœuvre et les stratégies des acteurs dans un environnement politique et social plus favorable, où le niveau de démocratisation est plus évolué que dans les pays du Sud ? Quelle est la portée d'initiatives économiques populaires de création de richesses et les conditions de sa redistribution lorsqu'elles se réalisent dans un cadre politique et économique plus institutionnalisé, comme c'est le cas en Europe (Belgique, France et Suisse) et au Canada, pays au cœur du bassin de la richesse mondiale. Quelles sont également les nouvelles avenues de coopération Nord-Sud ? Une meilleure connaissance des dynamiques propres de développement des pays du Sud et du Nord peut favoriser des formes de coopération Nord-Sud plus appropriées.

Pourquoi Sud-Sud? Comme nous l'affirmons dans notre projet de recherche (Fall et Favreau, 2002), la prise en compte des facteurs tels que les caractéristiques et déterminants de la pauvreté, les liens entre la croissance et les programmes d'ajustement structurel (PAS), les évolutions démocratiques et les mouvements de la société civile, permet d'identifier des similitudes dans l'organisation socio-économique de pays de l'Afrique de l'Ouest et de l'Amérique latine car ces pays se caractérisent généralement par des externalités très fortes, en particulier leur dépendance par rapport aux économies modernes mondiales européennes et américaines sous le contrôle permanent de la Banque Mondiale et du FMI.

Cette question de la comparaison Nord-Sud et Sud-Sud en appelle donc une autre : celle de la recherche transnationale en sciences sociales (Oyen, 2001). Qu'on le veuille ou non, les deux premiers obstacles auxquels nous faisons face en sciences sociales lorsqu'il s'agit d'étudier l'économie sociale et le développement local sont les suivants : 1) les frontières nationales demeurent encore prévalentes dans la très grande majorité des travaux en sciences sociales y compris dans les conceptualisations qui se veulent les plus générales¹; 2) la recherche en sciences sociales sur des sujets qui traitent des questions de développement comme la nôtre est aussi largement dominée par des projets à court terme souvent hégémonisés par des «boîtes» de consultants en gestion qui produisent des études de cas sensées être des «best practices» mais sans qu'aient été examinées plus à fond les conditions d'émergence et de développement de ses pratiques, c'est-à-dire les systèmes d'acteurs, les différents types de partenariat présents, les différents types de financeurs, les différentes approches (stratégies et théories) de développement sans compter les liens avec les conditions sociopolitiques générales des pays.

¹ Par exemple l'approche de la régulation comme celle de l'économie sociale et solidaire ont bâti leur théorie dans le cadre de sociétés où l'État social est très développé et où le travail qui prédomine est très majoritairement salarié. Ces approches se heurtent au Sud à la prévalence d'un travail qui n'est pas un travail salarié (travail indépendant dans le cadre d'une économie dite informelle) et à des États très peu développés du point de vue des transferts sociaux.

Il faut des activités de recherche plus globales, de moyen et de long terme, car le développement aujourd'hui, avec la mondialisation de la culture comme de l'économie et de la politique, posent de façon différente de vieux problèmes tel le décollage industriel d'un pays par exemple et de nouvelles questions tels l'impact social des migrations du Sud au Nord, l'effet de retour de flux financiers de ces migrations sur les communautés d'appartenance au Sud, le développement des économies locales sans investissement privé externe... Nous sommes encore bien mal équipés pour faire ce type de recherche². Plus spécifiquement, la contribution de cette nouvelle série de cahiers dits de comparaison Nord-Sud et Sud-Sud à la CRDC cherchera à combler le vide notamment par nos travaux de recherche portant sur la création de richesses en situation de précarité, et cela, dans des contextes culturels fort variés: que veut vraiment dire «développer des entreprises sociales et solidaires» et «faire du développement local» dans des pays comme le Mali, le Pérou, le Québec pour ne citer que ces pays?³

Voilà pourquoi ce texte, comme les autres qui suivront dans le cadre de cette nouvelle série initiée par la CRDC et intitulée «comparaisons internationales Nord-Sud et Sud-Sud», s'inscrit dans le cadre d'une programmation transnationale de recherche dont le thème est «Création de richesses en contexte de précarité». Ce programme est initié et co-dirigé par Abdou Salam Fall (IFAN/Sénégal) et Louis Favreau (CRDC/Canada). Il se veut un programme de recherche transnational réunissant des équipes de recherche d'Amérique latine, d'Afrique, d'Europe et du Canada. Ce programme, qui a un cadre comparatif Nord-Sud et Sud-Sud, porte sur : 1) les pratiques de création de richesses par l'économie populaire, sociale et solidaire; 2) les gouvernances locales, c'est-à-dire les différentes formes de collaboration entre associations, ONGD, gouvernements locaux et PME/PMI pour favoriser le développement. En voici la proposition centrale :

Programme de recherche «création de richesses en contexte de précarité

L'érosion des compromis sociaux et des types dominants de régulation économique et sociale qui ont constitué la base des modèles de développement de l'après-guerre tant au Sud qu'au Nord constitue le cœur de la crise actuelle. C'est dans cette mouvance générale que les mouvements sociaux ont commencé (recommencé) à occuper et à **créer un espace d'innovation et de transformation sociale au cœur de la crise**. Ce qui nous amène à formuler

2 En dépit d'efforts louables dans certaines institutions internationales comme le projet MOST à l'UNESCO ou le programme scientifique de lutte contre la pauvreté par l'économie sociale (STEP) au Bureau international du Travail (BIT) ou dans certains centres de recherche comme le Centre de recherche en développement international (CRDI).

3 Ce qui nous conduira, dans les premiers textes de cette série, à des monographies nationales de l'économie sociale et du développement local en Afrique de l'Ouest (Mali, Mauritanie, Sénégal, Togo), puis vers des monographies nationales en Amérique latine (Brésil, Chili, Pérou) et vers des études sur la coopération internationale décentralisée de la Belgique, du Canada (Québec), de la France et de la Suisse.

dans ce cadre comparatif Nord-Sud et Sud-Sud à partir de cette hypothèse générale quatre propositions:

la création de richesses par l'économie populaire, sociale et solidaire devient de plus en plus importante dans le nouveau paysage économique et social mondial. Une partie de la montée d'une société civile à l'échelle mondiale se caractérise par une résistance à la mondialisation néolibérale ;

une partie de cette société civile, moins visible, a émergé. Elle est faite de créateurs de richesse inscrits dans l'économie populaire, lesquels sont devenus de nouveaux acteurs collectifs de développement ;

cette production de richesses s'inscrit dans le «local» qui est un nouveau «local». Il ne s'agit ni d'un développement local par en haut (issu de l'aide internationale), ni d'un développement par en bas de type alternatif. Il met à contribution des acteurs multiples répondant à des logiques d'actions diverses. Cette création de richesses par l'économie populaire obéit surtout à une logique mixte plutôt qu'à une logique strictement économique car l'économique est enchâssé dans le social;

ce nouveau «local» et cette économie populaire, sociale et solidaire sont susceptibles d'ouvrir de nouvelles voies au développement et à la démocratisation du développement. Les bâtisseurs de cette économie populaire sont surtout des acteurs qui adhèrent à des idéaux et à des valeurs de groupe (réussite économique et sociale collective).

LOUIS FAVREAU, titulaire

Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités (CRDC)

Université du Québec en Outaouais (UQO)

ÉVOLUTION DU DÉVELOPPEMENT LOCAL ET DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET POPULAIRE AU MALI

Par
Yousseuf SANOGO

Note sur l'auteur :

Yousseuf SANOGO est du Mali, où il a travaillé dans le domaine de la formation pour le développement rural. Il a terminé ses études doctorales, en 2001, en Technologie éducative à l'université Laval. Sa thèse a porté sur l'éducation communautaire. Depuis novembre 2002, il est stagiaire post-doctoral à la Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités (CRDC) à l'Université du Québec en Outaouais.

1. Introduction

Cette étude porte sur le développement local et l'économie sociale et solidaire au Mali : caractéristiques, évolution, difficultés. Elle s'inscrit dans le projet de recherche «Création de richesses en contexte de précarité, une comparaison Nord-Sud et Sud-Sud» (Fall et Favreau, 2002). Dans ce cadre, elle est une tentative de faire l'état des lieux des activités menées dans ces deux domaines, de cerner les conditions qui pourraient entraver ou faciliter la création de richesses dans les communautés maliennes et, au besoin, proposer des pistes d'amélioration.

Le développement local et l'économie sociale et solidaire sont deux domaines étroitement liés. En effet, Defourny et Develtere (1999) présentent l'économie sociale comme un ensemble d'activités mises en œuvre par des populations organisées à l'échelle locale, selon une éthique axée essentiellement sur le social et les principes démocratiques. Ces activités, ainsi organisées, prennent en compte les préoccupations du milieu et contribuent au développement local qui, soutient Leclerc (2002), n'est pas une chasse gardée d'un secteur quelconque. Il est aussi la réunion dans une action commune des efforts du secteur privé, du secteur public et de l'économie sociale, dont les acteurs doivent se concerter pour tirer le maximum de potentiel physique, économique, social, culturel et environnemental de leur milieu.

Cependant, les organisations et activités de l'économie sociale et solidaire et de développement local étant le fait du groupe ou de la communauté, elles ne sauraient échapper à l'influence des schémas socioculturels des membres initiateurs. Et cela confère aux actions menées un caractère relatif, imprévisible, donc complexe. Cette réalité est encore plus remarquable dans les pays du sud, comme le Mali, où l'économie informelle est encore prépondérante.

Dans cette étude, nous portons une attention particulière au caractère complexe des activités de développement local et d'économie sociale qui, pensons-nous, est lié à la relativité du contexte et des logiques, stratégies et préoccupations locales. Elle comporte huit parties. Après l'introduction, nous faisons une brève présentation du Mali et du cadre d'analyse utilisé dans cette étude. Nous abordons ensuite la section des faits majeurs et tendances des politiques de développement. Quelques expériences innovantes de développement local et d'économie sociale y sont décrites. Suivent ensuite l'approfondissement de la compréhension de l'évolution des actions de développement local et d'économie sociale, les propositions de pistes d'amélioration, la conclusion et les références bibliographiques.

2. Présentation du Mali

La république du Mali peut se prévaloir de l'une des démocraties les mieux réussies de l'Afrique⁴, d'une culture riche et variée, héritée d'un passé historique glorieux encore chanté par les griots. D'ailleurs, sa démocratie, en particulier, fait de lui un pays fort apprécié sur le plan international. L'environnement sociopolitique y est donc propice à l'émergence et à la consolidation des activités d'économie sociale et de développement local. Nous y reviendrons tout le long de cette étude.

Situé au cœur de l'Afrique de l'ouest, le Mali couvre une superficie d'environ 1 240 000 km². C'est un vaste pays sahélien enclavé, limité au nord par la Mauritanie, au sud par le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire, à l'est par le Niger et l'Algérie, et à l'ouest par la Guinée Conakry et le Sénégal. Plus du tiers du territoire est occupé par le désert Saharien au nord, pendant que la partie sud reçoit une moyenne de 600 mm d'eau par an.

En 2001, sa population était estimée à 11 700 000 habitants, soit environ 70% vit en milieu rural⁵. Traversé par les deux plus grands fleuves de l'Afrique occidentale (le Niger et le Sénégal), le Mali connaît une agriculture riche et variée, mais constamment soumise aux aléas climatiques. Néanmoins, il reste le deuxième producteur africain du coton et occupe également le troisième rang à l'échelle du continent pour sa production d'or. Le secteur agropastoral (coton, riz, fruits et légumes, produits de cueillette, bétail) et le secteur minier (production de l'or) constituent les deux piliers de l'économie nationale⁶.

Cependant, en 1980, le rapport sur le développement dans le monde de la Banque mondiale (cité par Cissé et al., 1981, p. 9) classait le Mali parmi les six pays les plus pauvres de la rubrique «pays à faible revenu». En 2000, il était encore 164^e sur 173 pays sous la rubrique «indicateur de développement humain»⁷. Et depuis 1985, le pays est soumis aux différents programmes d'ajustement structurel, établis avec le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale.

Ces dernières années, l'on semble unanime sur un certain boom socioéconomique du pays, qui voit également une multiplication des initiatives innovantes de développement local et d'économie sociale. Aux dernières nouvelles, il aurait enregistré une croissance économique moyenne de 5% contre 3% pour toute l'Afrique⁸. Les

⁴ Nous abordons plus loin l'avènement de la démocratie multipartite au Mali.

⁵ Voir site : <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/webcountry.nsf/VLUDocFr/MALI-Faitsetchiffres>

⁶ Voir site : <http://www.izf.net/izf/Guide/Mali/Page1.htm>

⁷ Voir également : <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/webcountry.nsf/VLUDocFr/MALI-Faitsetchiffres>

⁸ Selon l'AFP du 03 avril 2003 : 'Le FMI « satisfait » de la situation financière du Mali';

site : <http://www.izf.net/izf/AFP/francais/topics/mali/030403181548.ukachqxv.html>

conditions socioéconomiques restent cependant très pauvres et précaires au sein des communautés, surtout dans les villages.

3. Cadre d'analyse : la systémique

La systémique a servi de cadre théorique et méthodologique à cette étude sur le développement local et l'économie sociale au Mali. Son utilisation se justifie par le caractère complexe des situations problématiques liées à ces deux domaines. Elle se révèle un outil précieux pour obtenir une compréhension globale et profonde de l'évolution des actions menées et des facteurs déterminants pour la création des richesses en contexte de précarité.

Sur la base d'une revue de littérature sur le développement local et l'économie sociale et solidaire au Mali, nous avons utilisé une forme adaptée du modèle systémique de Goodman et Karash (1995)⁹ pour comprendre davantage les politiques de développement mises en œuvre depuis l'indépendance de ce pays en 1960. Nous avons ainsi pu :

- (1) identifier les faits majeurs et les tendances qui caractérisent ces politiques selon le type d'interventions : d'abord les interventions des structures de l'État, ensuite les interventions des organisations non gouvernementales (ONG) et les actions initiées par les populations elles-mêmes.
- (2) à partir de là, approfondir notre compréhension de l'évolution des différentes activités de développement menées.
- (3) proposer des pistes d'amélioration.

Voyons d'abord les faits majeurs et leurs tendances dans les différentes politiques de développement du Mali.

4. Faits majeurs et tendances des politiques de développement du Mali

Les faits majeurs relevés dans les écrits et leurs tendances sont ici présentés selon les trois républiques qu'a connues le Mali depuis son indépendance, le 22 septembre 1960. La première, de tendance socialiste, est celle du premier président, Modibo Kéita, qui dirigea le pays de 1960 à 1968. La deuxième est celle du régime militaire du Général Moussa Traoré, de 1968 à 1991. La troisième, l'actuelle, commença en 1991. De type

⁹ Ces deux auteurs sont du groupe de consultation en pensée systémique de *Innovation Associates, Inc.* (Framingham, MA, États-Unis d'Amérique). Leur modèle permet d'aller au-delà des faits et des tendances qui se dégagent des situations problématiques pour élucider leurs causes profondes.

démocratique et libéral, elle est dirigée par le Général Amadou Toumani Touré, deuxième président élu après Alpha Omar Konaré (1992-2002).

Deux catégories d'interventions se dégagent : la catégorie des interventions faites par les structures de l'État et la catégorie des interventions des organisations non gouvernementales et des actions initiées par les populations.

4.1. Les interventions des structures de l'État

Les interventions des structures de l'État que nous avons retenues touchent surtout le domaine du développement rural. Diverses tendances les caractérisent : faible respect des logiques et préoccupations locales, divergences de visions entre populations locales et agents de l'État, crise socioéconomique et politique, multiplication des initiatives pour plus d'autonomie, non-réalisation des objectifs de développement fixés.

4.1.1. Faible respect des logiques et préoccupations locales

Les interventions pour le développement rural, effectuées par les structures de l'État, ont évolué d'une république à l'autre. Mais en dépit de cette évolution, les pratiques sur le terrain restent dominées par le peu de respect accordé aux logiques, stratégies et préoccupations des communautés locales. En fait, au-delà des discours officiels, tout se passe comme si le pouvoir public devait décider à la place des producteurs ruraux. Le privilège est généralement accordé aux recettes et décisions technocratiques, émanant des structures hiérarchiques. Les points de vue des populations sont le plus souvent banalisés. Certes, il arrive que les agents les écoutent, mais leurs doléances restent lettres mortes; du moins elles ne sont prises en compte que si elles ne dérangent point les orientations officielles. Les communautés sont, *de facto*, contraintes de suivre les consignes des encadreurs.

Cependant, en dépit de la tendance générale des interventions des structures de l'État, il existe bien des différences entre les trois républiques :

a. Le développement rural sous la première république : 1960-1968

Les actions de développement sous le régime de Modibo Kéita étaient marquées par l'option socialiste du régime (Cissé et al., 1981). L'on s'engagea dans un cadre d'économie nationale socialiste planifiée, avec pour conséquences : la rigidité des structures étatiques mises en place, la forte hiérarchisation, le monopole d'État sur le secteur rural et la très faible association des populations à la conception des activités.

Les populations étaient contraintes de s'organiser en coopératives. Chaque village avait sa coopérative, chargée essentiellement de l'organisation des travaux collectifs d'intérêt commun, notamment la culture d'une parcelle collective dont le produit devait servir à l'achat d'équipements et de fournitures. L'ensemble des structures de

développement rural mises en place obéissait à un encadrement très hiérarchisé. Animées et contrôlées par le parti, ces structures devaient servir d'assise pour le socialisme malien.

Les paysans n'étaient pas libres de vendre leurs produits à qui ils voulaient. L'État détenait un contrôle, sans partage, sur l'ensemble des secteurs de l'économie nationale, dont la commercialisation des produits agricoles. Des organismes de commercialisation furent créés à cet effet : la SOMIEX et l'OPAM. Créée en 1961, la SOMIEX (Société malienne d'importation et d'exportation) disposait du monopole sur l'exportation des produits agricoles et sur l'importation des produits de consommation. Quant à l'OPAM (Office des produits agricoles du Mali), il était d'abord l'Office des céréales, fruits et légumes, créé dès 1959 avec l'accession du Soudan¹⁰ à l'autonomie interne. Devenu OPAM en 1965, il avait pour tâche essentielle la régulation du marché céréalier : monopole d'achat et de vente sur les céréales; drainage des produits agricoles vers les régions déficitaires.

Cette politique verticale du régime socialiste était très peu appréciée par les producteurs agricoles, dont les produits étaient en plus achetés à vils prix, pour assurer un certain équilibre financier national.

b. Le développement rural sous la deuxième république : 1968-1991

Le régime dirigé par le Général Moussa Traoré de 1968 à 1991 mit un peu de souplesse dans la politique socialiste de Modibo Kéïta, mais accorda lui aussi peu de respect aux préoccupations, logiques et stratégies locales. Il opta pour une économie nationale planifiée dans un cadre de centralisme démocratique (Diarrass, 1990). Sur le plan du développement rural, il y eut de nouvelles orientations économiques: d'abord avec le programme triennal de redressement économique et financier (1969-1972), ensuite avec le plan quinquennal de développement économique et social (1974-1978) (Kébé, 1981; Dembélé, 1981). Comme sous le régime socialiste, l'agriculture devait continuer à servir de base au développement national. L'option des coopératives fut gardée, quand bien même les paysans étaient désormais libres d'y adhérer ou pas. L'OPAM et la SOMIEX continuèrent à fonctionner. La politique de prix d'achat des produits agricoles ne changea pas non plus. Les seuls changements significatifs furent la création des Opérations de développement rural (ODR) et des Associations villageoises (AV).

Les Opérations de développement rural (ODR) constituaient la pièce maîtresse de la politique de développement rural du régime militaire. Elles furent créées et organisées par l'ordonnance CMLN du 24 mars 1972, qui les définissait comme des « organismes publics à caractère technique, dotés de l'autonomie financière et de gestion, chargés de coordonner et d'utiliser rationnellement les moyens nécessaires à l'exécution des programmes de

10 Soudan : nom colonial du Mali. Ce nom fut abandonné à l'indépendance du pays, le 22 septembre 1960, pour le présent nom, plus originel.

développement rural. Elles sont financées par le budget de l'État, par les ressources extérieures, par diverses redevances et taxes et par les recettes de leurs activités » (Sanogo, 1989, p. 91). En milieu rural, elles devaient assurer la vulgarisation technique, l'approvisionnement des paysans en intrants agricoles et la distribution du crédit agricole. Dans certains cas, elles se voyaient confier la commercialisation du produit agricole.

Même si elles pouvaient être confiées à une société d'intervention, toutes les ODR devaient être sous la tutelle du ministère chargé du développement rural; ce qui leur donnait une dépendance absolue du pouvoir central. Au moins 24 opérations de développement furent créées : entre autres, la CMDT (Compagnie malienne de développement de textiles) chargée de la promotion de la culture et de la commercialisation du coton dans les régions sud du Mali, l'opération riz à Ségou et l'opération thé à Sikasso (Diarrah, 1990, p. 109).

Très tôt, cette nouvelle formule montra, à son tour, ses faiblesses en développement rural. Obnubilées par les intérêts plutôt économiques et essentiellement axées sur la promotion de cultures de rente (coton, arachide, riz), les opérations de développement contribuaient très peu à la croissance des cultures vivrières. Cette carence se déclara au grand jour à la grande sécheresse de 1973 : 38% de sinistrés, 2/5 du cheptel décimés, production vivrière réduite à 37%, pêche perturbée (Jacquemot, 1981).

Cette situation dramatique motiva l'introduction de l'approche de Développement rural intégré (DRI) dans les ODR, dans le plan quinquennal de développement économique et social (1974-1978). L'approche DRI devait permettre d'aller désormais au-delà de la promotion des seules cultures de rente, en intégrant non seulement les cultures vivrières mais aussi toutes les activités touchant la vie socio-économique des producteurs ruraux (Sanogo, 1989, p. 94-95).

C'est ce changement de principes d'intervention rurale de l'État, impliquant une politique de rapprochement des structures d'encadrement aux producteurs, qui aboutit à la création des associations villageoises. Celles-ci, encore appelées *tons*¹¹ villageois, sont «des groupements volontaires des habitants d'un même village en vue de l'exécution et de la prise en charge de certains investissements à caractère communautaire» (Sanogo, 1989, p. 100). Elles sont à la fois des instruments de développement et des groupements de défense des paysans (Dombrowsky et al., 1993). Chaque association a un bureau formé de responsables villageois, à qui sont confiées certaines fonctions de base : approvisionnement du village en moyens de production en assurant la détermination des besoins, la commande, le stockage et la distribution; octroi et gestion des crédits agricoles; commercialisation primaire des produits agricoles et leur livraison aux usines d'égrenage.

11 L'association villageoise est également appelée "ton" en langue bamanan. Au pluriel, on dit "tonw".

En dépit de toutes ces réformes, les résultats obtenus furent en deçà des objectifs visés à travers l'option du développement rural intégré. Dans la zone CMDT, où les associations villageoises sont plus nombreuses, les structures restent très hiérarchisées et inféodées à la direction générale située à Bamako. Au lieu d'évoluer vers leur propre autonomie, les paysans sont plutôt amenés à œuvrer dans le sens des objectifs économiques visés par l'ODR. Alors, ils se plaignent constamment des pratiques de la CMDT, de la négligence de leurs doléances dans la fixation des prix d'achat du coton et du faible respect de leurs préoccupations réelles (Dombrowsky et al., 1993).

c. Le développement rural sous la troisième république : de 1991 à nos jours

La troisième république se distingue par son caractère démocratique et libéral. Mais elle n'a pas encore réussi à éliminer la banalisation des préoccupations locales dans les pratiques de développement rural des structures de l'État. La politique des opérations de développement continue, celle des associations villageoises aussi, en dépit des problèmes qui se dégagent ici et là dans le monde rural.

Cependant, elle a fait des changements majeurs, dont la décentralisation politique et économique qui responsabilise davantage les communautés dans la prise en charge de leur propre développement. Et depuis deux ans, un vaste programme de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est en cours. Ces changements pourraient, à notre avis, favoriser l'intégration des préoccupations, logiques et stratégies locales des populations rurales dans les projets de développement mis en œuvre par les structures étatiques. Mais cela reste à voir.

4.1.2. Divergences de visions, crise socioéconomique et politique, multiplication des initiatives pour plus d'autonomie, non-réalisation du développement souhaité.

L'ignorance ou la négligence des préoccupations locales a créé une crise de confiance entre paysans et agents de l'État. Généralement « infantilisés » et très peu écoutés, les paysans restent globalement insatisfaits des pratiques de développement rural sur le terrain. Leurs visions divergent de celles des intervenants; ils n'apprécient surtout pas le caractère dérisoire des prix d'achat fixés pour leurs produits agricoles. Cette situation, entre autres, fut à la base de beaucoup de crises socioéconomiques dans le monde rural : grognes, jacqueries, exode rural, migration vers des pays voisins et, en bout de ligne, échec global des opérations de développement (Dombrowsky et al., 1993; Niangaly, 2000). On pourrait même dire qu'elle explique en partie la crise politique qui secoua le pays et occasionna une multiplication des initiatives de la part des communautés pour prendre en main leur propre destin. Pourquoi?

Déjà sous le régime socialiste de Modibo Kéïta, la création des organismes de commercialisation (OPAM et SOMIEX), auxquels le monopole était donné pour l'achat et la vente des produits agricoles, provoqua beaucoup de frustrations et de grognes au sein de la population. Étaient en désaccord non seulement les tenants des

sociétés de commerce étrangères et les privés, mais aussi et surtout les paysans. En effet, ces derniers étaient contraints de vendre leurs produits agricoles à un prix dérisoire à l'OPAM. De plus, ils devaient payer des impôts, des taxes et des redevances. N'ayant pas suffisamment de revenus pour toutes ces dépenses, ils développèrent des marchés parallèles pour leurs récoltes, vendant ainsi à des prix dérisoires une partie de leurs réserves de vivres aux commerçants. À cela, il faut ajouter les abus de certains agents qui n'hésitaient pas à tricher les producteurs agricoles pendant les campagnes de commercialisation. D'où la critique de Dembélé (1981) qui soutient que l'État pratiquait une ponction des revenus des paysans. Cette ponction était faite non seulement par l'État, mais aussi par les commerçants compradores.

La politique d'association villageoise est une conséquence des nombreuses protestations paysannes contre les pratiques des intervenants issus des structures de l'État. En effet, pendant la campagne agricole 1973-1974, ce sont les émeutes villageoises de Totanboukou (cercle de Dioïla), provoquées par les abus des équipes de commercialisation de coton, qui ont amené les autorités de la CMDT à y expérimenter la première association villageoise (Sanogo, 1989). Cette politique prit de l'ampleur d'abord dans la zone CMDT, avant d'être récupérée par l'UDPM¹², parti unique alors au pouvoir. À la fin des années 1980, on comptait déjà des centaines d'associations villageoises dans la zone CMDT.

Une autre conséquence des protestations paysannes est la création du premier syndicat des producteurs agricoles : Syndicat des producteurs du coton et du vivrier (SYCOV). Insatisfaits de la politique de développement pratiquée par la CMDT, les producteurs agricoles de Koutiala¹³ le créèrent dès le début des années 1990, pour faire aboutir leurs doléances, axées essentiellement sur une meilleure prise en compte de leurs préoccupations (Easton et al., 1999).

C'est cette crise socioéconomique du monde rural qui, avec les difficultés socioéconomiques occasionnées par les programmes d'ajustement structurel, provoqua une situation encore plus insupportable pour diverses couches sociales : paysans, élèves, fonctionnaires, etc. Ainsi, par un effet boule de neige, elle a abouti à des mouvements violents presque partout sur le territoire. La principale conséquence fut une rébellion Touarègue au Nord et la révolution populaire menée par toutes les couches sociales : étudiants, associations démocratiques, syndicats (Diallo, 1991; Bertrand, 1992; Bernus, 1992; Châu, 1992).

C'est dans cette situation surchauffée qu'un groupe de jeunes officiers, avec à sa tête le Lieutenant-colonel Amadou Toumani Touré, déposa le président de la république le 26 mars 1991. Les élections présidentielles,

¹² Union Démocratique du Peuple Malien, parti politique créé par le régime militaire du Général Moussa Traoré en 1979.

¹³ Une ville dans la région sud du Mali.

remportées par Alpha Omar Konaré en juin 1992, marquent la fin de la transition. Ce dernier réussit à mettre fin à la rébellion Touarègue. Réélu en 1997, il acheva l'installation des institutions démocratiques et entama la décentralisation politique et économique avant la fin de son deuxième et dernier mandat. Et depuis juin 2002, le Général Amadou Toumani Touré (auteur du coup d'État de 1991) est élu deuxième président de la troisième république. Cette entrée dans l'ère de la démocratie multipartite et de la décentralisation a contribué davantage à l'éclosion et à la consolidation des activités de développement local et d'économie sociale axées sur les acteurs sociaux et leurs préoccupations.

4.2. Interventions des organisations non gouvernementales (ONG) et actions initiées par les populations

Les interventions des ONG au Mali ne datent pas de la troisième république. Nous verrons plus loin qu'elles remontent aux années 1970. De même, au Mali, il existe depuis toujours des organisations traditionnelles dont le fonctionnement et les activités s'inscrivent dans le cadre de l'économie sociale. Cependant, c'est la troisième république qui, par ses idéaux de décentralisation politique et économique, a créé un environnement sociopolitique favorable à l'émergence et à la multiplication des activités s'inscrivant dans l'économie sociale.

Des interventions des ONG et des actions initiées par les communautés, nous relevons les tendances suivantes : grande considération accordée aux préoccupations locales, baisse du monopole de l'État sur le secteur du développement, responsabilisation des populations, multiplication des initiatives d'économie sociale.

4.2.1. Grande considération accordée aux préoccupations locales, baisse du monopole de l'État sur le secteur du développement, responsabilisation des communautés, multiplication des initiatives d'économie sociale.

Les activités menées par les ONG et les actions issues des communautés se caractérisent par la place centrale donnée aux populations, à leurs préoccupations, logiques et stratégies. Cela a favorisé une plus grande responsabilisation des populations, qui prennent ainsi en main leur propre développement. Cette façon de faire, qui prend le contre-pied des interventions des structures de l'État, a facilité d'une part la création de plusieurs organisations de développement local et d'économie sociale (mutuelles, coopératives, etc.) et, d'autre part, l'établissement des partenariats entre divers acteurs autour des projets. Certains de ces partenariats ont conduit à des jumelages entre villages et villes maliens et ceux de l'extérieur. De nos jours, à la faveur de la démocratie, plusieurs partenaires collaborent sur le terrain : services publics, structures politiques, associations locales, associations des maliens de l'extérieur, ONG nationales (y compris les Groupements d'intérêt économique : GIE) et internationales, et institutions internationales.

Axées sur les préoccupations locales et sur la participation active de tous les acteurs sociaux, les activités des ONG et les actions issues des communautés se sont multipliées presque parallèlement aux interventions verticales des structures de l'État. D'abord, elles ont commencé de façon timide avec les missions chrétiennes depuis la période coloniale. Puis, elles ont continué avec les ONG de charité pendant la grande sécheresse de 1973. Nous reviendrons ci-après sur leur évolution et leurs caractéristiques.

a. Organisations non gouvernementales (ONG) au Mali: caractéristiques et apports à l'économie sociale

Raghavan (1992) nous apprend qu'au début des années 1970, il n'y avait que quelques ONG au Mali. Celles-ci, rappelons-le, étaient majoritairement chrétiennes et distribuaient des vivres aux sinistrés. Elles sont devenues plus nombreuses à partir des années 1980, à la faveur des réformes effectuées sous les différents programmes d'ajustement structurel qui occasionnèrent des vagues de compressions de travailleurs d'entreprises, de retraites anticipées et de chômage massif de jeunes diplômés.

Beaucoup de ces anciens fonctionnaires et de ces jeunes diplômés, organisés en ONG, sont venus grossir le rang des acteurs de développement communautaire, se soustrayant ainsi du chômage pour mettre leurs compétences au service des populations. Il faut dire que la création d'ONG leur facilitait aussi l'accès aux financements disponibles. Ainsi, déjà en 1991, on comptait au Mali 191 ONG (dont 97 nationales), dont plusieurs sont regroupées au sein du Comité de coordination des associations et ONG (CCA ONG). De nos jours, les ONG, toutes vocations confondues, sont devenues des partenaires actifs dans la conception et la réalisation des projets de développement durable, au-delà des actions ponctuelles d'aide et d'assistance.

Sur le terrain, la méthode d'intervention des ONG se démarque de celle généralement utilisée par les agents de l'État travaillant dans le domaine du développement rural. Les ONG sont plus proches des populations. Leur démarche consiste à avoir un contact direct avec les bénéficiaires. L'identification, la conception et la réalisation des projets sont faites avec une participation active de ces derniers à tous les niveaux : réunions villageoises pour exprimer les besoins et préoccupations du village, mise à la disposition de main-d'œuvre pour la réalisation des travaux; parfois un apport financier.

Ainsi, les actions menées se situent dans un cadre de «développement à la base», inspiré des principes de développement communautaire : citons, par exemple, les projets de développement régional des villages de Koni (Assogba, 1993) et de Fereintoumou (Konaté et al., 1999), et la construction du barrage du village de Bé (Assogba, 1988). Ces actions se traduisent généralement par des microréalisations à l'échelle d'un village, d'un groupe de villages ou d'une région, qui répondent effectivement aux préoccupations locales.

Au Mali, les domaines d'intervention des ONG sont divers : micro finances, entreprises, santé, élevage, agriculture, éducation, radios communautaires, paix sociale, consolidation de la démocratie et de la décentralisation, jumelages, mutuelles, etc. Quel que soit le domaine, les actions de ces organisations se révèlent plus favorables à un développement basé sur les préoccupations locales et s'inscrivent dans un cadre d'économie sociale et solidaire.

Un autre aspect important, c'est que plusieurs de leurs réalisations s'avèrent de véritables produits de la coopération décentralisée, avec un recours non seulement aux ressources humaines et aux pouvoirs publics de la localité mais aussi à l'implication directe des institutions internationales. C'est le cas des villages de Sanankoroba et de Fereintoumou (mentionné plus haut) où des réalisations ont été faites grâce au jumelage avec une ville de Québec, à l'implication des populations locales et des pouvoirs publics, et à la participation de SUCO¹⁴ Mali avec l'appui de l'ACDI¹⁵ (Konaté et al., 1999).

Toutefois, un document de Cissé et al. (1999) nous signale qu'il existe encore des problèmes d'articulation entre coopération et décentralisation au Mali. C'est dire qu'il faut toujours faire avec la hiérarchie administrative qui reste encore lourde. Malgré la démocratie et la politique de décentralisation, cela pourrait retarder ou entraver l'action des ONG et institutions internationales sur le terrain et compromettre bien des initiatives de développement local.

b. Quelques expériences innovantes de développement local et d'économie sociale

Les expériences innovantes de développement local et d'économie sociale sont de plus en plus nombreuses au Mali. On en voit dans toutes les régions du pays. Certaines sont le fruit d'un partenariat entre ONG, bailleurs de fonds, populations et pouvoirs publics. D'autres sont initiées par les populations, qui assurent elles-mêmes l'essentiel du financement. Les cas que nous présentons ici nous paraissent illustratifs de l'ampleur de cette nouvelle tendance économique : réseau des caisses d'épargne et de crédit *Kafo Jiginew*; initiatives d'organisation sanitaire; implication de la société civile (y compris les ONG) dans le rétablissement de la paix au Nord; apports des maliens de la France.

- Micro finances : le cas du réseau des caisses Kafo Jiginew

S'il y a un domaine où les actions des ONG ont été des plus formidables, c'est bien celui des micro finances. Des ONG ont réussi à inciter les paysans à mettre leurs épargnes en commun et à financer leurs crédits, dans un

¹⁴ SUCO (Solidarité Union Coopération) est une ONG canadienne.

¹⁵ ACDI : Agence Canadienne de Développement International

pays où ils constituent la couche la plus pauvre. Certains de ces paysans, il faut le dire, avaient coutume de garder leurs économies à la maison, parfois dans des jarres qu'ils enterraient ensuite. Dans les villes, la même démarche a permis de mettre des services d'épargne et de crédit à la disposition des populations exclues, *de facto*, des systèmes bancaires formels.

Plusieurs réseaux de caisses existent au Mali. Il y a le réseau de Caisses villageoises d'épargne et de crédit autogérées (CVÉCA), créé au milieu des années 1980 grâce à l'assistance allemande (GTZ : *German Agency for Technical Cooperation*; DEG : *German Development Company*; KFW : une corporation financière allemande) et à une participation de la Banque nationale de développement agricole du Mali (BNDA) (Adler, 2001). Il y a également le réseau *Nyèsigiso*¹⁶, créé en 1990 par l'ONG canadienne *Développement international Desjardins*. À ceux-ci, il faut ajouter le réseau *Jemeni*¹⁷ et celui de *Kondo Jigima*¹⁸. Le premier a été créé en 1995 et bénéficie de l'appui de la Caisse française de développement, de la BNDA et du Centre international du crédit mutuel (CICM). Le second, qui a vu le jour en 1991, est une initiative de la Fédération nationale des artisans du Mali (FNAM). Il bénéficie de l'appui du BIT, de la coopération suisse et du CICM.

Mais, le réseau *Kafo Jiginew* (Fédération des greniers en langue *bambara*) reste le premier groupe de financement décentralisé du Mali, avec ses 92 guichets dont cinq caisses urbaines et 83 000 sociétaires. En 1999, il avait à son actif plus d'un milliard de francs CFA de fonds propres. À l'origine, c'est une banque pour paysans, créée en 1987 avec l'appui d'un consortium de quatre ONG (*Comité français pour la solidarité internationale*, SOS faim Belgique, *Mani Tesa* d'Italie, *Agro Action* de l'Allemagne), auquel se sont ajoutés la *Fondation du crédit coopératif*, le *Centre international du crédit mutuel* et l'Union européenne. Le réseau *Kafo Jiginew* repose essentiellement sur l'épargne des producteurs de coton et la distribution de crédits à ses membres. Il a des caisses dans de nombreux villages du sud, notamment dans les villages encadrés par la CMDT. De plus, depuis 1994 il a ouvert des caisses urbaines pour recueillir les avoirs des petits artisans, commerçants, fonctionnaires et micro entreprises du secteur informel. Aussi, pour intéresser davantage les femmes, un système de crédits associatifs pour femmes a été étudié (Serbin, 2000).

Chose encore plus originale, c'est que le réseau est dirigé par un conseil d'administration représentant les associations villageoises et les organisations paysannes sociétaires. Il est entouré de cadres de haut niveau pour son expansion, notamment vers les régions arachidières et d'élevage.

¹⁶ Voir site : <http://microfinancement.cirad.fr/cgi-bin/organismes/excelocp1?exelocp?LOCP=MALI&LAN=fr>

¹⁷ CICM (2002). Plate forme d'appui. Mali : Jemeni. Adresse Internet : www.cmutuel.com/cicm/actions/malijemi.asp

¹⁸ CICM (2002). Plate forme d'appui. Mali : Kondo Jigima.

Adresse Internet : www.cmutuel.com/cicm/actions/malikj.asp

- Santé : initiatives d'organisation sanitaire

Nous nous intéressons ici aux organisations autour des centres de santé communautaires et au sein des mutuelles de santé.

Les centres de santé communautaires ont été créés sur l'initiative des populations à Bamako, suite à une certaine carence de l'administration de la santé. Cette initiative fut adoptée par le gouvernement en 1990, comme élément de sa « politique sectorielle » financée par la Banque mondiale. La population, regroupée en association, crée et gère les centres de santé communautaires. C'est l'association qui recrute et paie le personnel. Les ressources proviennent de la tarification des activités, de la vente des médicaments essentiels et des subventions. En 1996, on comptait 25 centres de santé communautaires dans le district de Bamako (Coulibaly et Kéïta, 1996). Ils sont estimés à 500 au niveau national (Van Belle, 2002).

Quant à la mutualité en santé, elle reste encore embryonnaire. Elle est présente surtout à Bamako. Il y a la Mutuelle des travailleurs de l'éducation et de la culture (MUTEC) et la Mutuelle des travailleurs de la santé et de l'action sociale (MUTAS). La MUTEC est la plus active et ses activités ne cessent de s'augmenter. Suite à une enquête effectuée auprès de ses adhérents, elle a créé un centre de santé en 1990. En 1996, elle couvrait déjà 2000 agents et leurs familles. Comme prestations, les membres bénéficient de consultations de médecine générale, de soins maternels et infantiles, de soins infirmiers et de quelques examens de laboratoire, ainsi que de la vente des médicaments essentiels aux malades. Les cotisations forfaitaires des familles et les recettes issues des prestations permettent au centre de couvrir les charges. La deuxième mutuelle, la MUTAS, est plus récente et s'inspire de l'expérience de la première. On pourrait situer sa création en 1996; elle devait couvrir 2000 agents et leurs familles et offrir les mêmes prestations que la MUTEC (Coulibaly et Kéïta, 1996).

- Paix sociale : implication des ONG

Ce cas est exceptionnel et démontre le rôle prépondérant que peuvent jouer les ONG et autres groupes civils dans la création d'un climat de paix sociale; un facteur déterminant dans le développement d'une communauté. Poulton (1996) nous apprend que les négociations, qui ont abouti à la fin de la rébellion Touarègue dans le nord du Mali, ont été en grande partie l'œuvre de la société civile, dont les associations, les ONG (y compris les caisses d'épargne mutuelles et les groupements d'intérêt économique), les coopératives, les syndicats, les chambres consulaires et les ordres professionnels. C'est par elle que furent obtenus le dépôt des armes, la réintégration dans l'armée des rebelles et la relance du développement économique. Certaines organisations non gouvernementales avaient fourni du ravitaillement et des moyens de déplacement, et un travail minutieux de relations publiques avait permis de réunir des chefs traditionnels et religieux avec des associations et des

membres des mouvements armés. Ont été exclus de ces négociations l'administration, les forces armées, le gouvernement et les partis politiques.

- Apports de la diaspora : le cas des maliens de la France

Le Mali est un pays à grande migration, et les émigrés maliens ont toujours joué un rôle prépondérant dans le développement de leurs localités d'origine. Ils sont parfois à la base des contacts entre leurs villages d'origine et les organisations et villes de leurs pays d'accueil. Ainsi ont été noués plusieurs jumelages de villages maliens avec des villes d'autres pays, notamment en Europe et au Canada. Mais, l'aspect le plus important de leur contribution reste les transferts de fonds pour la réalisation des projets de développement dans leurs localités d'origine.

Le cas le plus frappant reste celui des maliens vivant en France. Ces derniers participent au développement de leurs régions d'origine : construction d'écoles, de mosquées, provision de médicaments pour les centres de santé, etc. Dans les années 1990, on estimait à 25 millions de dollars les transferts de fonds des émigrés maliens en France, pendant que l'aide publique française au développement au Mali s'élevait à 93 millions de dollars (Assogba, 2002, p. 5).

Alors, que faudrait-il comprendre de l'évolution du développement local et de l'économie sociale et solidaire au Mali?

5. Approfondissement de la compréhension de l'évolution du développement local et de l'économie sociale au Mali

Cet approfondissement de la compréhension est fait sur la base des tendances relevées ci-haut afin de cerner les types d'interventions ou d'actions plus favorables à la création de richesses au Mali où, rappelons-le, les conditions socioéconomiques restent encore précaires.

Nous y relevons une différence notoire entre la situation créée par les interventions des structures de l'État et celle provoquée par les interventions des ONG et les activités initiées par les populations. Tout semble se jouer au niveau de la considération accordée à l'être social, sa logique et son environnement dans les activités de développement. Dans cette situation, quels types d'actions favoriseraient mieux la création, par les populations locales, de richesses leur permettant de survivre, voire obtenir une amélioration satisfaisante des conditions de vie?

D'abord, quelles interventions le favoriseraient peu? Ce sont celles des structures de l'État, dans lesquelles peu de respect est accordé aux préoccupations, logiques et stratégies locales. Dans ces interventions, le

développement des communautés semble réduit à une simple affaire de transfert de recettes. Tout indique qu'on se soucie peu de la viabilité de celles-ci dans le contexte d'application. Toute recette ou tout savoir découlant du milieu ou des populations bénéficiaires est donc banalisé. On manque alors de saisir le caractère relatif du développement local. Puisque, de toute façon, les contextes environnementaux, socioculturels et économiques ne sont pas les mêmes, le plus souvent les opérations menées n'atteignent point les objectifs fixés. Et la situation des communautés reste précaire.

Par contre, quelles actions contribueraient mieux à la réalisation d'un développement basé sur les préoccupations locales et à la création de richesses par les communautés? Ce sont, d'après notre analyse, les actions impliquant les ONG ou issues des populations. Dans ces actions, une place centrale est accordée aux populations, à leurs préoccupations, leurs logiques et leurs stratégies. Le caractère relatif du développement local et de l'économie sociale prend toute son importance ici. Les populations sont davantage écoutées et responsabilisées. Cela favorise une multiplication d'initiatives basées sur les préoccupations du milieu et une meilleure organisation des activités d'économie sociale et de développement local. Toute chose qui est favorable à la création, par les populations, de richesses susceptibles de leur permettre de sortir du cycle infernal de la pauvreté et de la précarité. Et, pensons-nous, les actions, ainsi pensées et réalisées en fonction des préoccupations locales, respectent mieux l'évolution du contexte et des besoins.

6. Proposition de pistes d'amélioration

Les pistes d'amélioration que nous proposons visent à éviter les interventions, telles que celles menées par les structures de l'État (voir plus haut), peu favorables à l'amélioration des conditions de vie des communautés. Cela est d'autant plus important que, malgré la décentralisation politique et économique au Mali et en dépit de la multiplication des expériences d'économie sociale et de développement axées sur des besoins locaux, il existe encore, chez des agents, des habitudes susceptibles d'entraver une éventuelle création de richesses par les communautés. On les retrouve non seulement chez des agents de terrain, mais aussi dans l'administration où, d'après Cissé et al. (1999), il y a encore des difficultés d'articulation entre coopération et décentralisation. En regard de ce facteur, nous proposons deux alternatives :

- envisager des sessions de formation à l'intention des agents de développement : cela pourra se faire en formation initiale ou en formation continue, selon le cas. Une telle intervention permettra d'agir au niveau des logiques, de façon à provoquer un changement de visions chez les agents qui n'ont pas encore intégré les pratiques de développement local axées sur les populations et leurs préoccupations, et favorables à la création de richesses. Seront visés par la formation non seulement les agents de terrain, mais aussi les décideurs de

politiques de développement et les étudiants évoluant dans les domaines du développement local et de l'économie sociale et solidaire.

- **créer un cadre plus favorable à la coopération décentralisée:** cela devrait se faire en concertation avec l'ensemble des acteurs de développement local. Il s'agira de relever les difficultés qui se posent à la coopération décentralisée et d'y trouver des solutions (administratives, politiques, juridiques, etc.) qui soient viables. Un tel cadre favoriserait davantage des partenariats entre les acteurs nationaux (ONG, populations, services publics) et institutions internationales. Bien articulés, ces partenariats favoriseraient non seulement la consolidation des activités menées sur le terrain, mais aussi pourraient provoquer un véritable changement de visions chez les agents traînant encore des habitudes peu recommandables pour l'économie sociale et le développement local.

À notre avis, appliquées, ces propositions apporteront un appui utile aux efforts déjà fournis dans le domaine de l'économie sociale et du développement local au Mali.

7. Conclusion

Dans le domaine du développement local et de l'économie sociale et solidaire, le Mali est en pleine mutation. Les expériences innovantes relevées se révèlent des réponses aux difficultés vécues par les populations, à la suite de l'échec global des politiques nationales de développement et des conséquences des programmes d'ajustement structurel. Le plus souvent, elles sont le fruit de la collaboration des populations avec l'ensemble des partenaires de développement, y compris les pouvoirs publics, les structures politiques, les ONG et institutions nationales et internationales. Elles se révèlent également un véritable creuset de coopération décentralisée qui permet aux populations locales d'avoir des contacts plus directs avec les organismes et institutions internationaux de développement.

Un des secrets de la réussite reste cependant l'approche d'intervention utilisée par les ONG sur le terrain; une approche dominée par l'implication véritable des populations à tous les niveaux de conception et de réalisation des projets. Mieux que les interventions des structures de l'État, les actions des ONG et celles initiées par les populations se révèlent plus favorables à la création, par les populations locales, de richesses susceptibles de leur assurer une survie, voire une amélioration satisfaisante des conditions de vie. Il reste à souhaiter que l'État fasse les efforts qui s'imposent pour faciliter l'articulation des actions relevant de la coopération décentralisée.

8. Références

- Adler, M. (2001). «Village Banks in Mali : A successful Project of Self-help Promotion», in *D+C Development and Cooperation*, n° 1, January-February, pp.18-20.
- Assogba, Y. (1988) «Le paradigme interactionniste et le processus du développement communautaire: l'exemple des ONG en Afrique», in *Revue canadienne d'études et du développement*, vol. IX, n° 2, pp. 201-218.
- Assogba, Y. (1993). «Entre la rationalité des intervenants et la rationalité des populations bénéficiaires: l'échec des projets en Afrique noire », in *Cahiers de Géographie du Québec*, vol. 37, n° 100, avril, pp. 49-66.
- Assogba, Y. (2002). *Et si les Africains de la diaspora étaient des acteurs du développement de l'Afrique?*, CRDC, Série recherche n°.25, Université du Québec à Hull.
- Bernus, E. (1992). «Être Touareg au Mali,» in *Politique africaine, Le Mali : la transition*, n° 47, octobre, trimestriel.
- Bertrand, M. (1992). «Un an de transition politique : de la révolte à la troisième république,» in *Politique africaine, Le Mali : la transition*, n° 47, octobre, trimestriel.
- Châu, L. (1992). «Politiques économiques et crises durant les 30 années d'indépendance,» in *Politique africaine, Le Mali : la transition*, n° 47, octobre, trimestriel.
- Cissé, H. B. et al. (1999). *Liens entre la décentralisation et la coopération décentralisée au Mali*. (Document de réflexion ECDPM, n° 6), Maastricht, ECDPM.
- Cissé, M. C. et al. (1981). *Mali: le paysan et l'État*, Paris, Éditions L'Harmattan.
- Coulibaly, S. O. et Moussa Kéïta (1996). «Économie de la santé au Mali,» in *Cahiers « Santé »*, volume 6, pp. 353-359, novembre-décembre.
- Defourny, J. et P. Develtere (1999). «Origines et contours de l'économie sociale au Nord et au Sud,» in Defourny, J. et P. Develtere (1999) (Éds.). *L'économie sociale au Nord et au Sud*, Bruxelles (Belgique), De Boeck & Larcier s.a., pp.25-56.
- Dembélé, K. (1981). «La dimension politique du développement rural,» in Cissé, M. C. et al. *Mali: le paysan et l'État*, pp. 103-130, Paris, Éditions L'Harmattan.
- Diallo, M. C. (1991). «Les derniers jours de Moussa Traoré au pouvoir : comment Bamako a chassé son général », in *Jeune Afrique*, n° 1580, du 10 au 16 avril, pp. 18-21.
- Diarrh, C. O. (1990). *Mali : bilan d'une gestion désastreuse*, Paris, L'Harmattan.

- Dombrowsky, K., G. Dumestre et F. Simonis (1993). *L'alphabétisation fonctionnelle en Bambara dans une dynamique de développement: le cas de la zone cotonnière (Mali-Sud)*, Montmagny, Qc, Marquis.
- Easton, P. et al. (1999). «Le développement d'un syndicat agricole au Mali; accroître la responsabilisation au niveau local », in *Notes CA* (Notes sur les Connaissances Autochtones), juin, n° 9.
- Fall, A. S. et L. Favreau (2002). *Création de richesses en contexte de précarité : une comparaison Sud-Sud (Afrique et Amérique Latine) et Nord-Sud (Canada, Afrique et Amérique Latine)*, Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités (CRDC), Université du Québec en Outaouais, novembre.
- Goodman, M. et R. Karash (1995). «Six Steps to Thinking Systemically», in *The Systems Thinker*, vol. 6, n° 2, March.
- Jacquemot, P. (1981). «Introduction: une économie de partage du surplus paysan,» in Cissé, M. C. et al. *Mali: le paysan et l'État*, pp. 9-20, Paris, Éditions L'Harmattan.
- Kébé, Y. G. (1981). «L'agriculture malienne, le paysan, sa terre et l'État,» in Cissé, M. C. et al. *Mali: le paysan et l'État*, pp. 21-102, Paris, Éditions L'Harmattan.
- Konaté, M. et al. (1999). *Sur les petites routes de la démocratie : l'expérience d'un village malien*, Montréal, Les éditions Écosociété, En collaboration avec SUCO.
- Leclerc, Y. (2002). «Les CLD et le développement local : défis et enjeux, » in Favreau, L., M. Robitaille et D. Trembray (dir.) (2002). *Quel avenir pour les régions?* Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités (CRDC), Université du Québec en Outaouais, pp. 291-299.
- Niangaly, A. (2000). «CMDT: la révolte des paysans de Bougouni,» in *Le 26 mars* du 14/02/2000, Bamako, Mali.
- Poulton, R. E. (1996). «Après cinq ans de guerre : vers la réintégration des Touaregs au Mali», in *Le Monde diplomatique*, novembre, p.13.
- Raghavan, N. (1992). «Les ONG au Mali,» in *Politique africaine, Le Mali : la transition*, n° 47, octobre, trimestriel.
- Sanogo, B. (1989). *Le rôle des cultures commerciales dans l'évolution de la société Sénoufo (Sud du Mali)*, CRET, Université de Bordeaux III.
- Serbin, S. (2000). «Kafo-Jiginew prisonnière de la crise du coton?», in *Grain de sel, Inter-réseaux développement rural*, n° 15, juillet.
- Van Belle, V. (2002). «La mutualité au Mali, En route vers les campagnes! », in *En Marche, Le journal de la mutualité chrétienne*, n°1264, 7 novembre, Site Internet : <http://www.enmarche.be/Cooperation/Mali.htm>

Économie sociale et développement local en Mauritanie

Par
Habiboullah KANE

Note sur l' auteurs :

Habiboullah KANE prépare un diplôme d'Études Supérieures Spécialisées(D.E.S.S) en Développement régional à l'Université Jules Verne Picardie d'AMIENS en France. Il poursuit actuellement son stage à la Chaire de Recherche du Canada en Développement des Collectivités depuis octobre 2002.

Présentation générale

La Mauritanie couvre une superficie de 1030700 km². Elle est limitée au nord par le Sahara occidental et l'Algérie, à l'est par le Mali, au sud par le Mali et le Sénégal et à l'ouest par l'Océan Atlantique. Plus de la moitié du territoire national au nord est désertique et faiblement peuplé. La zone sahélienne s'étend d'ouest en est sur une bande de 200 km traversant le pays dans sa partie méridionale. Au centre et au nord, le relief est constitué de massifs montagneux tels que ceux de l'Adrar et du Tagant qui culminent entre 400 et 800 mètres. Le sud connaît quelques périodes de pluies (3 mois) qui deviennent de plus en plus faibles au fur et à mesure de l'avancée du désert.

La population mauritanienne est composée de Maures (arabo- berbères), de Haratines¹⁹(maures noirs majoritaires), de Halpoularen (ethnie peulh), de Soninkés, de Wolofs et de Bambaras. Elle est estimée à 2 680 463 habitants au 30 avril 2003 (Rapport spécial de la Mission FAO/PAM du 3 déc.2002). Cette estimation est fondée sur les résultats du recensement général de la population en décembre 2000. Selon ces données, la population en décembre 2000 était de 2 548 157 personnes avec un taux de croissance annuel de 2,6 %.

Sur le plan économique, la Mauritanie fait partie du groupe des PMA (Pays les Moins Avancés.) Son Produit national brut (PIB) par habitant, soit \$380 par an, est faible. Plus de 50% de sa population vit en dessous du seuil de pauvreté. En 2001, son Indice de développement humain (IDH) est de 0,437 et correspond au 139ième rang sur les 162 pays classés par le rapport 2001 du PNUD. Le taux de chômage avoisine les 30% selon le rapport CECO CONSEILS. La faiblesse des ressources internes de la Mauritanie est comblée en grande partie par le recours à l'aide extérieure.

Avec les échecs des politiques publiques mises en place après l'indépendance et les effets négatifs des programmes d'ajustement structurel (à partir de 1985), les pouvoirs publics ont mis au point, avec l'aide des partenaires au développement, les éléments d'une stratégie de lutte contre la pauvreté (1994). En même temps, les initiatives de la société civile, longtemps banalisées, trouvent un écho favorable au niveau des pouvoirs publics et des partenaires au développement.

Nous étudierons successivement l'évolution et l'impact des politiques publiques de développement qui ont conduit à une remise en question ou à un aménagement de ces stratégies et l'état des lieux des différentes initiatives économiques et populaires. Ensuite nous analyserons les résultats atteints par ces initiatives (emplois

¹⁹ Les Haratines sont littéralement des « anciens esclaves affranchis », culturellement arabes, mais de race noire. La controverse autour de leur statut soulève la question de savoir si l'esclavage existe toujours en Mauritanie ou pas ?

créés, qualité et impact de ces initiatives dans la communauté, etc.), leurs atouts, leurs limites et surtout leur appréciation par les politiques publiques (nationales et internationales). Enfin, nous étudierons les conditions de réussite ou de développement des initiatives économiques populaires.

I- Des politiques publiques de développement aux stratégies de lutte contre la pauvreté :

1 Évolution des politiques publiques de développement

Jusqu'à une période récente (1985), le contexte politique mauritanien était caractérisé par une centralisation du pouvoir, entraînant une méfiance, voire l'hostilité aux initiatives individuelles et collectives ayant pour objet la constitution d'ONG. Le mouvement associatif n'était toléré que dans le cadre de pré coopératives et coopératives.

L'État s'est engagé dans des projets de développement agricole avec la création de la Société nationale de développement rural (SONADER) et plus récemment, dans les années 1990, la mise en place d'Institutions financières non bancaires en faveur du monde rural : UNCACEM (Union nationale des coopératives agricoles, de crédit et d'épargne en Mauritanie) et UNCOPAM (Union nationale des coopératives de pêche artisanale en Mauritanie). Ces deux structures proposent des services divers de conseil, d'expertise, de subvention, de mise en œuvre de projets et de financement sous forme de micro crédits. Elles sont inégalement réparties sur le territoire national et fonctionnent sur le mode de l'assistance avec des financements extérieurs distribués sous forme de subventions ou de crédits la plupart du temps non remboursés. Donc, elles contribuent peu à la mobilisation de l'épargne locale et ne sont pas coordonnées entre elles.

Par ailleurs, l'enjeu foncier met aux prises depuis deux décennies (réforme agraire de 1983), les populations négro africaines de la vallée du fleuve à l'État mauritanien qui entend mettre en valeur cette région selon un projet précis de modernisation reposant sur l'agriculture irriguée. Selon le système coutumier, la terre n'appartient pas à l'individu mais au groupe lignager. Elle est gérée par le doyen du lignage qui répartit les parcelles entre les familles. Le heurt de la logique modernisatrice et le système traditionnel particulièrement vivace est au centre de la tension. Au niveau économique, l'État entend entreprendre des projets de développement agricoles sans être paralysé par les prétentions foncières des propriétaires traditionnels. Le passage à la propriété privée (voulue par les institutions financières internationales) doit permettre de libérer les initiatives et accroître la production. Les populations y voient plutôt un motif d'expropriation car, cette réforme

profite essentiellement aux Maures (privés, fonctionnaires, commerçants) habitant le Nord et particulièrement Nouakchott²⁰. Ces individus disposent non seulement des moyens financiers conséquents permettant une rapide mise en valeur, ce qui va évidemment dans le sens de l'impératif gouvernemental d'autosuffisance alimentaire mais encore, ils bénéficient d'appuis en haut lieu, l'État, rappelons le, étant avant tout aux mains des Maures. Cette situation entraîne une méfiance des populations de la vallée du fleuve envers les logiques d'autosuffisance alimentaire prônées par l'État. Elles défient les autorités en développant les cultures traditionnelles vivrières sous pluies au détriment des cultures irriguées, refusant ainsi de devenir des ouvriers agricoles à la solde des privés. Cette situation entraîne des mouvements de migration et l'appauvrissement de la paysannerie qui n'a d'autre choix que d'accepter cette loi car les pluies se font de plus en plus rares. Ce mouvement de migration vers les pays du Nord a fait que de nouvelles alliances entre émigrés se sont établies afin de développer des projets de développement agricoles avec, pour et par les populations du Sud dans le but de rétablir la cohésion des communautés ébranlées par les actes des pouvoirs publics. Avec les coûts des intrants (semences, carburant, entretien moto pompes,...) de la culture irriguée, les paysans deviennent dépendants de l'État au lieu d'être partenaires.

Dans le domaine des soins de santé primaires, des progrès ont été réalisés grâce à l'application de l'Initiative de Bamako(IBM)²¹ de 1987 qui préconise la participation des populations à la gestion des services de santé locaux (via un comité de gestion élu) et aux décisions prises pour l'amélioration des services. Ceci crée un sentiment d'appartenance et d'identification de la communauté au système. Dans cet esprit, il est généralement admis que les fonds générés par la communauté (avec l'achat des médicaments essentiels) doivent rester dans celle-ci (au niveau des centres ou postes de santé villageois). Ces fonds issus de la vente des médicaments sont répartis comme suit : 30% pour la motivation du personnel infirmier, 30% pour le réapprovisionnement en médicaments et 40% pour le fonds de sécurité. Avec ces 40%, les populations peuvent en disposer pour financer de petites activités génératrices de revenus comme le maraîchage. Cependant, des progrès restent à faire quant à la création de mutuelles de santé car elles n'existent pas encore en Mauritanie ou l'expérience n'y a pas été encore tentée comme au Sénégal par exemple où on en dénombre plus d'une trentaine. Cependant, toutes les mutuelles existantes aujourd'hui intègrent dans leurs projets un volet « santé ».

²⁰ B.Crousse « La Mauritanie, le foncier et l'après barrage », Politique africaine n°30, juin 1988, cité par P.Marchesin

²¹ L'Initiative de Bamako est un ensemble de réformes politiques élaborées en réponse à la dégradation rapide des systèmes de santé dans les pays en développement pendant les années 70 et 80

2. Les stratégies de lutte contre la pauvreté

L'État, toujours avec ses partenaires au développement, explore de nouvelles pistes susceptibles de satisfaire les demandes sociales qui se font de plus en plus pressantes. C'est seulement à partir de 1994 que les autorités ont commencé à élaborer des stratégies de lutte contre la pauvreté.

Les actions les plus récentes engagées par l'État et ses partenaires au développement pour cibler les populations les plus vulnérables afin de réduire les coûts sociaux dus aux effets des programmes d'ajustements structurels sont la création d'un Commissariat aux droits de l'Homme, à l'insertion et à la lutte contre la pauvreté, la création d'un Cyber forum pour la mise en réseau des différents acteurs de la société civile et la création des Caisses populaires d'épargne et de crédit(CAPEC).

2.1 Commissariat aux droits de l'Homme, à l'insertion et à la lutte contre la pauvreté

La création du Commissariat aux droits de l'Homme, à la l'insertion et à la lutte contre la pauvreté(CDHLCPI) a eu lieu en 1998. Le volet « Droits de l'Homme » est plutôt politique car les subventions et dons accordés par les bailleurs de fonds étrangers sont liés au respect des droits humains. Le volet « Insertion » concerne les diplômés chômeurs et surtout, l'insertion des couches populaires pauvres qui ont quitté les campagnes et sont venues s'installer à la périphérie de la capitale espérant y trouver du travail. Ce phénomène frappe beaucoup plus la composante Haratine dont les terres sont accaparées par les hommes d'affaires maures qui, profitant soit de leur statut de maîtres, de leur puissance financière ou de la réforme agraire, les ont dépossédés et ont emménagé sur leurs parcelles. Cela pose le problème de la question foncière en Mauritanie.

Le volet « lutte contre la pauvreté » embrasse plusieurs domaines (programmes en milieu rural et urbain, insertion des diplômés chômeurs, formation professionnelle, habitat social, projets d'appui aux coopératives...) L'intervention en milieu rural a réellement commencé en 2001 suite à l'incidence de la pauvreté dans cette zone qui concentre 76,5% de la population pauvre, selon les résultats des enquêtes réalisées par l'Office National de la Statistique(ONS) en 2000.

Les bénéficiaires de ces services ne sont pas associés au financement de leurs projets car l'État s'est fixé lui même ses priorités. Les bénéficiaires sont confinés à leur statut d'assistés.

2.2 La mise en place d'un Cyber-forum

La mise en place du Cyber forum constitue une réponse institutionnelle aux besoins de la société civile pour un accès peu coûteux à l'Internet pour les ONG, les journalistes et les maires de communes en dehors de

Nouakchott. Rebaptisé « Cyber forum de la société civile », il a vu le jour avec l'appui du PNUD. Aujourd'hui, 383 ONG y sont inscrites (Quotidien NKC INFOS N0 368 du 13 mars 2003).

Autour des différents thèmes d'intérêt des ONG (femmes, éducation, santé, environnement, etc.) et en fonction des événements extérieurs (actualités, colloques, conférences, campagnes de sensibilisation), une session de formation est organisée avec le groupe et sur ses propositions. Les groupes définissent également leurs besoins en accompagnement et en formation professionnelle (besoins spécifiques, meilleure structuration d'une association, techniques de sensibilisation et de mobilisation sociale, etc.). L'ensemble de ces besoins est pris en considération et négocié avec les partenaires désireux d'appuyer le Cyber Forum y inclus à travers l'Internet..

L'esprit du Cyber forum était de créer un outil de contrôle des différentes ONG et leur mise en réseau. Mais, tous les acteurs de la société civile ne sont pas représentés, tels que ceux qui travaillent dans l'ombre ou qui sont à l'intérieur du pays, loin de la capitale. Certaines ONG se sont appropriées cet outil et à ce titre, Le Quotidien NKC- INFOS du 24 février 2003 cite « *le départ de l'ancien gérant, président de l'ong Eco Développement, soupçonné à l'époque d'avoir profité d'appuis, de subventions et de contrats pour son association sous le couvert du cyber forum* ». Les différentes ONG inscrites ne coopèrent pas entre elles et sont plutôt tournées vers la recherche de partenaires étrangers. Les liens historiques forts, la culture, n'ont pas servi aux acteurs des ONG de travailler ensemble dans une « atmosphère de coopération » qui a fait par exemple le développement des districts industriels en Italie (Kane, 2002).

2.3 Les Caisses populaires d'épargne et de crédit (CAPEC)

Le système bancaire mauritanien se désintéresse totalement des petits épargnants. Il accorde des crédits à court terme aux gros commerçants et aux entrepreneurs de pêche industrielle sans chercher à élargir sa clientèle ni à innover sur le plan financier. Ainsi, les franges les plus vulnérables de la société sont exclues du système. Les CAPEC sont nées de la volonté de l'État de cibler essentiellement les populations vulnérables des quartiers de Nouakchott et de certaines villes de l'intérieur mais aussi et surtout, de drainer l'épargne informelle que les experts (Marouani, 2000) estiment à 30 milliards d'UM en 1996 si on inclut les transferts sans contrepartie selon l'expert (soit environ 105 millions \$US) Malgré les performances économiques et sociales enregistrées en Mauritanie ces dernières années, le phénomène d'urbanisation a entraîné une paupérisation croissante de la population mauritanienne.

Les ressources des CAPEC proviennent essentiellement de trois sources : l'épargne des sociétaires, le budget de l'État et le concours des bailleurs de fonds, essentiellement la Banque africaine de développement, la Banque Mondiale et l'ACDI (Agence canadienne de développement international)

Au cours de l'année 1997, quatre CAPEC ont été mises sur pied : 3 à Nouakchott et une à Nouadhibou. L'objectif affiché était d'atteindre 20 caisses en 2003 mais aujourd'hui, on en est à 15 et elles ne couvrent pas toutes les régions du pays.

L'adhésion aux CAPEC est ouverte à toute personne qui a son domicile, son travail, une résidence ou une place d'affaires dans le territoire de la caisse, qui fait une demande d'admission, s'engage à respecter les règlements et qui souscrit au moins une part sociale d'un montant 5000 UM. (environ 18\$ US). Il faut souligner que ce montant peut être considéré comme élevé pour les plus pauvres (notamment les femmes) qui ont aussi parfois des difficultés à comprendre le mécanisme de fonctionnement des CAPEC. Il arrive que des sociétaires qui ne remplissent pas les conditions d'obtention de crédit, se désengagent pour obtenir le remboursement de leur contribution initiale afin de pouvoir satisfaire une dépense urgente (nourriture, soins médicaux, etc.) (Marouani, 2000)

La création des Caisses d'épargne et de crédit, puis leur généralisation dans le pays, visait un but social de premier ordre : aider les personnes à faibles revenus à faire face aux coûts de la vie et peut-être, grâce au système de crédit à intérêt faible, leur permettre d'améliorer leurs revenus et de subvenir en toute indépendance à leurs besoins. Au départ, les Caisses semblaient s'orienter dans le sens défini par la politique générale de lutte contre la pauvreté, mais depuis peu, ces caisses ont changé leur condition d'octroi de crédits et appliquent désormais le même système onéreux que les banques.

Aujourd'hui, l'intérêt pour tout prêt est de l'ordre de 17%²² comme dans toutes les banques. Plus que cela, les retards de paiements sont sanctionnés par des amendes pouvant aller jusqu'à la moitié du crédit contracté. On est bien loin du but social et de la quasi-gratuité des services tant chantés au moment de l'ouverture de ces caisses. Ces caisses poursuivent aujourd'hui un but de rentabilité financière comme les banques de la place.

2.4. Création des centres de formation

Par ailleurs, des structures de formation ont vu le jour pour permettre aux acteurs de la société civile (les jeunes et les femmes en particulier) de maîtriser les outils de gestion, de s'insérer dans la vie active par l'apprentissage de différents métiers . On retiendra entre autres les centres de formation et de perfectionnement professionnel (CFPP) réparties dans 8 régions et dispensent une formation pour les besoins immédiats du secteur informel comme la mécanique auto, plomberie, menuiserie, maçonnerie, soudure, couture et confection des vêtements, ...etc. Le Centre de formation et de promotion féminine (CFPF) apporte conseil et assistance aux associations

²² Le taux d'intérêt fixé par les banques se situent entre 17 et 22%. Certains taux atteignent même 28% . Les prêts sont à court terme.

féminines. Mais, ces centres de formation manquent de structures en aval comme les Coopératives Jeunesse de Services (CJS), ou les Carrefour Jeunesse Emploi (CJE) que l'on retrouve au Québec pour l'accompagnement des jeunes dans leurs projets d'insertion sociale par le travail.

II- Les différentes formes d'initiatives économiques populaires :

Avec les coûts sociaux des programmes d'ajustement structurel, les initiatives économiques populaires comme les tontines, les mutuelles ou les coopératives de travail (Twiza) se sont renforcées au point d'être reconnues par les pouvoirs publics et certaines ONG nationales. A côté de ces formes d'initiatives populaires, d'autres formes de solidarité sociale continuent à exister même si elles ne sont pas reconnues officiellement par les autorités.

1. La « tontine » comme modèle de micro finance informelle.

Une réflexion sur la tontine nous paraît nécessaire, d'une part en raison de son importance en Mauritanie (à Nouakchott seulement, on en dénombre plus de 60 (Marouani, 2000), d'autre part en raison du fait que ces tontines vont constituer une base pour la mise en place des mutuelles en Mauritanie. Cette épargne liquide est estimée à quelques 9 milliards d'ouguiyas (UM)²³, soit environ 30 millions de dollars US, selon le rapport Albert Marouani. La tontine permet à ses membres d'épargner leurs excédents de trésorerie et si besoin de bénéficier de prêts pour investir dans de petits projets comme la teinture, la couture, le maraîchage, etc. Cependant, ces tontines souffrent d'un manque de coopération entre elles pour une plus grande capacité de financement et une meilleure reconnaissance de la part des autres acteurs du développement (État et ONG internationales). C'est cette limite organisationnelle que la mutuelle des Associations Féminines d'Épargne et de Crédit (MAFEC)²⁴, créée en 1994 par 30 femmes, tentera de dépasser en fédérant plusieurs tontines et adapter les modes de fonctionnement par rapport aux demandes sociales. Elle sera suivie par d'autres groupes de femmes telle que la Nissa Bank ou (la banque des femmes), de jeunes et même par l'État avec la création des caisses populaires en 1997.

- La Mutuelle des associations féminines d'épargne et de crédit (MAFEC) : une expérience innovatrice

La création de la Mutuelle des associations féminines d'épargne et de crédit remonte à 1994. La création de la Mutuelle AFEC répond à des besoins exprimés par un groupe de femmes (vingt femmes au départ) confrontées

²³ En 1973, la Mauritanie s'est retirée de la zone franc et a créé sa propre monnaie indexée sur le dollar américain : l'ouguiya(UM). 1 \$US équivaut aujourd'hui à environ 275 UM .

²⁴ La MAFEC a reçu de la part du FNUAP (Fonds des Nations Unies pour l'Aide à la Population) le prix femme en 1997 pour récompenser ses efforts.

aux problèmes de sécurisation de l'épargne et d'accès au crédit. Elle s'appuie sur un capital d'expériences issues des formes associatives traditionnelles (tontines).

L'approche adoptée vise la révision de l'organisation interne des tontines et des autres associations traditionnelles afin :

- de mobiliser l'épargne des femmes
- de faciliter l'accès des femmes aux services financiers
- de contribuer à l'éducation économique et financière des femmes
- de promouvoir une micro assurance féminine novatrice
- de contribuer au renforcement des capacités entrepreneuriales des femmes.

L'initiative a suscité l'émergence de huit groupes communautaires d'épargne et de crédit ayant totalisé 178 membres entre 1994 et 1997.

Après avoir testé le recyclage des sommes collectées par le système tontinier classique sous forme de prêts rémunérés orientés vers des activités génératrices de revenus, les groupes communautaires d'épargne et de crédit ont constitué une Mutuelle pour se conformer au cadre légal régissant les activités d'épargne et de crédit en Mauritanie (Sokhna LY). En plus de ces organes statutaires classiques, la Mutuelle issue des pratiques financières traditionnelles dispose d'une catégorie spéciale de « gérantes à la base » appelées « Mères sociales ». Elles assurent l'organisation et la supervision des activités à travers les groupes de solidarités constitués par les membres. Ces groupes de solidarité composés de 20 à 30 membres permettent une meilleure participation et une implication des clients/bénéficiaires des services de la Mutuelle et assurent le contrôle social élément fondamental de la Mutuelle. Elles sont bénévoles et bénéficient d'une considération morale

La mutuelle pratique à la fois une politique d'épargne, une politique de crédit et une politique sociale. La mobilisation de l'épargne a été réalisée par la collecte de cotisations mensuelles étalées sur dix mois. Le montant des cotisations variaient entre 9 \$US et 18 \$US par membre.²⁵ Cette étape a permis de tester les capacités d'épargne du groupe et d'apprécier le degré de motivation des différents membres. En février 1995, le montant global de l'épargne réalisé par les trente (30) initiatrices s'élevait à 1.275.000 UM (un million deux cent soixante quinze mille ouguiya), soit 7360\$ US de l'époque. En décembre 2002, Le nombre d'adhérents est passé à 386

²⁵ Le taux de change était à l'époque (1994) environ 173 UM pour 1 dollar us. Aujourd'hui (2003), ce taux est passé à 275 UM pour 1 dollar us.

femmes en milieu urbain et 1600 bénéficiaires en milieu rural. L'épargne réalisée était de 23 742 716 UM en milieu urbain soit 86 337\$US et 4000 000 UM en milieu rural, soit 15 545\$ US(Sokhna LY, Rapport d'activité MAFEC au 31 décembre 2002) Comme dans les tontines, le système d'épargne mis en place permet aux membres de mettre à l'abri des sollicitations familiales les excédents de trésorerie. Il a permis aussi l'instauration d'une discipline financière favorable à la gestion rationnelle des revenus disponibles. Le caractère incitatif consolide l'autonomie financière des membres et procure à la mutuelle des ressources régulières utilisées pour fournir des crédits avec des taux d'intérêts compétitifs par rapport aux usuriers et au système formel.

L'Association s'est également lancée dans le financement d'opérations de commercialisation des céréales, contribuant ainsi à la sécurité alimentaire d'une zone rurale(810 000 UM au profit de 9 personnes en 2002). Elle finance chaque année la constitution d'une banque de céréales en collaboration avec des femmes autochtones qui se chargent de la collecte, du stockage et de la vente des produits.

Elles sont rémunérées en fonction des résultats des ventes et des charges de chaque opération. Cette activité a permis de :

- i) Familiariser les femmes avec les circuits de commercialisation des céréales ;
- ii) de contribuer à la promotion de l'emploi féminin en milieu rural ;
- iii) d'atténuer les spéculations abusives des commerçants locaux.

La Mutuelle dispose d'une politique sociale de proximité. Les membres ont mis en place un fonds de solidarité dont la mission est d'aider les membres en difficulté. Le fonds est alimenté par une cotisation mensuelle dont le montant est fixé par les membres.

Les ressources du fonds servent à contribuer à la couverture des dépenses imprévisibles affectant les victimes d'événements malheureux tels que la maladie, le décès, le vol et les calamités naturelles. Les membres disposent à ce titre d'un embryon de micro assurance organisée dans le cadre de la Mutuelle pour compléter les services financiers offerts.

En matière de formation, l'AFEC a organisé des séances de formation en 2002 au profit de 1 600 femmes rurales réparties sur 12 localités pauvres (Sokhna LY, Rapport d'activité 2002) Cependant, plusieurs obstacles restent à surmonter dont la mise en place d'un cadre institutionnel formel et adapté, la diversité des besoins pressants de financement, le faible niveau de qualification de l'encadrement, la persistance de la thésaurisation coutumière de prestige qui renvoie à des attitudes socio - culturelles et la restriction du champ d'application d'une expérience pourtant riche. Nous pensons que ces genres d'initiatives doivent être soutenues car, elles

s'inscrivent dans une logique de création de richesses et de redistribution. Le soutien apporté permettra d'augmenter la capacité des membres à créer des activités génératrices de revenus car, une forte demande de crédit a entraîné une hausse des taux d'intérêt qui est passé de 10% à 15% aujourd'hui. C'est pourquoi, à cause du manque de financements, une sélection des crédits à allouer est opérée par tirage au sort.

2. Les coopératives d'habitat ou TWIZA

Cette forme de solidarité sociale a pris ses origines en milieu rural et consiste à effectuer un travail collectif en y faisant participer activement les membres d'un groupe d'une classe d'âge ou d'un clan. Par exemple en période d'hivernage ou en période des cultures, les membres d'une classe d'âge peuvent s'adonner à un travail de défrichage collectif de tous les champs des membres du groupe et ceci à tour de rôle. La pratique de la Twiza se fonde culturellement sur l'esprit associatif et d'entraide africain. Ce dernier se manifeste à plusieurs niveaux de la vie sociale. Par exemple on verra plusieurs hommes prêter main forte à l'un des leurs quand il s'agit de reconstruire sa case endommagée, ou de réparer sa barque au bord de la plage et ce sans contre partie (Bilal ould HAMZETTA, Solidarité sociale et lutte contre la pauvreté en Mauritanie).

3. Le rôle de la diaspora mauritanienne

Des associations (ressortissantes de la vallée du fleuve Sénégal surtout) se sont créées à l'extérieur du pays soit en Europe (en France par exemple) ou dans les pays de la sous région (Côte d'Ivoire par exemple) et se sont vues reconnaître par les autorités des pays d'accueil (loi 1901 sur les associations en France). Ces immigrés (exemple les Soninkés du GUIDIMAKHA de la vallée du fleuve Sénégal), en dehors du soutien qu'ils apportent à leur famille proche se sont organisés en associations et participent aux actions de développement de leurs villages (construction d'écoles, de dispensaires, développement de projets agricoles). Cette nécessité d'organisation a émergé d'une part à cause de la réforme agraire de 1983 instauré par le Gouvernement qui supprime les droits coutumiers sur la propriété foncière et attribue l'exploitation à ceux qui sont capables de la mettre en valeur, d'autre part, pour désenclaver ces localités longtemps délaissées par l'État. Cependant, la technicité et la complexité du montage de certains projets rendent nécessaire la recherche de collaboration avec d'autres partenaires. Ainsi la mise en place d'infrastructures sociales comme les dispensaires ou les écoles nécessitent pour fonctionner la reconnaissance et la contribution des gouvernements (envoi d'un maître d'école, de médecin, d'infirmiers, approvisionnement en médicaments, etc.). De même, des projets d'amélioration de la production, d'irrigation ou de commercialisation nécessitent une assistance technique fournie le plus souvent par des ONG (étude de faisabilité, réalisation technique, formation des paysans aux nouvelles techniques, etc.). Il existe deux grands types d'associations d'immigrés : les associations villageoises et les associations inter villageoises. Les

premières ont une approche limitée à l'échelle locale. Les secondes sont apparues au cours des années 90 et regroupent plusieurs villages d'une même région. Les associations inter villageoises ont ainsi une approche plus intégrée du développement des régions d'origine que les associations villageoises qui leur permet d'envisager des actions visant au désenclavement des villages de la région de la vallée du fleuve Sénégal. A présent, les ressortissants des deux rives du fleuve Sénégal (Mauritaniens et Sénégalais) sont animés par le même souci de développer des projets dans la région avec et pour les populations du terroir. Cependant, ces associations se heurtent encore à la faible reconnaissance de leur rôle dans le développement de leur région d'origine par les autres acteurs de la coopération internationale. En 1996, le solde des transferts sans contrepartie des immigrés mauritaniens représentaient 20 milliards d'UM, soit 72 millions de dollars qui ont transité par les circuits informels (rapport 2000, Albert MAROUANI). On estime à 25000 la population immigrée vivant en France (Agence Mauritanienne d'Information, 27 février 2003).

4. Les autres initiatives économiques populaires

Les associations villageoises et tribales qui fonctionnent un peu à la manière d'une assurance mutualiste pour faire face à des dépenses imprévues ou à des investissements collectifs;

□ **les associations religieuses** qui concernent plutôt les hommes et qui peuvent rassembler des sommes souvent très importantes à des fins sociales et religieuses;

les associations féminines qui prélèvent des cotisations de leurs membres et octroient des crédits de campagne pour le maraîchage ou pour des dépenses cérémonielles (mariage, décès, baptême...)

III. Résultats des initiatives économiques populaires

- Ces initiatives économiques populaires qualifiées souvent « d'économie de la débrouille » se sont multipliées au point que ce « tiers secteur » représente près de trois quart des emplois non agricoles (plus de 75% en 1990, J.CHARMES, 1998). Elles constituent une sortie de crise pour les acteurs du secteur informel et ont un fort ancrage local contribuant ainsi à la revitalisation des secteurs d'activités marginalisées. Ce succès peut être interprété comme un véritable défi lancé à l'État car, la masse d'emplois créée, en échappant au contrôle des pouvoirs publics, met en évidence l'incompétence des pouvoirs publics à répondre aux besoins réels. Cette volonté d'exister hors des règles mises en place par l'État, constitue une forme de résistance dans la mesure où celui ci entend théoriquement contrôler l'ensemble des activités du pays. Alors que dans la plupart des États africains, l'économie publique traverse une crise sans précédent, le secteur non structuré est en pleine expansion. Une étude du Bureau International du Travail sur le secteur non structuré montre sa vitalité : non seulement il

créé des emplois, forme des apprentis, engendre des revenus et des profits mais il représente un marché important pour le commerce du secteur structuré²⁶.

- Le recours aux activités tontinières et aux mutuelles d'épargne et de crédit s'explique par la recherche d'une plus grande transparence de l'information. Dans le système des tontines, le groupe dans son ensemble assure la gestion de l'information financière puis le suivi des risques. Cette composante fait défaut au système bancaire (Marouani, 2000). La proximité permet donc à ses membres de s'y identifier et de se l'approprier trois ans après, cette initiative des femmes sera suivie en 1997 par l'État avec la création des caisses populaires d'épargne et de crédit (CAPEC).

- Pour les coopératives d'habitat, certaines ONG explorent les terrains de la Twiza pour élaborer de petits programmes de développement d'habitat social, à Nouakchott surtout, en s'associant avec des groupes sociaux pour réaliser des dispensaires, des mosquées, des habitations (Exemple de l'ONG Twiza). En effet plusieurs ménages naguère incapables de construire un habitat décent se trouvent aujourd'hui dotés d'une à deux chambres en dur avec toilettes, grâce au système de la Twiza qui met en valeur et la contribution des pauvres eux-mêmes et celle de l'ONG Twiza. Dans ce cas précis, les participants au programme fournissent de 20 à 40 mille ouguiyas (soit environ 80 à 160\$ US), alors que l'ONG se charge de rendre disponibles les briques, le ciment, le maçon, etc.

L'État aussi s'est inspiré de cette pratique en mettant en place un projet d'habitat social dénommée « Projet Twiza ». Ainsi, 1730 logements sociaux ont été financés dans le cadre du projet Twiza et 2668 micro crédits alloués aux populations pauvres des quartiers périphériques de Nouakchott (Quotidien NKC INFOS du 9 janvier 2003).

Ces différentes expérimentations sont concentrées à Nouakchott, la capitale qui renferme près de 25% de la population totale du pays et connaît une croissance moyenne de 10% par an.

IV Les politiques publiques (nationales ou internationales) vis à vis des initiatives économiques populaires.

Les initiatives économiques et populaires ont bénéficié d'une certaine reconnaissance de la part des autorités publiques qui se sont même inspiré d'elles. Cette reconnaissance est aussi politique à cause de l'impuissance des

²⁶ Georges Nihan et Robert Jourdain « Le secteur non structuré(moderne) de Nouakchott », Revue internationale du travail, BIT, vol.117 n°6, 1978, pp.765 à 776, op cité par P. Marchesin

pouvoirs publics de satisfaire la demande sociale (création d'emplois, accès aux services de base, redistribution, etc.)

1. Il a fallu attendre le processus de démocratisation de 1991 pour que la société civile puisse être pleinement reconnue et émerger comme acteur de développement. Le cadre réglementaire a été amélioré avec le décret 96 015 du 3 mars 1996 fixant les relations entre l'État et certaines associations. Elle est aujourd'hui la référence institutionnelle qui régit les interventions des ONG.

Ce décret introduit la notion d'association de développement qui est considérée comme une catégorie particulière des organisations non gouvernementales. L'association de développement est définie comme une association ayant pour objet l'un ou plusieurs des domaines d'activités suivants :

- L'action humanitaire
- La protection de l'environnement
- L'aide d'urgence
- Le développement économique et social

D'après les sources officielles, on dénombre aujourd'hui en Mauritanie plus de 600 ONG bénéficiant d'un récépissé de reconnaissance du Ministère de l'intérieur.

2. Ce processus de démocratisation et les politiques de stabilisation macro-économique et d'ajustement structurel, ont mis à l'ordre du jour un retrait massif de l'État. On assiste ainsi à un renforcement de la décentralisation qui traduit un transfert des fonctions opérationnelles et d'un certain nombre des services d'appui aux niveaux intermédiaire et local, aux organisations de producteurs et aux organisations de la société civile. Ces évolutions créent le contexte pour une approche participative du développement et rencontrent un accueil très favorable de la part des organisations internationales mais également de la part des populations rurales qui souhaitent être les acteurs de leur propre développement et participer activement à la conception, au suivi et à l'évaluation des stratégies de développement rural. Le retrait de l'État ouvre donc un espace pour le déploiement des actions des autres acteurs du développement rural.

3. S'inspirant d'initiatives populaires comme la mutuelle MAFEC, L'État a mis en place en 1997, des caisses populaires d'épargne et de crédit pour mobiliser l'épargne informelle et venir en aide aux plus pauvres exclus du système bancaire. Sur le plan de l'habitat social, elle s'est inspirée des coopératives de travail initiées en milieu rural d'abord.

V. Conditions de développement des initiatives économiques et populaires

Les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté mises en œuvre en 1994 peuvent être interprétées comme un aveu d'échec des pouvoirs publics (avec les politiques publiques dirigistes) et des institutions internationales (avec les programmes d'ajustement structurel). En Mauritanie, les considérations politiques l'emportaient sur les objectifs du développement. Pour sa survie politique, l'État privilégie les intérêts des hommes d'affaires privés au détriment des préoccupations du monde rural. Le développement lui-même, en particulier le développement rural, était considéré comme un problème essentiellement économique ou technique. Cette perception doit changer car, les critères fondés sur une bonne gouvernance ont gagné en importance dans la coopération pour le développement. Réaliser un développement soutenu dans l'intérêt des pauvres exigera non seulement de la croissance et la mise en œuvre de réformes économiques mais aussi ce développement doit être lié à un processus qui permettra aux pauvres de se prendre en charge. L'aide au développement a donc pour objectif de combattre la pauvreté. Pour le faire de manière efficace, elle doit demander un environnement propice à ce processus et contribuer à l'instaurer. En Mauritanie, l'intervention locale du FIDA (Fonds International de Développement Agricole) a incité le gouvernement à promulguer une loi qui reconnaît, pour la première fois, le droit des associations régies au niveau local de gérer les oasis. Ces critères mettent en évidence la caractéristique frappante qui distingue les ONG des institutions de Bretton Woods par exemple : En général, les ONG n'interviennent pas au niveau macroéconomique mais au niveau local, en se servant des collectivités de base comme point de départ et point de référence. Leurs projets fournissent toutefois non seulement les moyens d'améliorer directement les moyens de subsistance des pauvres, par exemple en réalisant des projets d'irrigation à petite échelle, en augmentant les surfaces cultivées ou en favorisant le micro-crédit, mais encore ils visent à améliorer le cadre institutionnel qui permet aux pauvres d'améliorer leur condition en ayant recours à des instruments qui veillent à ce que l'on tienne compte de manière satisfaisante de leurs intérêts et préoccupations. Ces instruments peuvent être l'aide fournie aux organisations au niveau de base et le renforcement des institutions locales qui les assistent.

En fait, les activités des ONG doivent compléter celles de la Banque mondiale et des autres institutions financières multilatérales qui axent leurs interventions sur le niveau macroéconomique et avaient donc tendance, jusqu'à une période relativement récente, à adopter une démarche de "haut en bas".

CONCLUSION

Les initiatives économiques et populaires sont sorties de la logique (palliatif à la crise) dont elles ont été confinées. Elles ont besoin d'une plus grande reconnaissance de la part des autres acteurs du développement (État et partenaires au développement) à cause de leurs capacités à créer des richesses et à les redistribuer. Les

partenaires au développement ont contribué aux changements intervenus ces dernières années quant à la bonne gouvernance avec le renforcement des structures locales, la création du commissariat aux droits de l'Homme, des caisses populaires, du Cyber forum. Malgré la volonté politique affichée par l'État ces dernières années pour lutter contre la pauvreté, l'environnement politique et social n'est pas encore favorable à une éclosion des initiatives populaires à cause des pressions des hommes d'affaires nationaux qui ont même investi les domaines d'action des pauvres. Les syndicats doivent acquérir un rôle plus important car, s'ils ne collaborent pas avec l'État et les employeurs privés, leur rôle est cantonné dans la revendication de l'amélioration des conditions de vie des salariés du secteur formel(public et privé) or, presque 75% des emplois concerne le secteur informel.

Les résolutions du Sommet mondial pour l'alimentation de 1996 et de l'OCDE/ECC ("Façonner le XXIe siècle") en 1997 qui préconisaient d'orienter les ressources vers les pays les plus performants risque d'être en contradiction avec l'objectif d'ensemble de réduction de la pauvreté. Les pauvres habitent souvent dans des pays dont les performances ne sont pas bonnes et qui peuvent rarement satisfaire des normes élevées de bonne gouvernance. Dans le contexte global de la Mauritanie marqué par la faiblesse du mouvement associatif, seules les structures qui bénéficient de l'appui d'un partenaire externe et/ou des services gouvernementaux arrivent à entreprendre quelques actions concrètes.

BIBLIOGRAPHIE

- Assogba, Y (2002) « Et si les Africains de la diaspora étaient des acteurs du développement de l'Afrique ? », CRDC, UQO, Gatineau
- Bâ S.L. « Manuel bilingue (français et anglais) de sensibilisation et de formation des membres de la MAFEC ».
- Fall, A.S. et C. Guèye (1999) « Derem ak ngerem , le franc, la grâce et la reconnaissance. Les ressorts d'une économie sociale et solidaire en Afrique de l'Ouest », CRDC, UQO, Gatineau.
- Fall, A.S. et L. Favreau (2002) « Création de richesses en contexte de précarité : une comparaison Sud-Sud (Afrique et Amérique latine) et Nord-Sud (Canada, Afrique et Amérique latine) », CRDC, UQO, Gatineau.
- Favreau, L. et B. Lévesque (1999) « Développement économique communautaire : économie sociale et intervention », Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy.
- Favreau, L. et L. Fréchette (2002) « Mondialisation, économie sociale, développement local et solidarité internationale », Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- Hamzetta, B. O. (2001) « Solidarité sociale et lutte contre la pauvreté en Mauritanie ».
- Journal « Nouakchott-info » du 06 février 2002 sur la lutte contre la pauvreté.
- Journal « Nouakchott-info » du 23 juillet 2002 sur rapport d'activité de la Nissa Bank à Sélilaby.
- Kane, H. (2002) « Districts industriels et développement local ».
- Kane, H. (2002) « Technopoles et innovation ».
- Kane H. (2002) « Éléments à prendre en compte pour élaborer et gérer un projet innovant ».
- Kane, H. (2002) « Projet de création d'une entreprise de pêche artisanale ».
- Kane, H.B. (1998) Rapport de CECO CONSEILS intitulé « Étude sur la micro finance en Mauritanie ».
- Lemrabott, M. A (2001) « Aide Publique au Développement, théorie néoclassique de (l'altruisme) et lutte contre la pauvreté : le cas de la Mauritanie », Groupe Mauritanien de Recherche sur la Pauvreté et le Développement Économique.

MAFEC, Rapport d'activité 2002.

Marchesin, P (1992) « Tribus, ethnies et pouvoirs en Mauritanie ».

Marouani, A. (2000) « Étude sur la rentabilité du réseau des CAPEC (CAPEC et structure d'encadrement PROCAPEC », Banque Mondiale.

Office National de la Statistique « Recensement général de la population et de l'habitat ».

Document du « Programme national de renforcement des capacités » juillet 2000.

Rapport spécial « Mission FAO/PAM d'évaluation des récoltes et des approvisionnements alimentaires en Mauritanie », 3 Décembre 2002.

Économie populaire et Développement local au Sénégal :

État des lieux et Perspectives

Sambou NDIAYE

Note sur l'auteur :

Sambou NDIAYE poursuit une thèse de doctorat en sociologie à l'UQAM intitulé: «Économie populaire et développement local en Afrique de l'Ouest: Les organisations économiques communautaires en milieu urbain sénégalais. Le cas de la ville de Saint- Louis». Il dispose d'expériences de terrain comme chargé d'un programme de développement local à Saint- Louis, comme chargé de cours à l'université Gaston Berger de Saint- Louis et comme militant associatif. Il est stagiaire à la Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités à l'Université du Québec en Outaouais.

Introduction

Le contexte du Sénégal des années 90 laisse entrevoir une situation ambivalente combinant à la fois crise et mutations. La crise concerne notamment l'effritement des compromis sociétaux post coloniaux, qui malgré leur remise en cause depuis les années 70, ont continué à garantir la stabilité de la société (Diop, 2002). Quant aux mutations, elles rendent compte d'un difficile processus de construction d'un nouveau contrat de société, avec notamment l'immersion de nouveaux groupes stratégiques (notamment les groupes communautaires, une nouvelle élite économique et socio- politique locale, des collectivités locales plus entrepreneuriales, les ONG et la coopération au développement...) qui semblent partager la même volonté de reconfigurer les stratégies de développement et de gestion publique.

Sous ce rapport, l'analyse des rapports entre Économie populaire et Développement local constitue justement un des enjeux de ce processus du Sénégal qui se refait, malgré les contraintes multiples, notamment la prégnance de l'environnement international ainsi que des institutions financières internationales sur le mode de régulation. En tout état de cause, une telle interrogation confirme le dépérissement de l'intérêt manifesté autour des modèles macro-économiques à tendance universaliste et l'émergence d'initiatives locales certes atomisées, mais permettant à des communautés de reconstruire les bases de leur modernité (Develtere, 1998).

Deux hypothèses guident cette réflexion. La première indique que quel que soit la portée de ses actions, la multiplicité de ses acteurs ou encore l'ancrage socio- culturel de son cadre de référence, les initiatives économiques populaires, si elles ne veulent pas s'exclure du processus de reconfiguration actuelle du contrat social sénégalais, ne sauraient se passer de leur arrimage avec la dynamique de développement local. Quant à la seconde hypothèse, elle fait référence au fait que les orientations actuelles des processus de développement local au Sénégal, ne semblent pas encore saisir toute la portée des enjeux dont sont porteuses de telles initiatives populaires de développement.

Au vu de telles interrogations, trois parties vont structurer ce texte. D'abord, une analyse des initiatives économiques populaires (IÉP) au Sénégal permettra de situer leur contexte d'émergence, procéder à leur typologie avant d'analyser leur portée et défis. Dans une seconde partie, la caractérisation des processus de développement local prendra comme zone d'ancrage le cas de la ville de Saint- Louis, considérée comme un laboratoire en matière de développement local en Afrique de l'Ouest. Enfin, la troisième partie va tenter d'interroger les bases d'une articulation entre économie populaire et développement local, avec l'appui de la coopération au développement.

A) Les initiatives économiques populaires au Sénégal.

I- Contexte d'émergence et d'évolution des initiatives économiques populaires

Trois facteurs sont généralement avancés pour situer l'émergence des IÉP au Sénégal, à savoir la crise des stratégies de développement et de gestion publique, l'opportunité politique que constituent la tradition de démocratie et de décentralisation et enfin, la présence de partenaires au développement.

1. La crise des stratégies de développement et de gestion publique pose l'interrogation autour de l'État, tant dans sa forme que dans ses modalités d'action, au cœur de la crise (Diop et Diouf, 1990; Kassé, 1990). Ce qu'il faut retenir, c'est que le modèle de gestion dirigiste et centralisé de l'État populiste- nationaliste des années 60 a abouti à des résultats mitigés au travers d'investissements coûteux associés à des dérives financières, avec comme conséquences l'insolvabilité et la vulnérabilité du pays (Kassé, op. cit.). Mais les programmes d'ajustement structurel (PAS), imposés par le FMI et la Banque Mondiale, à partir du début des années 80, vont aggraver les déséquilibres qu'ils étaient censés corriger, installant progressivement le Sénégal dans une gestion de «l'enlisement» (Duruflé, 1990; Sall et Hafsi, 1994) avec en 1994, une dévaluation du FCFA et actuellement des programmes de lutte contre la pauvreté comme faisant office de stratégie de développement. Les dimensions de cette crise structurelle peuvent être identifiées dans le cycle d'approfondissement et d'élargissement de la pauvreté n'épargnant aucune couche sociale, du fait de l'effritement du marché de l'emploi formel et de la dégradation des conditions de vie des populations.

Face à cette situation, un vaste mouvement de pression socio- politique animé par le mouvement scolaire, universitaire et associatif, les syndicats d'enseignants ainsi que les forces politiques d'opposition va ainsi émerger (Fall et Diouf, 2000). Cette montée en puissance de la société civile exprime une remise en cause à la fois des approches de développement, des modes de gestion publique, voire des institutions publiques. Mais, à côté de ces tendances revendicatives, on note le déploiement d'initiatives multiples à la fois populaires et locales de gestion de la crise, portées par les acteurs locaux et les collectivités locales (Niang, 1989; Gaye, 1996).

2. La tradition de démocratie et de décentralisation administrative constitue un trait marquant de la spécificité sénégalaise par rapport à la plupart des autres pays africains. Malgré ses limites, une telle structure d'opportunité politique, a favorisé un cadre institutionnel particulièrement propice à l'intervention d'autres acteurs que l'État. À ce titre, la mise en place de trois ordres de collectivités territoriales (Commune, Communauté rurale, et Région) dotés de compétences spécifiques, d'une personnalité juridique ainsi que d'une autonomie financière constitue une avancée de taille qui positionne ces gouvernements locaux dans leur responsabilité d'assurer la gestion de leur territoire, en relation avec la société civile et les populations.

3. La présence active de partenaires au développement demeure aussi une condition à la pérennisation des initiatives populaires, dans un contexte de faiblesse des finances publiques. Mais, il faut différencier les bailleurs de fonds des partenaires au développement qui regroupent des agences internationales de développement plus ou moins proches du système des nations unies (OIT, PNUD, FENU), les ONG, la coopération décentralisée et bilatérale. De tels acteurs partagent certaines lignes d'action comme l'amélioration des conditions de vie des populations dans le cadre de programmes de lutte contre la pauvreté ou encore l'accent mis sur la dimension socio- politique de l'approche « *bottom- up* », à savoir favoriser l'empowerment des communautés locales avec comme cadre de référence les principes de bonne gouvernance, de démocratie et d'*accountability* (Verhagen, 1991; Lazarev, 1993; Schneider et Libercier, 1995; Sanyal, 1999). C'est dire que l'action de la coopération au développement dépasse largement le champ du développement pour se situer de plus en plus dans la mise en place de mécanismes institutionnels et réglementaires liés à la gouvernance des institutions publiques (Ponte, 1999).

En tout état de cause, leur tentation à contourner les institutions publiques par les ONG et les organisations locales, leur influence par l'idéologie du rattrapage et enfin leur choix de faire des programmes de lutte contre la pauvreté une stratégie de développement, renforcent la vulnérabilité du système. Mais, l'action de partenaires au développement demeure dans beaucoup de cas la seule source de financement et d'appui aux IÉP devant les contraintes des finances publiques ainsi que l'inaccessibilité des banques classiques.

Certes, ces trois facteurs demeurent déterminants à l'émergence et à la consolidation des IÉP. Mais s'en limiter traduirait une vision qui inscrirait les IÉP dans une logique plutôt réactive et faisant état du caractère récent, extraverti et dépendant de leurs actions. C'est pourquoi, à côté de cette toile de fonds, il semble important de situer ces IÉP dans la dynamique d'auto- promotion socio- économique des acteurs populaires engagés dans la construction d'une modernité intravertie différente de celle prônée ou pratiquée par les élites politiques et les bailleurs de fonds.

Une telle perspective inscrit les IÉP dans l'économie populaire qui ne traduit ni une innovation contemporaine, ni une dérive du modèle économique dominant encore moins une de ses formes transitoires, mais un processus indiquant une forme différentielle d'appropriation endogène et populaire de l'économie dont l'expansion ou la redécouverte actuelle traduit à la fois l'atonie du secteur moderne et formel, la disjonction entre normativité officielle et pratiques populaires ainsi que l'épuisement du contrat social sénégalais post colonial (Enda Ecopop, 1991; Ndione, 1994; Peemans, 1997; Fall et Gueye, 2002).

Quelques caractéristiques peuvent être retenues de ces IÉP:

- une logique hybride à la fois productive et redistributive visant la reproduction de la position sociale et des rapports sociaux de production ainsi que la régulation socio- politique locale (Peemans, op. cit; Assogba, op. cit; Kanté, 2002);
- Un sujet populaire, regroupant une diversité d’acteurs populaires (individus du secteur informel, les micro- entreprises familiales ainsi que les organisations communautaires) qui s’activent dans le processus de production de biens et de services combiné à l’insertion socio- économique (Larraechea et Nyssens, 2000);
- Les ressorts: le travail autonome, l’identité populaire et socio- culturelle, les relations réciprocaires, la finalité éco- sociale de l’activité économique, l’encastrement aux réseaux sociaux et enfin la satisfaction des besoins locaux;
- Les deux piliers de son ampleur actuelle: l’immersion d’un ethos plus entrepreneurial au niveau des couches ayant le plus souffert de la crise (jeunes, femmes, élèves et étudiants, classe moyenne). L’autre pilier de ce processus peut se situer dans la transformation du mouvement communautaire sénégalais qui est passé d’une orientation palliative et de lutte contre la pauvreté durant les années 80, à un positionnement plus important autour de l’entrepreneuriat communautaire et de l’empowerment local à la fin des années 90 (Gaye, op. cit; Niang, op. cit; Maret et Poncelet, 1999; Niang, 2001,).

En réalité, si la crise socio- économique, la démocratisation, la décentralisation, les initiatives des collectivités locales, l’intervention de partenaires au développement, tout comme l’urbanisation rapide...ont participé, selon les cas et contextes à marginaliser, diversifier et/ ou renforcer les IÉP, il ne faut pas perdre de vue que celles- ci combinent attitude réactive et processus pro- actif de redécouverte d’une forme endogène de création de richesses.

II-Typologie des initiatives économiques populaires

Il est possible de catégoriser les IÉP selon divers critères. Ici, nous nous limiterons à une typologie croisant types d’initiatives, domaines d’intervention et niveau ou potentiel de croissance des activités.

Selon le type d’acteurs, on distinguerait des acteurs individuels, des micro- entreprises familiales, ou encore des initiatives communautaires. L’entrée par acteurs, permet d’identifier les types d’IÉC les plus significatifs au Sénégal :

INITIATIVES	DOMAINES D’INTERVENTION
Secteur informel	Petit commerce, PME, activités socio-

	économiques
Mutuelles d'épargne et de crédit	Épargne allée à un système de crédit décentralisé
Groupements de Promotion Féminine, Mbootays, Tontines, Associations Féminines	Crédit rotatif, petit commerce, loisirs et solidarité, défense et promotion de la femme
Coopérative d'habitat, d'achat	Accès aux services sociaux de base
Mutuelles de santé	Accès aux services sociaux de base
Organisations Socio- Professionnelles: Gie communautaires et individuels, Organisations paysannes, de pêcheurs, de groupes d'artisans...	Production de biens et services socio-économiques/ insertion socio- économique
Regroupements villageois, conseils de quartier, Association de Développement de Quartier	Développement communautaire et développement local
Associations à thème	alphabétisation fonctionnelle, éducation alternative, défense de l'environnement
Organisations fédératives	Défense et promotion des membres/ coordination interne/ intermédiation financière avec partenaires
Les initiatives des syndicats	Accès aux services de base : mutuelle, Institution de Prévoyance Maladie, fonds de financement
Les dahiras et mouvements religieux	Activités productives, insertion socio-économique
Les associations de migrants, de ressortissants	Médiation sociale, accès aux services sociaux, développement communautaire

Ainsi, de ces types d'IÉP, on peut systématiser cinq domaines prioritaires d'intervention, qui n'excluent pas la forte tendance à la totalisation des activités²⁷ :

1. entrepreneuriat socio- économique à travers des activités productives (production, commercialisation, distribution) économiques ou communautaires;

2. financement alternatif à travers le système de financement décentralisé;
3. insertion socio- économique de leur base sociale ou de leurs cibles;
4. accès aux services sociaux de base;
5. promotion du développement communautaire et local;
6. empowerment local ou corporatif.

Selon le niveau et le potentiel de croissance (De Miras, 1987), on peut distinguer les activités de :

1. survie qui ressemblent plus à une occupation avec notamment un faible capital financier et technique ;
2. subsistance où il y a confusion entre produit de l'activité économique et dépenses familiales ;
3. promotion qui concernent déjà un palier plus important de capital, de patrimoine matériel, d'employés...mais le produit de l'activité est affecté à des fins de promotion personnelle et de prestige, comme la construction d'un grand *standing* ou la redistribution sociale ;
4. enfin, le niveau de croissance concerne de grandes entreprises du point de vue de la productivité, du mode de gestion, du matériel technique, du personnel qualifié, mais qui se caractérisent par le non respect de la législation officielle

La question de fond que pose la typologie de telles initiatives a trait au rapport des IÉP avec la législation formelle quand on sait que la plupart de ces initiatives se déroulent en marge de la normativité officielle. La pertinence de cette question est à lier, d'une part, au cadre juridique de la plupart des organisations populaires, et d'autre part, au rapport des IÉP avec les pratiques mafieuses (marchés de la drogue), criminelles (gangs de rues), illicites (prostitution, corruption) et frauduleuses (refus de payer les impôts) (Maldonado et all, 2001). D'où la nécessité d'éviter de tomber dans une vision extensive de l'économie populaire en intégrant tous les types d'initiatives populaires. C'est pourquoi, il semble important de se fixer sur une base minimale de critères pour spécifier les IÉP:

- Des initiatives productives de biens et de services, en fonction d'une demande locale, combinée à une recherche d'insertion socio- économique;
- Une base populaire autonome;
- Une finalité de recherche de profit mais soumise à une logique éco- sociale;

²⁷ La totalisation rend compte de la tendance de ces initiatives d'agir dans plusieurs domaines à la fois, en fonction de la demande sociale et des opportunités présentes, compte tenu de leurs objectifs originels ou de leur cadre juridique.

- Une dynamique d'empowerment de la communauté locale ou du groupe social porteur.

III- Portée et Défis des initiatives économiques populaires

L'évaluation de la performance des IÉP est d'abord un défi méthodologique, relatif à la pertinence des critères d'évaluation. En effet, si ces initiatives se réalisent en fonction d'un système socio- économique particulier promouvant un autre type d'économie revendiquant une totalité sociale, à savoir l'Économie Populaire, il semble important d'ajuster les critères d'appréciation en fonction de cette orientation multidimensionnelle et généralement qualitative. En tout état de cause, il est possible de situer la portée des IÉP au moins à quatre niveaux.

L'un des premiers atouts des IEP se situe dans sa fonction de plus grand pourvoyeur d'emplois devant l'atonie du secteur moderne industriel et l'effet des politiques d'assainissement de la fonction publique. Par exemple, durant les trois dernières années, la fonction publique n'aura créé que 80.000 emplois (16.000 en 2000, 32.000 en 2001 et 32.000 en 2002)²⁸, grâce notamment aux actions d'agences de promotion de l'emploi. Au contraire, le secteur informel fournissait au début des années 90, 60% du PIB ainsi que 80% des emplois urbains (DPS, 1995, cité par Fall et Favreau, 2002). Ces données, qui sous-estiment l'ampleur de ce phénomène, se sont renforcées du fait de la persistance de la crise, avec notamment son investissement par les fonctionnaires comme activité secondaire.

Sur un autre niveau, les IÉP contribuent à la production d'une gamme variée de biens et services à moindre coût et répondant à une demande sociale. C'est le cas des Mutuelles de santé, qui devant l'abolition de la gratuité des soins, imposée par les PAS, garantissent actuellement l'accès aux soins de santé pour une bonne partie des fonctionnaires et ont permis à des ménages entiers non couverts par le système d'assurance maladie de pouvoir garantir à leurs membres de tels soins. Il en est de même des MEC qui devant les conditions jugées inaccessibles des banques classiques ont pu non seulement favoriser l'épargne locale dans un contexte de pauvreté, mais aussi permis aux femmes d'accéder à leur premier crédit et ainsi mener des activités de petit commerce qui ont eu beaucoup d'impacts notamment dans l'amélioration des conditions de vie de leurs enfants. Selon la BCEAO (2000), la progression des MEC dans la zone UMOA²⁹ demeure exponentielle à tout point de vue au Sénégal avec :

- une augmentation entre 1993 et 2000 des encours de crédit de 2806 à 15.778 millions de FCFA.;
- une régression durant la même période, des effectifs bénéficiaires des services de 72.570 à 320.348 personnes;

²⁸ Entretien du Ministre de l'emploi à Sud Quotidien du 28 Décembre 2002.

²⁹ UMOA : Union Monétaire Ouest Africaine regroupe huit États (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo); BCEAO : Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest.

- s'y ajoutent un taux de remboursement de près de 97% ainsi qu'une mobilisation financière de près de 22 milliards de FCFA en 2001³⁰.

Ainsi, en facilitant l'accès aux biens et services socio- économiques d'une part, et en assurant à une bonne partie de la population un emploi ou une activité économique secondaire, d'autre part, les IÉP apparaissent comme des amortisseurs de crise. C'est en cela qu'elles sont décrites comme des dynamiques de régulation socio- politique de la crise, garantissant ainsi la stabilité de la société. C'est ce qui explique par ailleurs, toute la tolérance et la condescendance manifestées par les institutions publiques, même si la plupart des IÉP ne respectent pas la législation officielle et constituent un nid d'évasion fiscale. Imaginons tous ces milliers de jeunes et de femmes sans activité économique notamment en milieu urbain devant des institutions publiques. Ainsi, à l'amenuisement constant des capacités de redistribution de l'État, semble se déployer un processus de démocratisation de l'accès aux biens et services assurés par les IÉP, même s'il est limité à leurs membres.

Par ailleurs, ces initiatives ont un fort ancrage local et contribuent à la revitalisation et à la remobilisation socio- territoriale de communautés locales et de secteurs d'activités marginalisés. En effet, que ce soit à travers des initiatives ponctuelles ou plus ou moins organisées et plus durables, la portée de ces initiatives doit aussi se situer dans la recréation d'un sens pour la communauté ou le groupe social en question. Cette revitalisation peut donc prendre au moins trois dimensions : socio- culturelle en favorisant une mobilisation d'une communauté autour de ses besoins ou de ses problèmes et son positionnement à des enjeux plus globaux; socio- économique, en promouvant l'optimisation des ressources locales à travers le développement local et enfin socio- politique, en renforçant l'affirmation socio- politique des communautés de base ou de groupes sociaux dans une démarche d'empowerment vis-à-vis les institutions publiques et les autres acteurs. Bref, les initiatives économiques populaires participent à cette remontée du local, comme échelle stratégique de planification du développement et de gestion publique décentralisée. Sous cet angle, les IÉP semblent être porteuses de nouvelles orientations en terme de gouvernance locale et de développement local, à l'instar d'initiatives similaires en Europe (économie solidaire), en Amérique Latine (économie populaire, en Amérique du Nord (nouvelle économie sociale et tiers secteur) (Defourny, Develtere et Fonteneau, 1999; Favreau et Lévesque, 1999; Laville, 2000; Favreau et Fréchette, 2002).

Toutefois, de multiples interrogations subsistent quant à leur capacité et/ ou volonté de s'investir dans de tels enjeux.

³⁰ Dossier spécial sur la micro- finance de Sud Quotidien du 6 novembre 2002.

En effet, si l'hétérogénéité des IÉP, du fait de la multiplicité de ses types d'acteurs et de leurs potentiels de croissance doit pousser à la prudence quant à l'évaluation de ses actions, on ne peut s'empêcher de souligner que l'hybridité de sa logique ainsi que son orientation généralement réactive font que la fragilité et la vulnérabilité demeurent ses caractéristiques essentielles (Maldonado, 1999). Avec une faible capacité d'auto-financement et de durabilité, une difficile progression de niveau de croissance, des appuis insuffisants ou souvent inadéquats, les IÉP oscillent entre dynamique de lutte contre la pauvreté et celle de création de richesses. Leur essor actuel consacre par ailleurs la privatisation du social mais ne dédouane pas les institutions publiques dans leur responsabilité de développement. De telles contraintes expliquent la difficulté que ces initiatives ont à se diffuser de manière plus large, à se projeter dans une planification, à articuler prise en charge d'intérêts individuels, corporatifs et collectifs ou enfin, à s'investir dans des enjeux plus globaux (Diop, op. cit.).

Par ailleurs, les IÉP ne peuvent pas ignorer le maillage que leur impose le modèle socio-économique dominant ainsi que la législation institutionnelle formelle qui rend pervers un certain nombre de leurs caractéristiques : évasion fiscale, concurrence déloyale, non respect de la législation, reproduction sociale des inégalités, faible accumulation économique au profit de la redistribution, prégnance des réseaux sociaux sur le système institutionnel (OIT, 1991). Ce que ce maillage révèle, c'est la disjonction entre la normativité officielle et formelle (à travers la législation et le modèle de développement des institutions publiques) avec les pratiques populaires. Sous ce rapport, l'analyse des IÉP selon les normes du BIT, des États ou du capitalisme néo-libéral semble être inadaptée et mystificatrice.

Un tel conflit de logiques oppose parfois les pratiques populaires aux partenaires du développement rendant, à l'occasion, inadéquat son appui qui, par ailleurs semble être insuffisant par rapport aux défis.

En effet, les partenaires au développement demeurent encore fortement influencés par les postulats du modèle néo-libéral comme le ravalement des pratiques populaires au développement social, le crédit plutôt que les subventions aux initiatives populaires pour ne pas fausser le libre jeu du marché ou encore la disqualification des institutions publiques au profit d'une responsabilisation directe des populations, alors que les IÉP ne visent pas à se substituer aux institutions publiques: «Leurs initiatives et réalisations doivent plutôt être considérées comme des pistes de stratégies alternatives qui doivent être évaluées, et le cas échéant, validées pour être relayées sur le terrain par l'action des services de l'État et des municipalités» (Soumaré, 1999: p132). Par ailleurs, certaines politiques et pratiques de développement des partenaires au développement ne semblent pas chercher à consolider les IÉP, elles s'orientent plutôt dans le sens de la réalisation de leurs propres activités (Enda Graf Sahel, 1993).

En tout état de cause, la redécouverte et l'expansion des IÉP constituent des données objectives liées à l'épuisement des stratégies de développement et du contrat social sénégalais post colonial. À ce titre, il semble

inapproprié de négliger ou de chercher à combattre le seul secteur en marche dans l'économie et qui permet à la majeure partie de la population sénégalaise de vivre et dont la disparition aboutirait à des effets préjudiciables. C'est pourquoi, il semble plus constructif de se situer dans les possibilités d'optimisation des IÉP. Par conséquent, la perspective d'une articulation avec le développement local semble être prometteuse.

B) Caractérisation du processus de développement local au Sénégal

Les processus de développement local au Sénégal sont le fruit d'un contexte institutionnel favorable, lié à la tradition démocratique et à la politique de décentralisation commencée depuis l'indépendance³¹. Ce cadre institutionnel a été renforcé par les effets de la crise sur les finances publiques ainsi que la volonté politique des collectivités et communautés locales de se différencier des modèles étatiques. C'est pourquoi, en dehors de la périodisation du repositionnement du local, il semble important de décrire le profil de tels processus à travers un cas significatif qu'est la ville de Saint- Louis, qui apparaît comme un laboratoire de développement local en Afrique de l'Ouest.

I- L'évolution du local au Sénégal

Il est possible de systématiser trois étapes dans le repositionnement du local dans l'architecture institutionnelle et socio- politique du Sénégal.

Les premières années d'indépendance (60- 70) ont été décrites comme une phase populiste- nationaliste avec une forte présence de l'État post colonial, principal acteur du développement socio- économique à travers un modèle de gestion dirigiste et centralisé. Dans ce cadre, le local sénégalais était surtout le réceptacle de décisions politiques et de projets provenant de l'extérieur ou de l'administration centrale, parce que étant considéré comme une contrainte au développement national et à la construction de la nouvelle Nation du fait de sa diversité. C'est cela qui explique que les IÉP faisaient l'objet d'un contrôle systématique de l'État à travers les tentatives de récupération politique ou la mise en place d'une forte législation (Topor et Goerg, 1989; Mignon, 1989), ou étaient simplement instrumentalisées comme ce fut le cas des coopératives agricoles (Kassé, op. cit; Mbodj, op. cit; Develtere, op. cit).

Avec la crise des années 70- 80, le local a été plus reconnu grâce à un certain nombre de dispositifs institutionnels comme la décentralisation, mais aussi grâce aux exigences des PAS et enfin à l'approche «*bottum up*», promue notamment par la coopération au développement dans sa volonté de disqualifier l'État et de

³¹ Par exemple, la généralisation du statut de Communes de plein exercice dès 1960 ainsi que le Code de l'Administration Communale en 1966

responsabiliser directement les populations. Mais les initiatives locales de la fin des années 80, s'inscrivaient sur deux registres : le développement «par le bas» et une logique revendicative de contestation du modèle de régulation post colonial. Le cas du «*set- setal*» (être propre et rendre propre) est à cet égard révélateur.

L'activité volontaire de ramassage des ordures ménagères dans les quartiers, que n'arrivait plus à assurer la régie municipale, a été déclenchée par les jeunes des quartiers pauvres du Sénégal pour sanctionner l'échec des politiques de développement ainsi que le mode de gestion publique tout en revendiquant l'émergence d'une société civile populaire: «Le Set Setal en tant qu'opération d'assainissement physique, de réarmement moral et de critiques des mœurs sociales se préoccupe d'abord de la réintroduction d'une certaine éthique dans le monde des adultes» (O'Brien et all, 2002: 14). Selon ce dernier, ce phénomène traduit le retrait du champ politique et le retour au terroir ainsi qu'une réfutation du compromis post colonial qui ne se reconnaît plus dans les références nationalistes des élites politiques. Toutefois, malgré la grande mobilisation à laquelle elle a donné lieu, le «*set setal*» n'a pas été durable et ses effets difficilement mesurables. En bref, le caractère cloisonné et revendicatif du local dans les années 80 s'inscrivait dans les tentatives de gestion palliative de la crise et de l'effritement des services sociaux de base. Mais l'ampleur et la complexité des contraintes semblaient dépasser les capacités des activités de survie.

Il faudra attendre la fin des années 90, notamment avec l'avancement de la décentralisation autour des trois ordres de collectivités ainsi qu'un positionnement plus fort des collectivités locales dans une démarche de dialogue social avec les autres acteurs, pour voir émerger un changement qualitatif du local. En effet, au local revendicatif des années 80, se juxtaposent (et non ne se substituent) un local territorialisé³² et en même temps partenarial, à travers les processus de développement local dans plusieurs villes et communautés rurales du pays. Ces processus laissent entrevoir trois nouveaux groupes stratégiques dans le champ du développement, à savoir les collectivités locales, notamment urbaines, les communautés et organisations locales et enfin, la coopération au développement, particulièrement la coopération décentralisée, à travers des actions de jumelage Nord- Sud (Gret et Sic, 1999)³³. Quelques axes stratégiques peuvent être retenus de ces processus de développement local:

1. principes : démocratie et gouvernance locale, partenariat, dialogue social, participation citoyenne;
2. orientations de renforcement technique et institutionnel des collectivités locales et des organisations de la société civile;

³² Il faut signaler que la régionalisation a participé au décloisonnement du local.

3. instruments : élaboration participative d'outils de planification locale; mise en place de fonds de développement locaux; réalisation de micro- projets.

En fin de compte, les processus de développement local initiés au Sénégal durant les années 90, apparaissent donc en réaction au modèle centralisé populiste- nationaliste des années 60, mais aussi au dépassement de la vision contestataire des années 80. Ces processus s'intègrent dans une dynamique d'auto- promotion locale, impulsée ou appropriée à la fois, par les institutions et communautés locales dans la perspective de revitaliser leur territoire (Tremblay et Fontan, 1994; Klein et all, 1997).

II- Le cas de Saint- Louis du Sénégal

Il s'agit d'une Commune de 160.000 habitants située au Nord du Sénégal, exprimant la transformation d'une ville coloniale (ancienne Capitale de l'AOF, du Sénégal et de la Mauritanie) en une ville africaine (Bonnardel, 1992) avec toutes les contraintes en terme de gestion urbaine, de pauvreté urbaine, d'une Municipalité qui était plus un relais politique qu'une institution de développement, d'inadéquation entre son rythme d'évolution et les effets de son urbanisation (PDM, 1997, Ndiaye, 1998; ADC, 1999).

Mais de 1996 à 2000, où a réellement démarré un processus de développement local, la ville de Saint- Louis a révélé un nouveau visage qui lui a valu le prix d'Africités 2000. Les caractéristiques majeures de l'expérience de Saint- Louis peuvent être systématisées autour de cinq dimensions:

1. un ancrage institutionnel de la dynamique à travers une volonté politique locale de la Municipalité manifestée par sa décision de rationaliser son mode d'organisation et de fonctionnement et de transférer une partie de ses compétences à des organisations locales : contractualisation avec les GIE CETOM³⁴ et institutionnalisation des Conseils de Quartier;
2. un engagement durable d'un partenaire financier ouvert au développement local. La coopération décentralisée entre Lille et Saint- Louis a joué un tel rôle lorsque a émergé un dispositif de prise en charge associative³⁵ qui s'est engagé dans le renforcement des capacités de la Commune et des organisations

³³ C'est le cas des expériences de coopération décentralisée entre 41 collectivités sénégalaises et françaises comme les villes de Guédiawaye et Grande-Synthe, de La Valette du Var-La Garde et Pikine, de Saint- Louis et de Lille....

³⁴ Ces GIE de Collecte, d'Évacuation et de Traitement des Ordures Ménagères (CETOM) regroupent des jeunes des quartiers où ne peut intervenir la régie municipale pour assurer journallement, la collecte et l'évacuation des ordures ménagères, grâce à une contractualisation avec la Commune.

³⁵ À travers l'association Partenariat avec Saint- Louis et sa région, fondée depuis 1981, elle a mobilisé pour Saint- Louis entre 1992 et 1996 un montant estimé à 656 millions de francs CFA. Ses programmes concernent : Mère- enfants, Action sociale, Éducation, gestion des ordures ménagères, Appui à la Gestion Municipale, relance de l'économie locale, Fonds de développement local.

communautaires dans le cadre de la promotion du dialogue social ainsi que dans la mise en œuvre d'au moins sept programmes de développement;

3. la présence d'un dispositif technique d'appui à la Commune et de promotion du développement local, à savoir la première Agence de Développement Communal au Sénégal. Celle-ci va jouer un grand rôle dans l'animation de la dynamique, le suivi et la coordination des actions, le linking entre acteurs, la structuration des acteurs locaux;
4. l'élaboration partagée de projets de société à l'échelle de la ville, des quartiers et des principaux secteurs d'activités, à travers des exercices de planification du développement local, coordonnés par l'ADC : PDC, PDQ, PADE, PGN, PIP³⁶;
5. une présence active des organisations communautaires (669 en 2000) s'investissant dans des domaines divers : socio éducatif (31%), générateur de revenu (31 %) et dans une moindre mesure d'utilité publique (21%) (ADC/ PNUD, 2000).

III- Enseignements des processus de développement

Les effets positifs des processus de développement local demeurent multiples :

- 1) changement de perception réciproque et restauration du dialogue social entre populations et collectivités locales. En effet, celles-ci souffraient d'une image sociale particulièrement négative et limitaient le développement des villes ou communautés rurales à la base sociale du responsable politique local. Actuellement, la tendance est à la promotion de la gouvernance et du partenariat local;
- 2) remobilisation socio- territoriale des communautés : collectivité, population, opérateurs économiques, diaspora, en plus de l'effet structurant que cela joue sur les partenaires, mais aussi revitalisation de certains secteurs;
- 3) meilleure connaissance des territoires à travers un processus d'apprentissage et de construction d'un projet de société. À ce titre, la disposition d'un outil de gestion du développement constitue un atout certain;
- 4) renforcement des capacités d'action des collectivités locales et émergence d'une société civile plus active ainsi que d'un leadership local.

³⁶ Programme de Développement Communal 1998 – 2008 ; Plans de Développement des Quartiers de la ville ; Plan Global de nettoyage de la ville, Programme d'Amélioration Durable de l'Environnement ; Plan Prioritaire d'Investissements...

Mais de réels défis subsistent pour que ce processus arrive à se pérenniser et répondre aux attentes des populations.

1. L'accent plus socio politique (dialogue social) et technique (structuration des acteurs locaux, planification) que de prise en charge concrète des problèmes et surtout de relance de l'économie locale fragilise les processus de développement local au Sénégal. En effet, ces derniers demeurent encore peu actifs par rapport à des défis importants, notamment en terme de création de richesse, de satisfaction des besoins locaux, d'auto-financement et d'une faible intégration des opérateurs économiques privés locaux (PDM, op. cit.). Ainsi, de tels processus renforcent les capacités interpellatives des populations sans pour autant résoudre la lancinante question des capacités financières des collectivités locales.

Par exemple dans la ville de Saint- Louis, à part les GIE CETOM, les PME, OSP, Mutuelles et autres OÉP n'y sont pas encore intégrées et elles évoluent en dehors de la dynamique. C'est que aussi bien la Commune que l'ADC ne conçoivent le dialogue social qu'avec les associations d'éducation populaire et les organisations de développement local ou communautaire, en les confinant d'ailleurs dans des rôles de mobilisation sociale ou de développement social. En outre, l'intérêt qui commence à être manifesté en direction du secteur informel et des initiatives économiques populaires en général n'est vu que sous l'angle de leur contribution à la fiscalité locale alors que les responsabilités des collectivités locales restent loin d'être remplies.

2. Les types d'appui reçus demeurent encore ponctuels, très faibles au vu des besoins et lents à être mobilisés. Cette contrainte, ajoutée à celle du manque ou de la lenteur des résultats concrets constitue le plus grand risque des processus de développement local. Les effets pervers que cela pourrait engendrer peuvent en effet déstabiliser la mobilisation socio- territoriale et même renforcer la désaffection de l'espace local au profit de stratégies individualistes;

3. les processus de développement exigent un temps de maturation assez long qui ne coïncide pas toujours avec les exigences de résultats, de délais d'exécution, de planification des partenaires au développement;

4. les processus de développement demeurent souvent fragiles et vulnérables à la volonté politique des leaders des collectivités, aux jeux des acteurs les plus puissants.

C)- Économie populaire et Développement local, éléments de base d'un nouveau contrat de société territorialisé.

Position du problème :

Les IÉP ont joué un grand rôle dans la stabilité de la société sénégalaise, malgré les contraintes structurelles. Mais pour jouer pleinement leur rôle, optimiser leurs potentialités, les IÉP ne peuvent pas se passer des conditions de gouvernance, des appuis adéquats et durables, d'un cadre institutionnel favorable, de l'institutionnalisation de leurs innovations, d'atouts des milieux innovateurs qui sont autant de conditions dont la mise en œuvre n'échappe pas aux collectivités locales.

Mais du fait de la déconnexion entre pratiques populaires et dynamiques institutionnelles, les IÉP semblent être victimes d'un héritage ainsi que d'une vision qui réservent la création de richesses au privé et aux institutions publiques tout en les ravalant au développement social et à l'éducation populaire. C'est dire que les types de richesses dont les IÉP sont créatrices semblent être négligés par les processus de développement local qui s'inspirent encore largement du cadre juridique de l'État providence et du modèle économique néo-libéral.

En effet, les collectivités locales, piégées par les contraintes de la décentralisation (qui apparaît plus comme un transfert de coûts et de charges qu'un transfert de compétences techniques et financières), n'arrivent pas encore à prendre leur distance par rapport à un mode de régulation en disjonction avec les pratiques des acteurs locaux. Mais, elles ne peuvent continuer à ignorer le fait que l'immersion des IÉP dans la scène locale dépasse la simple production de biens et services mais appelle la reconfiguration des stratégies de gouvernance et de développement tout au moins à l'échelle locale.

Avec tous ces défis en présence, il semble pour le moment plus opératoire de réfléchir aux conditions d'une construction négociée d'un nouveau contrat de société territorialisé. À ce sujet, il faut remarquer que la recherche révèle actuellement des insuffisances certaines, notamment à deux niveaux.

La plupart des chercheurs préfèrent plus se concentrer dans la description des différentes facettes de la crise que dans l'identification des indicateurs potentiels à la construction d'une alternative. Les écrits semblent être muets à la fois sur la description de l'évolution des IÉP ainsi que sur leur articulation avec les enjeux actuels de reconfiguration du contrat de société (Diop, 2002 ; O'Brien, 2002).

Quant au second niveau, on retrouve des écrits qui s'intéressent à la dynamique entrepreneuriale populaire mais en se laissant piéger par le piège du culturalisme et du déficit critique. C'est le cas notamment des approches en termes d'économie populaire (Ndione, 1994; Peemans, 1997) ou des rapports d'évaluation notamment d'ONG et d'organismes de développement international (Enda tiers-monde, 1991; BCEAO, 2002). La logique auto-justificatrice demeure assez développée dans de tels écrits à travers une exaltation peu lucide des IÉP qui seraient un puits inépuisable sans s'interroger sur leurs capacités d'accumulation, leur vulnérabilité, leurs préjudices en terme d'évasion fiscale ou encore leur tendance à reproduire certaines inégalités.

Il semble donc important que la recherche s'oriente davantage à interroger avec lucidité ce Sénégal qui se refait malgré toutes les contraintes structurelles³⁷. De telles recherches ne peuvent faire l'économie de ne pas mettre l'emphase sur ces nouveaux groupes stratégiques (collectivités locales, organisations économiques populaires...) ainsi que sur les modalités de construction de nouveaux compromis socio- économiques, socio- politiques et socio- culturels, en toile de fond du processus de reconfiguration du contrat de société au Sénégal.

C'est dans ce cadre qu'il semble utile d'interroger les défis en allant dans le sens de la construction négociée d'un contrat de société territorialisé, basé sur un arrimage entre initiatives économiques populaires et processus de développement local, mais ouvert aux autres acteurs, comme l'État, la société civile, le privé, les partenaires au développement.

Le cas des bouchers du principal marché de Saint- Louis, le marché de Sor, est à cet égard révélateur de la nécessité de privilégier des protocoles spécifiques pour reconstruire des compromis entre les différents acteurs. Une étude réalisée en 1996 par le Partenariat pour le Développement Municipal a permis de constater que l'activité économique informelle produisait chaque année 50 milliards de FCFA de valeur ajoutée, mais qui n'était ni collectés, ni maîtrisés par la Commune dont le budget avait du mal à faire face à la demande des associations socio- professionnelles en matière de construction d'infrastructures commerciales adéquates. À partir de là, des négociations avec l'association des bouchers permettront de fixer les conditions d'un compromis sectoriel: les opérateurs économiques acceptent de payer les impôts à condition que ceux- ci servent à créer les conditions d'un environnement adéquat à l'exercice de leurs activités, en terme d'infrastructures, de salubrité, d'électrification et de sécurité. En deux mois de collecte, les services communaux ont pu arriver à dépasser le montant de la collecte de plus de six mois. Avec l'appui de partenaires financiers comme l'Union Européenne (FED/PMR), de nouvelles cantines électrifiées ont vu le jour avec un nettoyage quotidien du marché.

La recherche pourrait porter au moins sur quelques dimensions de ce contrat territorialisé comme:

1. la construction de nouveaux compromis sociétaux tout au moins territorialisés sur les modes de gouvernance et les stratégies de développement dans la perspective de réduire la disjonction entre modèle officiel, formel et IÉP. Cette condition qui exige des remises en cause³⁸ et des efforts de part et d'autre, mais aussi une conscience des enjeux, pourrait jeter les bases du «premier développement» (Favreau et Fréchette, 2002);

³⁷ C'est tout le sens de la recherche comparative internationale que la CRDC/ UQO mène actuellement dans le cadre de son projet de recherche : «Création de richesses en contexte de précarité : une comparaison Sud- Sud et Nord- Sud».(Réf. Cahiers de la CRDC, Série recherche, no 28, CRDC/ UQO, 2002).

2. les formes, niveaux et modalités d'institutionnalisation des initiatives économiques populaires dans les processus de développement local. Le processus d'institutionnalisation appelle non seulement un plus grand positionnement des opérateurs économiques dans le développement local, mais aussi des conditions de gouvernance ou encore un appui durable et adapté;

3. la promotion de systèmes locaux d'innovation pour accompagner les processus de développement local demeure toutefois, la principale interrogation si on veut que ces processus se situent dans une perspective de création de richesses et d'optimisation de l'économie locale. À ce sujet, certaines dimensions majeures méritent d'être privilégiées, si on ne veut plus se limiter aux dimensions socio- politiques et technique des processus de développement local: identification et promotion des activités économiques motrices du territoire, mise en place de fonds de développement local³⁹; promotion d'instance de gouvernance locale représentant tous les acteurs et secteurs stratégiques du territoire, renforcement des services d'appui- conseil, de capitalisation et d'accompagnement du processus et enfin modalités d'articulation du territoire à son hinterland.

Dans ce cadre, les formes les plus appropriées de coopération au développement seront celles qui réussiront à :

1. valoriser les opportunités que présente la coopération décentralisée au point de vue : durabilité, approche programme ou par filière plutôt que par projets; logique d'appui, maîtrise locale du processus; dimension humaine de la coopération;

2. s'orienter dans une perspective de création de richesses plutôt que de lutte contre la pauvreté avec un accent particulier aux activités productives notamment les activités motrices locales. Cela exige de prendre ses distances avec l'idéologie du rattrapage ou de la gestion des conséquences en valorisant une démarche proactive de relance de l'économie locale ;

3. articuler les différentes échelles d'action, en mettant l'emphase sur le local et de manière durable. En effet, avec des moyens financiers et humains souvent limités, la perspective territoriale semble être celle qui réussit le plus à avoir des impacts notamment en terme de renforcement des capacités de la collectivité locale à

³⁸ Par exemple, les collectivités locales doivent se rendre compte de l'obsolescence du modèle de développement actuel et les opérateurs économiques ne peuvent pas continuer à réaliser leurs activités dans contribution aux finances locales.

³⁹ Un FDL n'est pas un fonds géré par le partenaire financier principal, mais qui est co- financé et co- géré avec les acteurs bénéficiaires à travers des instances représentatives de décision, de gestion et de suivi des projets financés. En outre, un FDL semble être assez flexible sur le plan de la programmation et de la durabilité et semble avoir des effets structurants sur la dynamique territoriale des différents acteurs.

mieux répondre à la demande locale et de lever sur la promotion d'un cadre partenarial entre les différents acteurs et entre les différentes interventions des partenaires;

4. adapter les mécanismes de financement en créant les conditions d'une maîtrise locale des financements d'une part, et d'autre part, en privilégiant la mise en place de fonds souples et co- gérés comme les fonds de développement local;

5. mettre l'accent sur la capitalisation d'expériences de coopération et la réciprocité des échanges.

Conclusion

Au Sénégal, le problème ce n'est plus des populations attentistes ou découragées, ni des collectivités locales inconscientes de leurs nouvelles responsabilités. Les défis majeurs tournent actuellement autour de l'émergence de nouveaux compromis sociétaux du fait de l'immersion d'acteurs nouveaux dont les actions appellent un changement quant aux stratégies de développement et de gouvernance. Si au niveau local, les processus de développement local semblent être en avance sur les pratiques institutionnelles, ils n'arrivent toujours pas à se libérer des reliquats de l'État providence et du maillage de la mondialisation néo- libérale. Sous ce rapport, les IÉP semblent être un des lieux de création de richesses, mais à condition d'avoir des conditions socio- politiques et économiques favorables. C'est dans ce cadre, que la coopération au développement, si elle arrive à ajuster ses modes d'intervention, pourrait participer à ce processus de changement de société au Sénégal et de solidarité internationale. La recherche- développement a donc de grands champs encore peu défrichés, autour de ces initiatives de création de richesses au Sénégal.

BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE

- ADC, CSL. 1999. *Analyse du Profil Urbain de la ville de Saint-Louis*, Programme de Développement Communal (1998- 2008), Tome I, 68p.
- ADC, PNUD/ PELCP. 2000. *Identification, Structuration et Inventaire des Besoins des Organisations Communautaires de Base (OCB) de la ville de Saint- Louis*, 48p + annexes.
- Assogba, Yao. 2000. *Gouvernance, économie sociale et développement durable en Afrique*. CRDC-UQO, Série recherche no 16, 28p.
- BCEAO. 2000. «Évolution des systèmes financiers décentralisés dans les pays de l'UMOA ». In *La microfinance en Afrique: Evolutions et Stratégies des acteurs*. Mission pour la réglementation et le développement de la microfinance, Dakar, pp18- 25.
- Bonnardel, Régine. 1992. *Saint-Louis du Sénégal: Mort ou Naissance ?* L'Harmattan, 421p.
- Defourny, Jacques, et P. Develtere. 1999. *L'Économie sociale au Nord et au Sud*, Université De Boeck, Ouvertures Économiques, Jalons, 278p.
- De Miras, Claude. 1987. «De l'accumulation de capital dans le secteur informel». *Revue Sciences humaines*, no 23 (janvier 1987), pp49- 74.
- Develtere, Patrick. 1998. *Économie sociale et développement. Les coopératives, mutuelles et associations dans les pays en développement. Ouvertures économiques, Jalons, De Boeck Université, 171p.*
- Diop, M. C, et M. Diouf. 1990. *Le Sénégal sous Abdou Diouf*. Karthala, 436p.
- Diop. Momar- Coumba (éd). 2002. *Le Sénégal contemporain*. Éditions Karthala. Collection Hommes et sociétés. 655p.
- Durufilé, G. 1990. *L'ajustement structurel en Afrique (Sénégal, Côte d'Ivoire, Madagascar)*. Karthala, 203p.
- Enda Graf Sahel. 1993. *La ressource humaine, avenir des terroirs*. Collection Recherches paysannes au Sénégal, Karthala, 320p.

- Enda Tiers- Monde. 1991. «Quel avenir pour l'économie populaire en Afrique? Esquisse d'une prospective». *Séminaire atelier sur la problématique de l'économie populaire urbaine en Afrique de l'Ouest*, (Dakar, 1991) 40p.
- Fall, A. S. et M. Diouf. 2000. «La société civile en Afrique de l'Ouest : configurations et défis». *Revue Economie et Solidarités*, vol.31, no2, pp82- 109.
- Fall, Abdou Salam, et Cheikh Gueye. 2002. *Derem ak ngerem : Le franc, la grâce et la reconnaissance. Les ressorts d'une économie sociale et solidaire en Afrique de l'Ouest*, CRDC-UQO, Série Recherche, no 26, 26p
- Fall, A. S. et L. Favreau. 2002. «Création de richesses en contexte de précarité : une comparaison Sud- Sud (Afrique et Amérique Latine) et (Nord- Sud (Canada, Afrique et Amérique Latine)), CRDC/ UQO. Série recherche no28, 31p.
- Favreau, L. et B. Lévesque. 1999. *Développement économique communautaire. Économie sociale et intervention*, Presses de l'Université du Québec, 230p.
- Favreau, Louis et Lucie Fréchette. 2002. *Mondialisation, économie sociale, développement local et solidarité internationale*. PUQ, Collection Pratiques et politiques sociales et économiques, 251p.
- Gaye, Malick. 1996. *Villes entrepreneures. De l'action participative à la gouvernance urbaine*. Enda Rup. Environnement africain, Études et recherches, no184- 185, 175p.
- Gret et Sic. 1999. *Évaluation des partenariats de coopération décentralisée des membres du «groupe pays Sénégal» et de leurs homologues sénégalaises*. Rapport de synthèse, Cités Unies France/ AMS, APCR, 73p.
- Kanté, Souley. 2002. *Le secteur informel en Afrique subsaharienne francophone : vers la promotion d'un travail décent*, Document de travail sur l'économie informelle, BIT, Genève, Suisse, 54p.
- Kassé, M. 1990. *Sénégal : crise économique et ajustement structurel*. Nouvelles du Sud, 204p.
- Larraechea, Ignacio, et Marthe Nyssens. 2000. «L'économie solidaire, un autre regard sur l'économie populaire au Chili». In *L'économie solidaire. Une perspective internationale*, sous la dir. de Laville, pp177- 222.
- Laville, Jean- Louis (éd). 2000: *L'économie solidaire. Une perspective internationale*, Sociologie économique, Desclée de Brouwer, 343p.

- Lazarev, Georges. 1993. *Vers un éco- développement participatif*. PNUD/FENU. L'Harmattan, 272p.
- Maldonado, Carlos. (éd). 1999. *Le secteur informel en Afrique face aux contraintes légales et institutionnelles*, BIT, Genève, 367p.
- Maldonado, Carlos et B. Gaufryau. 2001. *L'économie informelle en Afrique francophone. Structure, dynamiques et politiques*, BIT, Genève, 504p.
- Maret, Pierre, et Poncelet Marc. 1999. *Les associations urbaines en Afrique subsaharienne :Types, fonctionnement et initiatives en matière de développement. Etudes de cas à Cotonou (Bénin), Lubumbashi (RDC) et Yaoundé (Cameroun)*, CIUF- AGCD, 100p.
- Mbodj, Mohamed. 1992. «*La crise trentenaire de l'économie arachidière*». In *Sénégal. Trajectoires d'un Etat, sous la dir. de Momar- Coumba Diop (éd). Codesria, pp 95- 135.*
- Mignon, J- M. 1989. «*Les mouvements de jeunesse dans l'Afrique de l'Ouest francophone de 1958 aux années 1970- 1975*». In *Le mouvement associatif des jeunes en Afrique noire francophone au XXIème siècle, sous la dir. de Topor et all, l'Harmattan, Groupe Afrique noire Cahier no 12, pp 107- 128.*
- Ndiaye, S. 1998. *Gestion urbaine au niveau de la Commune de Saint- Louis*. Assises de Saint- Louis. Commune de Saint- Louis, 28p.
- Ndione, E.S. 1994. *L'économie urbaine en Afrique. Le don et le recours. Enda Graf Sahel, Karthala, 214p.*
- Niang, A. 1989. *Les Associations en Milieu Urbain Populaire (Sénégal)*.CRDI, Dakar, 202p.
- Niang, D., Ndiaye S. et S. Kourouma. 2001. *Gouvernance locale et gestion participative des villes en Afrique de l'Ouest : le cas de Saint- Louis*, Rencontre sous- régionale de valorisation des approches de gestion participative de villes d'Afrique de l'Ouest, Enda ECOPOP/ ECDPM, 35p.
- O'Brien, Donal Cruise, Momar- Coumba Diop et Mamadou Diouf. 2002. *La construction de l'État au Sénégal*. Karthala, 230p.
- OIT.1991. *Le dilemme du secteur non structuré*. Rapport du Directeur Général, 78^e session de la Conférence internationale du Travail, BIT, Genève, Suisse, 73p.
- PDM/ Club du Sahel. 1997. *L'Économie locale de Saint- Louis et du delta du Fleuve Sénégal*. Relance des Économies locales en Afrique de l'Ouest, (résumé), 22p.

- Peemans, Jean- Philippe. 1997. *Crise de la modernisation et pratiques populaires au Zaïre et en Afrique*, L'Harmattan, Collection «Zaïre- Histoire et Société», 250p.
- Sall, A, et Hafsi, T, 1994. *Sénégal : stratégies de développement de 1960 à 1990*, HEC, Monographie 94- 01, Montréal, 212p.
- Sanyal, B. 1999. «Potentiel et limites du développement «par le bas»». In *L'Économie sociale au Nord et au Sud*, sous la dir. de Defourny et all, Université Do Boeck, Ouvertures Économiques, Jalons, pp.179- 194.
- Schneider, H. et Libercier M- H (éd). 1995. *Mettre en œuvre le développement participatif*, Séminaires du Centre de Développement, les Éditions de l'OCDE, Paris, 272p.
- Soumaré, Mouhamed. 1999. «Initiatives locales, développement communautaire et lutte contre la pauvreté en milieu urbain: l'exemple de Yeumbel au Sénégal». In *Quels partenariats pour la ville ? Approches internationales*, sous la dir. de Martinot et all, pp125- 132.
- Topor, H- A, et Goerg O.1989. *Le mouvement associatif des jeunes en Afrique noire francophone au XXIème siècle*, l'Harmattan, Groupe Afrique noire Cahier no 12, 138p.

ÉVOLUTION DU DÉVELOPPEMENT LOCAL ET DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET POPULAIRE AU TOGO

Par

Youssouf SANOGO et Yao ASSOGBA

Note sur les auteurs :

Youssouf SANOGO est du Mali, où il a travaillé dans le domaine de la formation pour le développement rural. Il a terminé ses études doctorales, en 2001, en Technologie éducative à l'université Laval. Sa thèse a porté sur l'éducation communautaire. Depuis novembre 2002, il est stagiaire post-doctoral à la Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités (CRDC) à l'Université du Québec en Outaouais.

Yao ASSOGBA est docteur en sociologie et professeur au Département de travail social et des sciences sociales à l'Université du Québec en Outaouais. Il est chercheur associé à la CRDC. Il a publié de nombreux articles et collaboré à plusieurs ouvrages sur les questions de développement et de démocratie en Afrique

1. Introduction

Cette monographie est une étude exploratoire sur l'évolution de l'économie sociale et solidaire et du développement local au Togo. Elle vise à faire l'état des lieux des actions menées dans ces deux domaines et se situe dans le cadre du programme de recherche « Création de richesses en contexte de précarité, une comparaison Nord-Sud et Sud-Sud » (Fall et Favreau, 2002).

L'économie sociale et solidaire est ici abordée dans le même sens que lui donnent Defourny et Develtere (1999), qui la présentent comme un ensemble d'activités socioéconomiques menées par des organisations locales (coopératives, mutuelles, coopératives, sociétés d'entraide), selon une éthique dominée par le social et la démocratie, en vue de répondre à des préoccupations données. Ces auteurs relèvent aussi l'influence des schémas culturels des membres organisés à l'échelle locale sur les organisations ainsi créées et les activités menées. Et cette dimension culturelle serait encore plus remarquable dans les pays du sud.

Il est difficile de distinguer l'économie sociale du développement local, tant les deux domaines sont liés. En effet, les activités d'économie sociale se révèlent un tremplin important pour le développement local qui, selon Leclerc (2002, p. 291-292), n'est plus la chasse gardée d'un secteur quelconque. Il est aussi, dit-il, la réunion dans une action commune des efforts du secteur privé, du secteur public et de l'économie sociale. Les différents acteurs de ces trois secteurs se concertent alors pour tirer le maximum du potentiel physique, économique, social, culturel et environnemental de leur milieu.

Dans la présente étude, l'évolution du développement local et de l'économie sociale et solidaire au Togo est abordée, en la situant dans le contexte sociohistorique de ce pays et en tenant compte des aspects politiques, sociaux, économiques et culturels. En effet, des actions de développement menées depuis l'indépendance du pays en 1960 jusqu'à nos jours, trois catégories se distinguent sur le terrain: a) les actions initiées par les structures de l'État, prédominantes surtout entre les années 1960 et 1970 et caractérisées par un développement par le haut; b) les actions impliquant les ONG (internationales et nationales). Plus nombreuses à partir des années 1980, elles relèvent de l'économie sociale et s'inscrivent dans une dynamique de développement local axé sur des préoccupations locales; c) et les actions découlant des initiatives des populations locales. Nous y reviendrons plus loin en présentant des cas de figure.

Nous précisons que les informations que nous donnons ici sont basées sur une revue de littérature sur l'économie sociale et solidaire et le développement local au Togo. Nous avons utilisé un cadre d'analyse et une méthodologie dominés par la sociologie de la vie quotidienne. Il s'agissait de saisir la relativité socioculturelle

des activités de développement local et d'économie sociale et solidaire : avoir une idée des logiques et stratégies utilisées par les acteurs sociaux impliqués dans lesdites activités.

Sept sections composent cette monographie. Après l'introduction, nous faisons une brève présentation du Togo, suivie de la section des actions de développement menées dans ce pays, de l'épilogue et des propositions d'alternatives. Nous terminons par la conclusion et les références bibliographiques.

2. Présentation du Togo

Le Togo a jusque là fait une entrée timide dans l'ère de la démocratie. En effet, en dépit de l'avènement de la démocratie multipartite et de la décentralisation politique et économique dès le début des années 1990, la situation sociopolitique reste hermétique et répressive à l'occasion.

Vaste de 56 600 km², avec une population estimée à 4 700 000 habitants, le Togo est un petit pays limité par le Burkina Faso au nord, le Bénin à l'est, le Ghana à l'ouest et le golfe du Bénin (océan atlantique) au sud. S'étendant du sud au nord sur environ 700 kilomètres, il est divisé en 5 régions : la région des savanes, la région de la Kara, la région centrale, la région des plateaux et la région maritime (Assogba et Kékeh, 1994).

Diverses activités économiques y sont pratiquées: agriculture, pêche, élevage, commerce. Mais les cultures de rente (coton, café, cacao) et l'exploitation des phosphates constituent les deux piliers de l'économie nationale. Toutefois, classé 141^e sur 173 pays sous l'indice du développement humain par le PNUD⁴⁰, le Togo est depuis 1983 sous programmes d'ajustement structurel du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale (Aramideh, 1999). Les communautés connaissent une situation socioéconomique pauvre et précaire.

Cependant, malgré un contexte sociopolitique peu serein, il existe un dynamisme impressionnant chez les populations et les organisations non gouvernementales qui, elles, prennent des initiatives pour répondre aux difficultés socioéconomiques vécues au quotidien dans les communautés. Il faut également compter les multiples formes traditionnelles d'organisation sociale ou communautaire qui, par leurs actions, ont permis et permettent encore à nombre de togolais de surmonter des difficultés; y compris celles relevant des cas sociaux : mariage, naissance, décès, funérailles, etc. Les activités menées s'inscrivent le plus souvent dans un cadre d'économie sociale et de développement local.

⁴⁰ Voir : <http://www.pnud.tg/Socioeco/index.html>

3. Les actions de développement local au Togo

Ici, nous abordons les actions de développement, selon qu'elles répondent aux préoccupations locales et favorisent la création de richesses par les populations en contexte de précarité.

3.1. Les actions initiées par l'État

Les actions initiées par les structures de l'État occupent une place prépondérante dans les politiques de développement local au Togo, surtout dans les années 1960 et 1970. De nos jours, elles n'ont pas pour autant disparu, mais cohabitent avec celles des ONG et des populations qui deviennent de plus en plus importantes. Les interventions des structures de l'État se situent généralement dans le domaine du développement rural; un secteur qui fait vivre 80% de la population et contribue pour 38% dans le PIB national⁴¹. Le but visé est de faire du développement agricole le socle de l'économie nationale.

Mais les pratiques sur le terrain se révèlent très peu axées sur les préoccupations, les logiques et stratégies des communautés concernées. On y procède par un transfert de recettes technocratiques et de technologies et par la mise en place de structures d'encadrement fortement hiérarchisées. Au-delà des discours politiques, il ressort que ce sont surtout les intérêts économiques de l'État qui y sont privilégiés aux dépens de l'amélioration réelle de la vie des populations. Les pratiques autour du café, du cacao et du coton nous en édifient davantage.

3.1.1. Pratiques autour du café, du cacao et du coton

Des structures d'État furent créées non seulement pour l'encadrement des paysans, mais aussi pour la commercialisation des produits agricoles : Office des produits agricoles du Togo (OPAT), Société togolaise de coton (SOTOCO) et la Société de rénovation de la caféière et de la cacaoyère. Créé pendant la campagne 1964-65, l'OPAT joue le rôle d'une caisse de stabilisation dotée du monopole de l'exportation. La SOTOCO est chargée de la promotion de la culture et de la commercialisation du coton. Quant à la Société de rénovation de la caféière et de la cacaoyère⁴², elle s'occupe de la promotion de la plantation et de la commercialisation du café et du cacao. Des opérations de développement sont également créées autour des cultures de rente, des services d'encadrement mis en place, et les producteurs organisés en associations, dont plus de 2000 dans la seule zone cotonnière⁴³.

⁴¹ <http://www.izf.net/izf/Guide/Togo/Page3.htm#l'économie%20en%20bref>

⁴² Nous ne savons pas les dates exactes de création de la SOTOCO et de la Société de rénovation de la caféière et de la cacaoyère. Nous les situons cependant dans la décennie 1960-1970.

⁴³ Voir encore : <http://www.izf.net/izf/Guide/Togo/Page3.htm#l'économie%20en%20bref>

Mais, dans l'ensemble, nous révèle un article de Bertrand⁴⁴, ces structures se caractérisent par leur forte hiérarchisation : les décisions vont de haut en bas. Ainsi, les dates d'ouverture et de fermeture des campagnes de commercialisation des produits de rente (café, cacao, coton) sont fixées par décret présidentiel, de même que le prix d'achat aux producteurs et le prix de vente à l'OPAT. Cette politique de prix a entravé la consolidation des coopératives de commercialisation créées par les producteurs.

Dans son article, Bertrand (déjà cité) nous explique le cas de deux coopératives commerciales de planteurs : Union des coopératives de planteurs de l'Akposso (UNICOPA) basée à Atakpamé et Union coop Kloto à Kpalimé. Créées sur l'initiative des planteurs pour acheter du café et du cacao, ces deux coopératives ont fini par sombrer dans des difficultés, à cause des pratiques de l'OPAT qui ne jouait pas à suffisance son rôle officiel de stabilisation des prix d'achat des produits aux planteurs. En cas de baisse du cours mondial, il baissait son prix d'achat pour s'assurer une bonne marge de manœuvre financière. Mais en cas de fluctuation positive, sa hausse de prix aux producteurs ne reflétait point la marge favorable qu'offrait le marché international. Ainsi, prises dans une crise financière, les coopératives des producteurs ont fini par brader leurs produits à d'autres sociétés intermédiaires mieux nanties qui traitaient avec l'OPAT. Cela a vidé progressivement les coopératives de leurs membres. Pendant que l'Unicoopa d'Atakpamé disparaissait, l'Union coop Kloto connaissait d'énormes difficultés, tant les producteurs n'avaient aucun contrôle sur les prix et la commercialisation du café et du cacao. À ce jeu, l'OPAT restait le grand gagnant du système commercial mis en place.

Dans la zone cotonnière de la SOTOCO (Société togolaise de coton), la situation n'est pas non plus meilleure. Tout indique que les décisions sont généralement prises à la place des producteurs, y compris celles portant sur leur organisation. En fait, nous apprend Kenkou (1994), l'organisation des producteurs en groupements agricoles villageois (GAV) pour la commercialisation du coton a été amorcée depuis 1978 avec pour objectif essentiel: l'auto-développement des populations locales en vue de prendre éventuellement la relève des structures d'encadrement. Mais, ces coopératives ne réussissent pas à atteindre l'objectif visé pour deux raisons essentielles : d'abord elles sont conçues (selon un modèle coopératif occidental) non pas par les populations mais par des technocrates. Ces derniers, animés par un certain stéréotype communautariste africain, semblent avoir manqué de saisir les organisations communautaires traditionnelles dans leur complexité et leur subtilité qui n'écartent réellement pas un certain individualisme. Par conséquent, très généralement, ces groupements sont très tôt minés par des conflits d'intérêts entre membres du bureau et, parfois, entre ces derniers et les populations. L'on finit alors par perdre de vue la vocation même du groupement : les intérêts individuels prennent le dessus sur la cohésion sociale et solidaire.

⁴⁴ Voir : Bertrand, Germain-M. (?). «La commercialisation de produits agricoles au Togo: le café et le cacao,» *Options méditerranéennes*, n° 34.

Ces pratiques des structures de l'État, dans lesquelles on accorde peu d'importance aux préoccupations locales, ont favorisé, *de facto*, l'avènement des ONG dans le domaine du développement communautaire au Togo.

3.2. Les actions impliquant les organisations non gouvernementales (ONG)

Au Togo, l'histoire des ONG remonte aux années 1980 quand, suite aux sécheresses, elles se sont révélées une alternative au modèle de développement des structures de l'État par leur vision du développement et leurs approches d'intervention sur le terrain, plus souples et plus adaptées au milieu. Les ONG sont à la base d'une dynamique nouvelle dans le développement local : partenariats entre différents acteurs de développement (populations, secteur public, ONG et bailleurs de fonds).

Plus que les structures étatiques, les activités des ONG portent le plus souvent sur des aspects relevant de l'amélioration des conditions socioéconomiques des populations locales. Elles privilégient les principes démocratiques comme mode de gestion des activités et visent beaucoup plus le social que l'économique. Leurs démarches s'articulent autour des points suivants: responsabilisation des populations par la participation active à tout le processus de conception et de réalisation des actions menées, intégration des logiques, stratégies et préoccupations locales.

Les ONG se sont multipliées au Togo dès les années 1980, et cela pour plusieurs raisons : entre autres, échec des politiques nationales de développement, préférence des institutions internationales pour un désengagement de l'État des secteurs de développement et effets négatifs des programmes d'ajustement structurel (chômage massif des travailleurs, crises socioéconomiques). Ces raisons expliquent d'ailleurs l'option de l'État pour un développement à la base à la première conférence des bailleurs de fonds du Togo en 1985.

Cette option entraîna une intensification des partenariats (entre les ONG, l'État et les bailleurs de fonds) et la mise en place de plusieurs fonds. Grâce à ces partenariats, le pays compte aujourd'hui plusieurs ONG, organisées en fédérations et en réseaux régionaux: Fédération des organisations non gouvernementales au Togo (FONGTO), Union des ONG du Togo (UONGTO), Fédération des ONG de développement des savanes (FODES), Réseau des ONG de la Kara (RESOKA), Réseau des ONG de développement de la région centrale (RESODERC), Collectif des ONG et associations de développement des plateaux (COADEP), Collectif des ONG de la région maritime (CONGREMA)(FONGTO, 1999⁴⁵ et 2001).

Toutes ces ONG interviennent sur le terrain, se concertent de temps en temps et contribuent au développement local à travers diverses activités touchant les domaines suivants : agriculture, éducation, élevage, épargne et

⁴⁵ Voir leur site : http://www.tg.refer.org/togo_ct/cop/fongto/info.htm

crédit, formation, génie rural, environnement, approche genre et santé. Ces activités favorisent beaucoup la création de richesses par les populations, leur permettant ainsi de survivre et d'améliorer leurs conditions de vie. Elles impliquent le plus souvent un partenariat entre différents acteurs et relèvent de l'économie sociale et solidaire. Nous en donnons ci-après quelques exemples.

3.2.1. La FUCEC

La Fédération (ou faîtière) des unions coopératives d'épargne et de crédit du Togo (FUCEC-Togo)⁴⁶ a été créée en 1983. Selon le journal *Le Togolais* (du 10/10/2002), elle est, avec la caisse d'épargne du Togo (établissement de droit public), les deux plus grands instituts de micro finances qui partagent 80% de la clientèle nationale. Elle oeuvre pour le développement, la promotion économique et sociale, et permet aux personnes disposant de faibles revenus d'avoir accès à des crédits à des taux faibles et à des conditions plus souples que celles offertes dans les banques. Elle est le résultat d'un partenariat ONG, populations et bailleurs de fonds.

En fait, la FUCEC découle de la première expérience de Coopérative d'épargne et de crédit (COOPEC) au Togo, réalisée en 1969 par James Winter, un missionnaire américain, dans un village du sud-ouest du pays, en zone de culture du café et du cacao. Ce dernier était parti du constat de l'inorganisation des paysans dans la gestion de leurs revenus. Son expérience a été relayée un an après par certains pionniers qui ont créé et animé le Comité national de développement des unions coopératives d'épargne et de crédit (CONAUDEC). Sous l'impulsion de ce comité, un réseau s'est développé et, grâce au partenariat avec le «Global Project Office» des États-Unis (précisément de l'USAID⁴⁷), il donna naissance à la FUCEC-Togo en 1983.

La FUCEC est un réseau coopératif d'épargne et de crédit, à couverture nationale, organisé en deux étages. À un premier niveau, il y a une large base constituée par les COOPEC ou institutions de base. Au deuxième niveau, c'est le sommet: la structure faîtière (FUCEC-Togo). Chacune des structures a des organes élus en assemblée générale, qui sont responsables de sa bonne gouvernance et des employés recrutés pour la gestion quotidienne de l'institution.

Une coopérative d'épargne et de crédit (COOPEC) est une association libre et volontaire de personnes unies par un lien déterminé (professionnel, résidentiel, ou autres), qui décident de mettre en commun leurs économies (épargnes) et de se donner du crédit à partir de celles-ci. Elle est donc basée essentiellement sur la mobilisation des ressources propres de ses sociétaires et l'organisation du crédit à partir desdites ressources. Quant à la FUCEC-Togo, elle est la structure qui fédère les COOPEC. Sa mission est de contribuer au mieux-être économique

⁴⁶ Voir : <http://www.tg.auf-francophonie.org/fucec/fucec%20obj.htm>

⁴⁷ United States Agency for International Development.

et social des personnes et des communautés par l'initiation des COOPEC. Pour ce faire, elle développe un réseau coopératif intégré de services financiers sécuritaires et rentables sur une base permanente, éduque les membres et forme les dirigeants et les employés à l'éthique de l'entreprise coopérative.

En septembre 2001, on comptait 152 COOPEC de base (dont la première remonte à 1969), qui regroupaient 141 191 membres. Leurs dépôts à vue s'élevaient à 13,3 milliards de francs CFA, pendant que le montant des crédits en cours était chiffré à 9,4 milliards de francs CFA⁴⁸.

Au delà de sa mission traditionnelle d'épargne et de crédit, la FUCEC a des programmes s'inscrivant dans la lutte contre la pauvreté en milieu rural et semi-urbain, surtout chez les femmes démunies. Dans cette perspective, elle a fait des aménagements dans les conditions d'octroi de crédits. Ainsi, contrairement à la méthodologie traditionnelle, dans les programmes réaménagés c'est plutôt le crédit qui doit générer l'épargne. L'épargne ne précède donc plus le crédit. Cette nouvelle méthodologie a favorisé des regroupements de femmes démunies en Groupes d'intérêt économique et social (GIES), en vue de bénéficier de crédits solidaires. L'octroi de ces crédits est généralement précédé d'une formation en nutrition et en lutte contre les maladies infantiles.

3.2.2. Projet d'appui aux mutuelles de crédit-épargne au Togo

Ce projet voit l'intervention, dès le début des années 1990, de la Société de coopération pour le développement international (SOCODEVI), une société canadienne à but non lucratif dans la région maritime du pays. Il devait soutenir les mutuelles de femmes de cette région et leur permettre de surmonter des difficultés occasionnées par la liquidation en 1991, pour mauvaise gestion, du principal outil de financement du secteur rural : la Caisse nationale de crédit agricole.

Privilégiant le partenariat et la démarche démocratique, la SOCODEVI visait, à travers ce projet, une amélioration de l'environnement des activités économiques des femmes de la région maritime. Il s'agissait de leur permettre de rétablir leur revenu familial et de favoriser une recapitalisation au niveau de leurs activités commerciales et productives. Trois objectifs étaient visés: 1) donner accès au crédit aux femmes; 2) dispenser toutes les formations nécessaires pour que les femmes puissent s'approprier la direction et la gestion de ces mutuelles; 3) apporter des appuis techniques et économiques aux groupements de femmes dans le choix de leurs activités économiques et leurs politiques de financement. Au moins 195 groupements de femmes devaient être couverts pour quatre mutuelles de la région maritime et il était prévu de constituer la réunion d'un sociétariat minimum de 1950 femmes. Les activités se sont développées et, finalement grâce à l'Agence française de développement, l'ensemble des mutuelles bénéficiant de l'appui devait se transformer en un réseau géré par les

⁴⁸ 1\$US fait en moyenne 500 francs CFA.

femmes, capable de fonctionner sans l'assistance technique à long terme de SOCODEVI, couvrant ses frais d'exploitation et ayant une meilleure couverture territoriale (Beaudouin, 2002; document non publié).

3.2.3. Projet hydraulique villageoise : PHV-CUSO

Le Projet hydraulique villageoise, PHV-CUSO, remonte à la Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement (DIEPA). De ses résultats, nous apprenons que lorsqu'un projet manque de prendre en compte les logiques locales dans sa conception, sa réalisation et son suivi, il y a de fortes chances que les populations n'y adhèrent pas comme souhaité. L'organisation non gouvernementale, CUSO, en a appris à ses dépens.

En effet, financé par l'ACDI⁴⁹ et l'État togolais, le PHV-CUSO a été réalisé de 1984 à 1994 par le CUSO (Canadian University Services Overseas), en partenariat avec des sociétés techniques, dans la région maritime : une région à forte migration qui connaissait une pénurie d'eau. Il a été très interactionniste dans les phases de conception et de réalisation du projet; c'est-à-dire qu'il a accordé une grande importance à la participation active des communautés, à leurs logiques et préoccupations. Les populations y ont participé en fournissant la main d'œuvre et en assurant la gestion des installations hydrauliques.

Le PHV-CUSO visait notamment l'approvisionnement des populations en eau potable et l'amélioration des pratiques et conditions d'hygiène et, dans ce cadre, plusieurs activités furent réalisées : forages de puits munis de pompes manuelles; remise en état des puits et pompes déjà existants, aménagement des sources alternatives d'approvisionnement d'eau. Des latrines améliorées ont été construites dans plusieurs ménages. De plus, des formations ont été données aux populations, préparant ainsi les collectivités villageoises à assurer, elles-mêmes, la maintenance et l'entretien des ouvrages du PHV. Des actions ont également été menées pour l'intégration des femmes au développement.

Mais, chose paradoxale, en dépit de la présence des latrines améliorées et des forages, pour une raison ou l'autre, la plupart des ménages continuaient à utiliser pêle-mêle l'eau des pompes et les eaux infectes des marigots, des ruisselets et des mares de consommation. L'animation et la sensibilisation effectuées tout le long du projet ne semblaient pas avoir eu un impact significatif sur les habitudes séculaires des populations en matière d'hygiène. Ces dernières continuaient à agir selon leurs logiques traditionnelles. De même, l'engouement des populations pour l'entretien des installations s'est estompé avec le temps. Ces faits, en autres, s'expliqueraient par l'aspect déterministe de la phase du suivi; c'est-à-dire le privilège accordé aux recettes socio sanitaires au détriment des perceptions et pratiques traditionnelles (Assogba et Kékeh, 1994).

⁴⁹ Agence canadienne pour le développement international.

C'est dire que les ONG peuvent tomber dans le même travers que connaissent les structures de développement de l'État, surtout quand elles agissent comme agentes d'exécution. Cependant, les cas comme celui du PHV-CUSO sont relativement peu nombreux dans le monde des ONG.

3.3. Les actions initiées par les populations

Les actions initiées par les populations revêtent un caractère plus original et plus inventif. Elles allient traditions et modernité et sont avant tout des tentatives de réponses aux difficultés vécues dans la communauté locale. Les initiateurs y vont de leur inspiration. Généralement, les activités menées aboutissent à des organisations ayant un fonctionnement plus souple, plus viable par rapport aux contraintes sociales, culturelles, voire politiques. Mais, quelle que soit l'activité, un certain équilibre est établi entre la satisfaction des besoins sociaux et ceux relevant de l'économique. En d'autres termes, elle permet de créer des richesses susceptibles de répondre aux difficultés socioéconomiques, sans reléguer au deuxième plan la dimension sociale.

Les populations agissent ainsi dans plusieurs secteurs, dont le commerce, les micro finances, le transport et l'agriculture. Certaines de leurs actions font l'objet d'une organisation formelle, mais le plus souvent celles-ci restent informelles, pour une raison ou l'autre. Cependant, il est important de noter que les initiateurs agissent, s'adaptent et évoluent en fonction du contexte et des objectifs visés. Les dynamiques diffèrent d'une activité à l'autre, d'un groupe à l'autre.

Nous vous présentons quelques expériences d'économie sociale initiées par les populations : cas des Nana Benz, des banquiers ambulants, de la tontine mutuelle, des taxis motos.

3.3.1. Les Nana Benz

Les Nana Benz sont comptées parmi les personnalités les plus riches du Togo. Elles doivent leur surnom aux voitures allemandes, Mercedes Benz, qu'elles étaient les premières à importer, à un moment où même les hauts cadres de l'État ne pouvaient pas s'offrir ce luxe. À l'origine, c'étaient des femmes illettrées (en général) vendant divers produits dans le seul but de subvenir aux besoins familiaux. Mais, très vite, grâce au commerce de tissus, elles ont accumulé des succès et créé un vaste réseau de revendeuses de tissus. Grâce aux Nana Benz, Lomé, capitale du Togo, est devenue, surtout dans les années 1970, une plaque tournante du commerce de la sous-région.

Les activités commerciales des Nana Benz démontrent une activité d'économie sociale et solidaire à l'africaine. On y note un véritable équilibre entre le social et l'économique. Ainsi, chacune d'elles offre des emplois à plusieurs employés, dont des proches et des connaissances de quartiers, voire des ressortissants de même village, venus travailler pour elle et apprendre d'elle. Au même moment, elle assure ou contribue aux dépenses

familiales (nourriture, logement, éducation des enfants, etc.), participe à des activités communautaires et entretient tout un réseau de revendeuses dont certaines lui doivent leur survie. Certaines de ses relations avec les collaborateurs sont plus sociales et solidaires que commerciales.

Chose encore plus frappante chez les Nana Benz, c'est la façon dont elles ont su exploiter les opportunités sociales, politiques et économiques :

- D'abord, les Nana Benz ont réussi à mettre à profit l'appétit social vestimentaire des togolais. Super grossistes de textiles de toutes sortes et de tissus «wax», possédant de grands magasins dans le marché central de Lomé à Adawlato, elles se ravitaillaient directement auprès des grandes firmes importatrices de Hollande, Belgique, France, Angleterre. Avec celles-ci, elles établirent des accords mutuellement avantageux, qui leur donnaient une exclusivité sur les deux tiers de la marchandise. Fortes de leur monopole sur l'importation des textiles, en fonction des messages qu'elles voulaient véhiculer, les Nana Benz (du moins certaines) élaboraient elles-mêmes les dessins et coloris à mettre sur les tissus, qu'elles soumettaient ensuite aux maisons de commerce. Ces messages étaient sociaux, politiques ou religieux et collaient le plus souvent à l'actualité et au goût des populations. Une fois imprimés, les tissus leur revenaient en intégralité.

- Il y a aussi le fait que le régime de Eyadéma a pratiqué de 1967 à 1973 une certaine politique de promotion de la femme; une opportunité que ne laissèrent pas échapper les Nana Benz. À la faveur de cette politique, elles réussirent à avoir une sorte de franchise commerciale restée inexplicite: la revente du tissu n'était soumise à aucune loi. En outre, membres de l'Association des revendeuses professionnelles de tissus (ARPT) créée en 1965, elles y détenaient des postes clés. Cette association appartenait à la Confédération nationale des travailleurs togolaises (CNTT), au sein de laquelle elle détenait une certaine autonomie. Surtout active à l'approche et pendant les fêtes anniversaires du régime, l'ARPT avait au moins la sympathie du régime. Une Nana Benz, illettrée, fut même ministre de l'assistance sociale en janvier 1977.

- Les Nana Benz ont su aussi tirer profit du grand marché que représentaient les pays de la sous-région (Burkina Faso, Mali, Niger, Côte d'Ivoire, Ghana, etc.) et ceux d'ailleurs sur le continent (entre autres, Tchad, Gabon, Congo Démocratique). Des revendeuses venaient à Lomé de partout en Afrique pour acheter le «wax» influencé par le goût des femmes togolaises; ce qui occasionna de grandes retombées économiques pour le Togo. En 1966, on estimait le chiffre d'affaires de cinquante revendeuses de tissus à 3 milliards de francs CFA; il devait s'élever à 11 milliards en 1979 et atteindre 12 milliards 650 millions en 1980. Ces chiffres seraient proches des marges bénéficiaires occasionnées à la même période par le phosphate, principale matière première du Togo. Grâce à leur commerce de textiles, les Nana Benz ont pu amasser beaucoup de richesses, construire des maisons grandioses, investir dans l'éducation de leurs enfants, nourrir, soigner et loger leurs époux. Bien qu'illettrées, elles voyageaient à l'étranger pour des affaires. Par ailleurs, au fil des ans, elles ont diversifié leurs activités :

agrandissement de la gamme de produits importés; ouverture de restaurants de luxe, de boîtes de nuit, de pâtisseries, de compagnies de taxi, de pêche, etc. Même dans ces domaines, leur réussite est restée impressionnante.

3.3.2. Les banquiers ambulants

Le travail des banquiers ambulants (B.A.) est basé sur l'exploitation d'une certaine faiblesse du système bancaire classique, qui manque de souplesse suffisante pour intégrer des populations plus pauvres. Sa dimension d'économie sociale réside dans le fait qu'il permet à ces populations exclues du système bancaire formel de faire de l'épargne et d'avoir des crédits, pour démarrer ou développer des activités économiques, ou encore faire d'autres types de réalisations. De plus, il permet à ceux et celles qui l'exercent de survivre dans un contexte économique précaire. Il se révèle ainsi une réponse aux besoins socioéconomiques des clients et des banquiers, eux-mêmes. Dans tous les cas, en dépit des problèmes d'organisation, le métier des B.A. présente un caractère original dans le domaine de l'épargne-crédit.

Un document de travail, élaboré par Gentil et collaborateurs (de l'IRAM, bureau d'études à Paris), pour rendre compte d'une recherche menée au Togo et au Bénin en 1992⁵⁰ nous informe davantage sur le métier des B.A. Celui-ci aurait débuté dans le pays Yoruba au Nigeria et serait arrivé au Togo, via le Bénin, au début des années 1950. Au Togo, il est devenu le gagne-pain de certains anciens artisans, commerçants et fonctionnaires, ayant le plus souvent perdu leurs emplois d'origine. En général, les banquiers ambulants n'ont pas de formation dans le domaine bancaire : 72% aurait suivi le primaire ou le secondaire jusqu'à la classe de 3^e, 14% jusqu'en terminale secondaire et 14% aurait fait l'école coranique. Les plus connus gagneraient mensuellement autour de 100 000 francs CFA, soit un peu plus que le salaire de certains cadres supérieurs de la fonction publique. Comment fonctionne un banquier ambulant?

Le B.A. est fondamentalement un garde-monnaie, qui amène le client à épargner en mettant théoriquement son argent en sécurité, à l'abri des risques de vol, d'incendie et de pression sociale. Pour ce faire, il distribue des cartes aux clients. Chaque carte comporte des cases à remplir ou à cocher, avec le nom, l'adresse et parfois la photo du banquier ambulant. Le client et son banquier se mettent d'accord sur un montant journalier de cotisation (de 25 à 10 000 francs CFA, ou plus). À la fin de la carte, le banquier rend l'ensemble des sommes cotisées par le client, moins une mise journalière qui constitue sa commission. Le système est souple: la durée des cotisations peut être de plusieurs mois et la régularité variable, selon l'entente. En outre, un client peut avoir des cartes de plusieurs banquiers ambulants, selon ses besoins.

⁵⁰ Voir aussi : Adéchoubou, Makarimi (1996). « Les banquiers ambulants au Bénin, » in *Revue tiers monde*, t. XXXVII, n° 145, janvier-mars, pp. 59-66.

Le B.A. peut faire des avances à son client sur l'épargne de ce dernier. Il peut aussi lui accorder des crédits, mais cette complexification nécessite qu'il dispose de fonds propres ou qu'il soit capable de gérer correctement sa trésorerie, en utilisant les dépôts des uns pour faire des avances aux autres. Il récupère l'argent de ces crédits avec, en sus, un taux d'intérêt (5, 10, 30 %) sur la somme donnée ou en recevant des commissions. Généralement, les clients prennent des crédits pour des besoins bien précis : monter un commerce, acheter un taxi, améliorer un habitat, etc. Dans certains cas, ils bénéficient de conseils de gestion de la part du B.A.

La clientèle des B.A. est essentiellement constituée de femmes (79%), mais elle comprend aussi des artisans, des tailleurs, des taximen, des coiffeurs, des apprentis, quelques fonctionnaires, des écoliers et des étudiants. Les clients en viennent à les choisir après de petites enquêtes auprès des amis, des connaissances, à la fois sur le marché et dans les quartiers. Le choix est toujours basé sur des critères surtout moraux: entre autres, le sérieux dans le travail, l'honnêteté, la confiance. Les B.A. sont mieux appréciés que les banquiers formels, en raison du caractère plus adapté de leur système aux conditions des populations plus pauvres : facilité d'avance-crédit, adaptation à la modicité des revenus, obligation d'épargne, formule souple pour les versements et retraits (date et montant flexibles) et disponibilité de l'épargne à tout moment.

Dans l'ensemble, les conflits ou litiges sont rares entre clients et B.A. Les quelques conflits qui se déclarent sont le plus souvent réglés à l'amiable. Les torts sont souvent réciproques. Il arrive que des clients cherchent à falsifier des cartes ou contestent, à tort ou à raison, les sommes versées et le monnayage. Mais, le risque le plus grand reste la fuite du banquier, par malversation volontaire ou par incapacité à rembourser l'épargne à la suite d'erreurs ou d'avances imprudentes à des clients qui ne respectent pas leurs échéances.

Les relations entre les B.A. et les banques et caisses formelles sont plutôt celles que n'importe quel client pourrait entretenir avec ces institutions. Ils y déposent leurs fonds, mais celles-ci ne jouent que le rôle de garde-monnaie. Elles ne leur donnent pas de crédits et ne leur accordent pas un intérêt particulier. Certains B.A. se méfieraient des banques de peur de ne pas perdre leurs fonds à la suite d'une faillite.

Depuis 1989, il existe la Mutuelle de solidarité des tontiniers ambulants de Lomé (MUSOTAL), née d'une cooptation de 12 B.A. parmi les plus anciens et les plus sérieux. Cette mutuelle a été créée après l'échec d'une première tentative d'organisation de l'ensemble des B.A. (une soixantaine), faite par la Centrale syndicale du Togo. Toutefois, le métier des banquiers ambulants reste assez inorganisé. Il souffre de beaucoup de problèmes : nombreux déplacements de la part du banquier, travail dans l'isolement et concurrences entre B.A., aucune reconnaissance juridique et très faible organisation professionnelle, tracasseries policières et administratives.

3.3.3. La tontine mutuelle

La tontine est une pratique que l'on retrouve un peu partout au Togo. Selon Soedjede (1990), ce sont des sortes d'épargne informelle qui existent sous plusieurs formes : tontine mutuelle, tontine commerciale, tontine financière. En réalité, ce que l'auteur appelle tontine commerciale s'apparente au système d'épargne et de crédit des banquiers ambulants (présenté plus haut). Quant à la tontine financière, elle ressemble plutôt à un système de crédits usuriers, orienté vers la spéculation et ne répondant point à l'esprit de solidarité et d'entraide. Elle ne se situe donc pas dans une perspective d'économie sociale et solidaire. Elle n'est pas populaire et n'existe que dans la région de Lomé.

En revanche, la tontine mutuelle s'inscrit dans le cadre de l'économie sociale et solidaire. Plus fréquente que les autres tontines, elle a gagné toutes les couches de la population et répond à une faiblesse du système bancaire et à un besoin de solidarité et d'entraide entre les participants. Soedjede (déjà cité) explique que dans les tontines mutuelles les participants se regroupent pour cotiser, à intervalle de temps régulier, une somme déterminée à l'avance. Cette somme est remise au membre du tour. Le tour peut être défini par tirage au sort au départ de la tontine, à chaque jour par tous les membres, ou par le président.

Diverses raisons expliquent la participation à une tontine mutuelle. Pour les paysans, l'esprit de solidarité et de confiance mutuelle d'une part, la possibilité de constituer une épargne et de s'octroyer des crédits d'autre part, constituent les mobiles fondamentaux de la participation aux tontines. Chez les fonctionnaires de l'État et les salariés, l'impossibilité de réunir les conditions d'octroi de crédit et la nécessité de vouloir faire un autre investissement, si on a déjà obtenu un crédit bancaire, sont des raisons fondamentales de la mise en place d'une tontine mutuelle. De plus, avouent-ils, des fonds déposés dans un compte bancaire sont faciles d'accès au moindre besoin, pendant que l'obligation d'attendre son tour dans la tontine amène à épargner.

Il n'y a pas de textes juridiques réglementant les tontines au Togo. Les tontines naissent le plus souvent à partir d'une idée émise par un individu. Mais c'est à la suite d'une assemblée générale des adhérents, ou par concertation, que les règles d'organisation sont déterminées : texte de mise en place et règlement intérieur. Ces règles deviennent alors le code de conduite à suivre par tous les membres. Elles peuvent faire l'objet d'un texte écrit, ou d'une simple explication orale. Mais, la force des tontines demeure la confiance mutuelle entre les membres tontiniers.

Notons cependant que l'absence de texte écrit pose parfois des problèmes, en raison surtout de la mauvaise interprétation des explications orales par certains participants.

3.3.4. Les taxis-motos

Les taxis-motos⁵¹ sont un phénomène récent. Né au Bénin au début des années 1990, celui-ci est apparu dans le domaine du transport urbain au Togo en 1993, pendant la longue grève politique qui dura 13 mois. Il était devenu le gagne-pain des jeunes diplômés et des sans-emploi. Il présente plusieurs avantages socioéconomiques, à la fois pour les pratiquants et pour les clients qui les empruntent.

Aujourd'hui, beaucoup de jeunes doivent leur survie à ce nouveau travail. Le parc de taxis-motos est estimé à 40 000 engins, avec plus de 61 200 emplois créés et un chiffre d'affaire de 700 millions de francs CFA. Un conducteur de taxi-moto, travaillant à son propre compte, a un revenu mensuel variant entre 90 000 et 100 000 francs CFA : une aubaine dans un pays où le fonctionnaire ne perçoit pas régulièrement son salaire.

Les taxis-motos ont bouleversé les modes de transport urbain à Lomé. Ils se présentent comme une réponse aux nombreux embouteillages qui se forment dans la ville surtout aux heures de pointe et qui retardent les déplacements. Puisque ce sont des engins à deux roues, ils vont plus vite et plus facilement dans les quartiers, où l'état des routes et leur caractère étroit rendent difficile la conduite des taxis ordinaires et des minibus. De plus, ils offrent des tarifs plus abordables que ceux des taxis ordinaires. Pour toutes ces raisons, ils sont bien prisés par les populations.

Il existe cependant beaucoup de problèmes liés au phénomène des taxis-motos. On estime que les conducteurs de taxis-motos ignorent, pour la plupart, le code de la route. Ils seraient à la base des principaux problèmes de sécurité routière au Togo. En 2000, plus de 682 accidents sur 2000 recensés leur étaient directement imputables. Il faut aussi compter les heurts dus au mécontentement et à la rude concurrence entre taxis-motos et taxis-voitures. Soumis à de nombreuses tracasseries administratives et policières, les propriétaires de taxis-motos auraient créé un syndicat pour mieux organiser leur travail et défendre leurs droits.

3.3.5. Groupe de réflexion et d'action femmes démocratie et développement (GF2D)

Ce groupe de réflexion est un mouvement social créé en 1992. Il comprend des femmes dont les initiatives s'inscrivent dans le cadre de la défense des droits des femmes du Togo qui, elles, sont de véritables artisanes du développement. D'où le lien étroit entre les activités du groupe et le développement local et l'économie sociale.

Le GF2D lutte contre les inégalités socio-économiques, dont sont le plus souvent victimes les femmes, en organisant plusieurs activités : vulgarisation des droits de la femme, consultations juridiques, et parfois médiation entre femmes et instances politiques et juridiques. Il a publié un *Guide juridique de la femme*

⁵¹ Voir article : «Fièvre des taxi-motos au Togo», un article du journal *Le Togolais*, à *Découverte*, Édition du 22/11/02 - Afrique-maghreb. Site : <http://www.afrik.com/journal/decouverte/dec-649-4.htm>

togolaise qui sert de manuel pédagogique pour l'action éducative aux droits et dispose d'un centre de recherche d'information et de formation qui, en autres, a publié un rapport intitulé *Femmes togolaises aujourd'hui et demain* (Assogba, 2002; document non publié).

4. Épilogue

La diversité des stratégies utilisées par les différents acteurs de développement local et d'économie sociale au Togo démontre la pertinence de l'utilisation d'une sociologie de la vie quotidienne pour saisir la dynamique et la relativité des activités menées. Des différentes catégories d'actions de développement présentées, deux constatations principales s'imposent : d'abord, la prépondérance de l'informel dans l'économie sociale et le développement local et, ensuite, le rôle des actions impliquant les ONG et celles découlant des populations dans la création de richesses.

Le secteur informel apparaît un véritable creuset d'économie sociale au Togo. En dehors de quelques activités (cas des Nana Benz et des propriétaires de taxis-motos organisés en syndicats), les autres relèvent plutôt de l'informel. Cependant, informelles ou pas, toutes sont conformes à l'éthique de l'économie sociale et répondent à des préoccupations locales. De plus, chose remarquable, les acteurs semblent bien composer avec le manque de législation dans certains domaines, en faisant recours à des recettes traditionnelles d'organisation, de code de conduite, qu'ils adaptent à la réalité moderne.

Cette inventivité dont font preuve les acteurs sociaux ressort surtout dans les actions initiées par les populations qui, malgré leur caractère généralement informel, s'insèrent dans un cadre d'économie sociale et solidaire. Nous l'avons vu dans les cas des Nana Benz et des banquiers ambulants. Plus que les interventions des structures de l'État, ces activités populaires constituent avec les actions des ONG les facteurs qui, jusque là, ont été déterminants dans la création des richesses permettant aux communautés d'assurer leur survie et d'améliorer leur situation socioéconomique.

5. Proposition d'alternatives

Dans les domaines de l'économie sociale et du développement local au Togo, une chose est sûre c'est qu'il n'y manque pas d'initiatives. Mais, il demeure encore beaucoup de difficultés, surtout organisationnelles, qu'on pourrait parfois attribuer à un certain vide juridique ou à la volonté délibérée des acteurs sociaux de composer avec les règles formelles établies. Le caractère hermétique de la situation sociopolitique a-t-il quelque chose à voir avec cette réalité? Nous ne saurions l'affirmer. Cependant, nous pensons que, pour favoriser l'éclosion et une meilleure consolidation des activités d'économie sociale et de développement local axées sur les

préoccupations communautaires, il est souhaitable d'avoir un environnement sociopolitique plus favorable à une autonomie des communautés. Dans cette perspective, nous proposons les alternatives suivantes :

- pratiquer une décentralisation politique et économique⁵² : à notre avis, cela responsabiliserait davantage les communautés et organiserait mieux le développement local, de manière que les activités menées soient plus centrées sur les préoccupations du milieu. En effet, avons-nous constaté dans les expériences présentées, lorsque les activités découlent des initiatives locales, elles sont plus imaginatives et plus viables par rapport à la finalité poursuivie et aux réalités socioéconomiques et politiques. Les cas des Nana Benz, des tontines mutuelles, des taxis-motos et des banquiers ambulants en sont des exemples éloquentes. Il s'agira alors de donner un cadre politique et juridique favorable à une meilleure organisation de ce genre d'initiatives.

Par ailleurs, nous pensons qu'il serait plus profitable que la décentralisation pratiquée touche le domaine de la coopération. Une coopération décentralisée, mieux organisée, favoriserait des contacts plus directs entre communautés, organisations non gouvernementales, bailleurs de fonds, voire l'État. Elle faciliterait des partenariats plus propices à des actions répondant mieux aux préoccupations locales.

- instituer, entre les différents acteurs concernés, des concertations autour des actions d'économie sociale et de développement local : en fait, à part le cadre plus restreint des ONG et des coopératives d'épargne et de crédit, il semble qu'il n'y a aucune concertation ouverte à l'ensemble des acteurs impliqués dans le domaine de l'économie sociale et du développement local. Cependant, une concertation à une échelle plus grande serait une opportunité inouïe de discuter des difficultés quotidiennes qui se posent, d'évaluer régulièrement les expériences menées et de faire les ajustements qui s'imposent selon l'évolution des réalités. Nous pensons qu'un tel cadre de concertation pourrait être un levier puissant pour une meilleure organisation des activités qui en ont besoin.

- privilégier des méthodes de recherche qualitatives (« interactionnistes ») pour les problématiques relatives au développement local et à l'économie sociale : cela est important car il serait difficile d'aborder à suffisance le caractère relatif des activités menées et des organisations mises en œuvre dans ces deux domaines, en utilisant des méthodes de recherche scientifiques, universelles. Il en est de même pour l'inventivité dont font preuve les acteurs sociaux. Il s'agit donc pour les chercheurs d'admettre cette relativité et, par conséquent, l'importance d'adopter une méthodologie de recherche différente. La démarche de la sociologie de la vie quotidienne pourrait permettre de mieux saisir non seulement la relativité des activités menées, mais aussi leurs dynamiques internes.

⁵² Nous savons qu'officiellement le pays est déjà engagé dans la décentralisation politique et économique, mais les écrits que nous avons lus là-dessus montrent que les actions menées dans ce sens sont encore très timides.

Cela, à notre avis, apportera une contribution plus riche, plus originale, au champ d'études et de recherche de l'économie sociale et populaire et du développement local, comme une science sociale et une pratique.

Certes, l'application de ces propositions prendra du temps et de la patience, mais elle nous paraît plus viable par rapport à la situation sociopolitique et économique actuelle du pays et au visage que présentent les activités de développement local. En particulier, elle favoriserait davantage l'inventivité des togolais dans les initiatives de création de richesses dans le contexte précaire des communautés.

6. Conclusion

Au Togo, les expériences de développement local et d'économie sociale et populaire se révèlent des réponses aux nombreuses difficultés socioéconomiques vécues au quotidien par les populations. Malgré la précarité générale, les acteurs sociaux font preuve d'imagination et d'inventivité pour prendre en main leurs préoccupations et se créer des richesses susceptibles de leur assurer au moins une certaine survie.

À notre avis, le caractère hermétique de la situation politique reste un facteur peu favorable à de véritables pratiques de décentralisation politique et économique garantissant une certaine autonomie aux communautés locales. Alors, quand bien même les ONG et les populations ne manquent vraiment pas d'initiatives, ce facteur pourrait entraver une meilleure organisation des activités de développement local et d'économie sociale. Il importe de créer des conditions sociopolitiques et économiques plus ouvertes à l'éclosion et à la consolidation des différentes initiatives. Il y va de la facilité de création des richesses par les populations.

7. Références

- Adéchoubou, M. (1996). « Les banquiers ambulants au Bénin, » in *Revue tiers monde*, t. XXXVII, n° 145, janvier-mars, pp. 59-66.
- Aramideh, M. (1999). *Les difficultés et entraves dans le processus d'ouverture des espaces «démocratiques» au Togo*, mémoire de maîtrise, Université du Québec à Montréal.
- Assogba, Y. (2002). *Groupe de réflexion et d'action femmes démocratie et développement (GF2D)*, Université du Québec en Outaouais, (document non publié).
- Assogba, Y. et K. R. Kékeh (coll.) (1994). *Animation, participation et hydraulique villageoise en Afrique : étude d'un exemple au Togo*, Dossiers, études et formation, n° 31, Québec, Université Laval, Centre Sahel.
- Ayina, E. (1987). « Pagnes et politique », in *Politique africaine*, n° 27, octobre, trimestriel.
- Beaudouin, N. (2002). *Présentation de SOCODEVI*, étudiante à la maîtrise en travail social, Université du Québec en Outaouais, (document non publié).
- Bertrand, G.-M. (?). «La commercialisation de produits agricoles au Togo: le café et le cacao,» *Options méditerranéennes*, n° 34.
- Defourny, J. et P. Develtere (1999). «Origines et contours de l'économie sociale au Nord et au Sud,» in Defourny, J. et P. Develtere (1999) (Éds.). *L'économie sociale au Nord et au Sud*, Bruxelles (Belgique), De Boeck & Larcier s.a., pp.25-56.
- Fall, A. S. et L. Favreau (2002). *Création de richesses en contexte de précarité : une comparaison Sud-Sud (Afrique et Amérique Latine) et Nord-Sud (Canada, Afrique et Amérique Latine)*, Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités (CRDC), Université du Québec en Outaouais, novembre.
- FONGTO (1999). *Échos des ONG*, Bulletin trimestriel d'information de la Fédération des ONG au Togo (FONGTO), n° 5, juin.
- FONGTO (2001). *Rapport de l'atelier national de concertation Fédérations-Réseaux régionaux*, juillet, Lomé, FONGTO.

- Gentil, D. et al. (1992?). *Banquiers ambulants et opération 71 au Togo et au Bénin*, Document de travail n°1, Département du développement des entreprises et coopératives, Bureau international du travail-Génève. (non publié).
- Godwin, E. (2002). «Togo: la traditionnelle sagesse commerciale commande les ondes,» in *Famafrique: nouvelles et annonces*. Site: <http://www.famafrique.org/nouv2002/nouv02-02-25b.html>
- Kenkou, G. K. (1994). «Solidarité sociale traditionnelle et promotion des structures coopératives en milieu rural africain: le cas de groupements villageois au Togo et au Burkina Faso,» in *Cahiers Sciences Humaines*, 30 (4), pp.749-764.
- Le Togolais*, Édition du 10/10/2002.
- Le Togolais*, «Fièvre des taxi-motos au Togo», un article du journal *Le Togolais*, à *Découverte*, Édition du 22/11/02, Afrique-maghreb, Site: <http://www.afrik.com/journal/decouverte/dec-649-4.htm>
- Leclerc, Y. (2002). «Les CLD et le développement local : défis et enjeux, » in Favreau, L., M. Robitaille et D. Trembray (dir.) (2002). *Quel avenir pour les régions?* Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités (CRDC), Université du Québec en Outaouais, pp. 291-299.
- Soedjede, D. A. (1990) «L'épargne et le crédit non structurés au Togo,» in *La tontine*, M. Lelart. Ed. AUPELF-UREF, John Libbey Eurotext, Paris, pp. 203-237
- Weigel, J.-Y. (1987). «Nana et pêcheurs du port de Lomé : une exploitation de l'homme par la femme » in *Politique africaine*, n° 27, octobre, trimestriel.

Annexe A-

Programme de recherche «Création de richesses en contexte de précarité, comparaisons Nord-Sud et Sud-Sud» :

schéma directeur pour la production de monographies nationales comparées

1. PARTIE DESCRIPTIVE

A. Bref cadrage historique: l'évolution du marché du travail (montée du secteur informel, augmentation du chômage...) et évolution des politiques publiques (ou des institutions internationales présentes localement) en matière d'emploi ; et l'évolution de la place et du rôle des initiatives économiques populaires en général dans le contexte socio-économique national.

B. Typologies des différentes formes d'initiatives économiques populaires qui se sont développées surtout dans la dernière décennie dans votre pays (1990-2000)

2. PARTIE «ANALYSE DES EFFETS STRUCTURANTS» OU, PLUS LARGEMENT, DE LA CONTRIBUTION DE CES INITIATIVES

A. Les résultats atteints par les expériences (emplois créés, qualité et impact de ces initiatives dans la communauté, etc.), leurs atouts ainsi que leurs limites.

Quelques questions à explorer parmi d'autres:

- Dans quelle mesure ces expériences permettent-elles de structurer un véritable réseau d'organisations et d'entreprises susceptibles de développer durablement les communautés dans lesquelles elles sont engagées?
- Dans quelle mesure les mouvements sociaux locaux et les autorités locales jouent-ils un rôle?
- Quels sont les profils des entrepreneurs dans ces initiatives?

B. Les politiques publiques (nationales ou internationales) vis-à-vis de ces expériences: les différentes formes de soutien ou d'absence de soutien et leur évolution, la présence ou non des pouvoirs publics de différents niveaux, les effets positifs et négatifs de ces interventions publiques, (effets structurants ou déstructurants, mobilisateurs du milieu ou contraignants)...

Quelques questions à explorer parmi d'autres:

Dans quelle mesure l'action publique (nationale ou internationale) parvient-elle à soutenir les initiatives en respectant leurs dynamiques propres et leurs besoins d'autonomie? De quel type de relations s'agit-il: relations contractuelles, relations strictement administratives, relations visant la récupération politique, etc.?

- Dans quelle mesure les interventions publiques de différents niveaux (international, national, régional, local,...) s'avèrent-elles complémentaires et intégrées ou au contraire seulement superposées voire parfois contradictoires? Quel niveau apparaît le plus pertinent ou le plus efficace?
- Dans quelle mesure, par exemple, y a-t-il intégration ou au contraire séparation des politiques sociales et des politiques d'emploi?
- Dans quelle mesure les statuts juridiques offerts aux initiatives sont-ils appropriés pour ces initiatives?

C. Les conditions de réussite ou de développement des expériences économiques populaires

Quelques questions à explorer parmi d'autres:

- Une attention toute particulière doit être accordée à cette question des conditions de développement;
- Les conditions de développement ne signifient pas une énumération de mesures souhaitables ou de recommandations à réaliser. Il importe plutôt de dégager les leçons à tirer des développements déjà constatés et de regrouper les «ingrédients» de ce qui est de l'ordre du «possible» et non simplement du «souhaitable»;
- Une question à se poser parmi d'autres: dans quelle mesure le partenariat avec d'autres organisations (pouvoirs publics locaux, autres associations, églises, syndicats,...) existe-t-il ou est-il en voie de devenir pertinent et nécessaire? S'agit-il d'alliances temporaires ou de partenariats dans la durée?

3. CONCLUSIONS - ANALYSE PROSPECTIVE

Question centrale: quelles sont les conditions d'un dépassement du stade de l'expérimentation ou de l'émergence?

Questions sous-jacentes:

- Dans quelle mesure les pratiques économiques populaires interpellent-elles et sont-elles appuyées par les grands acteurs institutionnels nationaux présents localement (Églises, syndicats, grandes entreprises d'économie sociale,...)?

Quelles sont ces conditions en ce qui concerne le soutien des pouvoirs publics et/ou des institutions internationales?