

associatifs rencontrés, les bailleurs de fonds traditionnels (Banque Mondiale, etc.) ainsi que les agences spécialisées de l'ONU) tentent pas vraiment de court-circuiter les pouvoirs publics. Les re sont souvent acheminées vers les nouvelles ONG via les ministères et les agences spécialisées. Compte tenu du fait que les fonds alloués par les bailleurs de fonds et les agences spécialisées de l'ONU constituent des sommes relativement importantes, cela explique sans doute leur "empressement" à obtenir leur reconnaissance auprès du ministère qui pourra éventuellement leur permettre d'entrer en contact avec l'un ou l'autre partenaire.

Le nouveau secteur ONG béninois, enjeu d'investissements multiples

Les réformes économiques et politico-institutionnelles adoptées à la faveur des PAS ont alimenté le projet de constitution d'une société civile ne serait-ce qu'en libérant une main d'œuvre directement mobilisable¹². À Cotonou, les PAS et réformes de la fonction publique ont suscité un dégraissage des effectifs de la fonction publique (très inégal selon les secteurs) générant une nouvelle catégorie sociale : "déflatés" ou "compressés". Certains "se sont lancés" dans les associations de type ONG, rejoints par de nombreux "diplômés sans emploi". La création d'ONG fait partie de l'arsenal stratégique de l'auto-emploi au même titre que l'insertion dans l'économie informelle qui s'est considérablement développée à la faveur de la transition. Enfin, des fonctionnaires "restés en poste mais insécurisés" et dotés de capitaux relationnels (à l'extérieur, au sein de l'administration, dans les agences étatiques d'hier ou encore dans l'associationnisme de terroir) ont largement participé à l'expansion du secteur. Ces fonctionnaires-leaders de nouvelles ONG sont parfois qualifiés de "crocodiles" et sont réputés être aussi à l'aise sur la terre ferme des ministères que dans l'eau du marigot associatif. Au cours de nos séjours à Cotonou, plusieurs dirigeants associatifs nous avaient fait part d'un constat de concurrence déloyale entre leurs ONG et "les ONG de dirigeants" ayant un pied dans les hautes sphères de l'administration publique, allant jusqu'à parler de délits d'initiés dans l'accès aux informations et projets en

¹² Selon une étude récente du Ministère du Plan (Direction des Etudes et de la Politique de l'Emploi, 1998), plus de 42.000 emplois auraient vu le jour dans ce secteur. Cependant, pour plus des 3/4, ces emplois ne sont pas des emplois salariés, mais sont exercés le plus souvent à titre d'indépendant (consultant, expert, etc.)

provenance de bailleurs occidentaux. Si la responsable du département en charge des relations avec les ONG au sein du Ministère du Plan a nié en bloc cette situation prétextant que ce phénomène ne concernait souvent que des fonctionnaires soit à la retraite soit en disponibilité sur le marché de l'emploi, d'autres acteurs ou observateurs de la vie associative locale ont régulièrement fait écho de ce phénomène. Un fonctionnaire rencontré au Ministère du Plan et dirigeant une ONG locale affirmait : "Je suis arrivé au (Ministère du) Plan, donc ça va bouger. J'ai déjà aidé un grand frère – même père, même mère - qui a une ONG également. Je l'ai déjà aidé à obtenir des crédits. Maintenant, c'est à mon tour pour aider mon organisation".

Le secteur des ONG et le projet de société civile est un lieu d'investissements multiples¹³. Fatton (1992) considère que le projet de société civile n'est pas seulement investi par les classes subalternes urbaines ou rurales qui cherchent à fuir un Etat déliquescant, il est aussi instrumentalisé par la classe dominante. Il doit permettre aux élites de continuer à alimenter les réseaux clientélistes et à accumuler les capitaux économiques et symboliques.

Cette situation de chevauchement que met en lumière le phénomène des "crocodiles", semble aller à l'encontre du schéma classique néo-libéral prôné le plus souvent par les organismes partenaires¹⁴ du développement à propos de la société civile (où justement les ONG occupent une place importante). Pourtant, l'histoire foisonne d'exemples d'ONG (plus ou moins alimentaires) créées par des leaders politiques pour asseoir leur assise sociale et transformer leur association en club électoral le moment venu. Les ONG peuvent servir de rampe de lancement vers des postes à responsabilité. Mais elles peuvent aussi asseoir la popularité d'un ministre

¹³ On aurait bien entendu tort de limiter la pénétration des logiques de solidarités familiales ou de "terroir" (Bako-Arifari, 1995) aux seuls pouvoirs publics et organisations non gouvernementales locales en cherchant à dénoncer le phénomène rapidement qualifié de "captation de la rente du développement". Notre recherche de terrain montre que les ONG internationales et les agences du complexe développeur international qui font appel à du personnel autochtone sont également touchées par ce phénomène. Un membre béninois d'une organisation américaine nous avouait : "Quelle pression ! On me téléphone sans arrêt pour me dire "Ecoute, j'ai une ONG, est-ce que tu ne saurais pas m'aider ?". Normalement, on crée une ONG en fonction d'un problème et d'une vision que l'on a de ce problème. Ce n'est pas le cas ici".

¹⁴ Un chargé de programme à l'USAID nous racontait : "Le phénomène des fonctionnaires / leaders d'ONG ? On va encore connaître ça quelques années. Là où il y a une distinction nette entre société civile et Etat comme aux USA en France, etc., il y a une culture démocratique très ancrée. Nous, nous on découvre le rôle de chacun, ça va prendre du temps, ça entraîne des délits d'initiés, mais c'est très complexe. La société civile elle-même doit régler ça. Pour moi, c'est l'Etat qui crée la corruption. Les ONG vont finir par se dénoncer. Ce qu'on peut craindre par contre, c'est le contrôle de l'Etat sur la société civile (...)".

fraîchement débarqué d'on ne sait où.

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

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