



Organisation
internationale
du Travail

COOP
AFRICA



L'Afrique solidaire et entrepreneuriale

La renaissance du mouvement coopératif africain

Patrick Develtere, Ignace Pollet & Fredrick Wanyama (eds)



Coop^{AFRICA} (*Cooperative Facility for Africa*) est un programme de coopération technique de l'Organisation internationale du Travail (OIT) qui contribue à la réalisation des objectifs de développement du millénaire et à la promotion du travail décent en Afrique. Il encourage des initiatives d'auto-promotion, l'assistance mutuelle au sein des communautés et les échanges transfrontaliers au travers de l'approche coopérative.

Coop^{AFRICA} contribue à améliorer la gouvernance, l'efficacité et la performance des coopératives primaires, des autres organisations relevant de l'économie sociale et de leurs structures faïtières en vue de renforcer leur capacité à accéder aux marchés, créer des emplois, générer un revenu, réduire la pauvreté, fournir une protection sociale et donner à leurs membres davantage de voix et de représentation.

L'approche adoptée par Coop^{AFRICA} vise à aider les acteurs impliqués à créer un environnement politique et juridique propice au développement des coopératives, à proposer des services d'appui au travers de «Centres de compétence» identifiés, à promouvoir des structures de coordination efficaces (par exemple, des unions et des fédérations), à établir et gérer des mécanismes de financement (*Challenge Fund*) pour les composants Services, Innovation et Formation. Les financements de projets sont accessibles à travers un mécanisme concurrentiel et de sélection transparente des meilleures propositions reçues.

Coop^{AFRICA} et son réseau de Centres de compétence propose plusieurs types de services: conseils pour l'élaboration de politiques et de législations, études et publications, formation et éducation, appui de projets sur le terrain, développement ou adaptation de supports didactiques et méthodologiques, constitution de réseaux, plaidoyer, promotion d'entreprises coopératives.

Coop^{AFRICA} est basé au Bureau de l'OIT pour le Kenya, la Somalie, la Tanzanie et Ouganda à Dar es Salaam en Tanzanie et fait partie du Programme pour les coopératives du Département de la création d'emplois et du développement de l'entreprise (EMP/COOP) de l'OIT. Ce programme travaille en partenariat avec l'Alliance Coopérative Internationale (ACI), le UK Cooperative College, le Comité pour la promotion et l'avancement des coopératives (COPAC), la Confédération syndicale internationale (CSI - Afrique), l'Organisation internationale des employeurs (OIE) et la Commission de l'Union africaine (CUA). Il est financé par plusieurs bailleurs de fonds et principalement par le UK Département for International Development (Département du Royaume-Uni pour le développement international, DFID). Il bénéficie également de l'appui de la Swedish International Development Cooperation Agency (Agence suédoise pour le développement international, SIDA), du gouvernement finlandais, du Programme du Golfe arabe pour les organisations de développement des Nations Unies (AGFUND) et de la Deutschen Genossenschafts- und Raiffeisenverband (Confédération allemande des coopératives, DGRV).

Bureau de l'OIT pour le Kenya,
la Somalie, la Tanzanie et l'Ouganda
Coop^{AFRICA}
Kazi House, Maktaba Street
P.O. Box 9212
Dar es Salaam
République Unie de Tanzanie
Tél.: +255.22.219.6700
Fax.: +255.22.212.6627
E-mail: coopafrica@ilo.org
www.ilo.org/coopafrica

Bureau international du Travail
Programme pour les coopératives
(EMP/COOP)
4, route des Morillons
1211 Genève 22
Suisse
Tél.: +41.22.799.7445
Fax.: +41.22.799.8572
E-mail: coop@ilo.org
www.ilo.org/coop

L'Afrique solidaire et entrepreneuriale

La renaissance du mouvement coopératif africain

Patrick Develtere, Ignace Pollet et Fredrick Wanyama (eds.)

2009

Bureau international du Travail
Institut de la Banque mondiale

Remerciements et déni de responsabilité

Ce livre est le fruit d'un programme d'étude entrepris en 2005-2006 et financé par le UK Département for International Development (Département du Royaume-Uni pour le développement international, DFID) pour le bénéfice des pays africains. Intitulé *Essential Research for a Cooperative Facility for Africa* (Recherche de base pour la mise en place d'un programme des coopératives en Afrique), ce programme a été lancé par le Programme des coopératives du Département de la création d'emplois et du développement de l'entreprise (EMP/COOP) de l'Organisation internationale du Travail (OIT) et coordonné par l'Institut supérieur du Travail HIVA (Université catholique de Leuven, Belgique). L'équipe de recherche souhaite exprimer sa reconnaissance pour le soutien dont elle a bénéficié. Elle tient à remercier J. Schwettmann, Guy Tchami et leurs collègues de EMP/COOP pour l'énergie considérable qu'ils ont déployée afin de mettre en contact toutes les parties concernées par cette recherche. L'équipe remercie aussi les centaines de dirigeants et membres de coopératives, de représentants gouvernementaux, d'employés des structures d'appui et de bailleurs de fonds qui ont consacré leur temps à ce programme. L'équipe tient tout particulièrement à remercier l'Alliance Coopérative Internationale (ACI) et ses bureaux en Afrique pour leur aide, leurs suggestions et leurs remarques. Elle remercie également Frannie Leautier de l'Institut de la Banque mondiale et José Manuel Salazar-Xirinachs du Bureau international du Travail (BIT) qui ont préfacé cet ouvrage. Enfin, l'équipe est très reconnaissante à Joan Macdonald à Genève ainsi qu'à Gillian Lonergan et au UK Co-operative College de Manchester pour leur précieuse contribution au travail éditorial de la version en anglais.

L'OIT et de son programme Coop^{AFRICA} sont reconnaissants que la Fondation Raiffeisen Belge (BRS) ait financé et fourni la traduction française assurée par Isabelle Ribot. Coop^{AFRICA} était responsable du contrôle de traduction, d'édition et d'impression.

Les personnes suivantes sont vivement remerciées pour leur contribution à l'édition de cet ouvrage: Patrick Develtere, Hagen Henry, Wailee Kui, Sandrine Lo lacono, Kurt Moors, Guy Tchami, et Philippe Vanhuynegeem.

Les opinions exprimées dans cet ouvrage n'engagent que les auteurs des divers chapitres et ne représentent pas nécessairement celles de DFID, de BRS, de l'OIT et de son programme Coop^{AFRICA} ou de HIVA. Par ailleurs, ces derniers ne garantissent pas que les données datant de 2005 – 2006 qui sont fournies dans cet ouvrage soient encore valides en 2009.

Photos de couverture: © OIT

Copyright © Organisation internationale du Travail 2009

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubdroit@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leurs ont été octroyés. Visitez le site <http://www.ifro.org> afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

ILO Cataloguing in Publication Data

L'Afrique solidaire et entrepreneuriale : la renaissance du mouvement coopératif africain / Organisation internationale du Travail. - Dar Es Salaam: OIT, 2009

1 v.

ISBN: 9789222207220 ; 9789222207237 (web pdf)

International Labour Office

coopérative / développement coopératif / mouvement coopératif / Afrique
03.05

Également disponible en anglais: *Cooperating out of poverty. The renaissance of the African cooperative movement* (ISBN 978-92-120722-1), Genève, 2008

Données de catalogage du BIT

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications et les produits électroniques du Bureau international du Travail peuvent être obtenus dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubvente@ilo.org.

Visitez notre site Web: <http://www.ilo.org/publns>

Imprimé en Tanzanie

Table des matières

Sigles et acronymes	v
Avant-propos	ix
<i>José M. Salazar-Xirinachs et Frannie A. Léautier</i>	
Introduction	xiii
<i>Patrick Develtere, Ignace Pollet et Fredrick O. Wanyama</i>	
Résumé	xix
Première partie : Les coopératives sur le continent africain	1
Chapitre 1 – Le développement coopératif en Afrique jusqu’aux années 1990	1
<i>Patrick Develtere</i>	
Chapitre 2 – La renaissance des coopératives africaines au 21 ^e siècle: Leçons du terrain	38
<i>Patrick Develtere & Ignace Pollet</i>	
Deuxième partie : Les coopératives dans onze pays africains	93
Chapitre 3 – Croissance qualitative et quantitative du mouvement coopératif au Kenya	93
<i>Fredrick O. Wanyama</i>	
Chapitre 4 – Croissance sans structures : Le mouvement coopératif en Ethiopie	130
<i>Teigist Lemma</i>	
Chapitre 5 – Ouganda: Repartir de zéro	155
<i>Herment A. Mrema</i>	
Chapitre 6 – Le secteur coopératif au Ghana: Beaucoup de petites structures et quelques grandes entreprises	179
<i>Anthony K. Tsekpo</i>	
Chapitre 7 – Coopératives «politiques» et véritables coopératives de l’Etat d’Enugu au Nigéria	213
<i>Anselm Enete</i>	

Table des matières (suite)

Chapitre 8 – Mauvais souvenirs, bonnes perspectives : Les coopératives au Niger <i>Sanda Maman Sani</i>	229
Chapitre 9 – Le mouvement coopératif égyptien : Entre Etat et marché <i>Mohamed H. Abdel Aal</i>	244
Chapitre 10 – Survivre dans les îles : Les coopératives du Cap-Vert <i>João Gomes Mendonça</i>	268
Chapitre 11 – La relance du mouvement coopératif rwandais <i>Jean Damascène Nyamwasa</i>	286
Chapitre 12 – Coopératives en Afrique du Sud : Réémergence d'un mouvement <i>Jan Theron</i>	310
Chapitre 13 – Le mouvement coopératif sénégalais intégré à l'économie sociale <i>Abdou Salam Fall</i>	
Chapitre 14 – Les coopératives africaines, invisibles mais résilientes : Remarques finales <i>Fredrick O. Wanyama</i>	334

Liste des sigles et acronymes

La liste suivante recense des sigles et acronymes généraux. Les sigles et acronymes spécifiques aux pays étudiés sont répertoriés dans les chapitres correspondants du livre.

ACC	Association des coopératives du Canada
ACDI/VOCA	Agricultural Cooperative Development International/ Volunteers in Overseas Cooperative Assistance (Développement international des coopératives agricoles/ Volontaires pour l'assistance coopérative à l'étranger)
ACI	Alliance Coopérative Internationale
BIT	Bureau international du Travail
BM	Banque mondiale
CGAP	Consultative Group to Assist the Poor (Groupe consultatif pour assister les pauvres)
COOPAfrica	Cooperative Facility for Africa
COOPEC	Coopérative d'épargne et de crédit
CSRP	Cadre stratégique de réduction de la pauvreté
DANIDA	Danish International Development Agency (Agence danoise pour le développement international)
DFID	UK Department for International Development (Département du Royaume-Uni pour le développement international)
DGRV	Deutschen Genossenschafts- und Raiffeisenverband (Confédération allemande des coopératives)
DSRP	Document Stratégique pour la Réduction de la Pauvreté

Liste des sigles et acronymes (suite)

FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds Monétaire International
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Coopération technique allemande)
HIVA	Institut supérieur du travail (Université catholique de Leuven, Belgique)
OIT	Organisation internationale du Travail
ONG	Organisation non gouvernementale
PAS	Programme d'ajustement structurel
PIB	Produit intérieur brut
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SCC	Swedish Cooperative Centre (Centre coopératif suédois)
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency (Agence de coopération suédoise pour le développement international)
STEP	Stratégies et Techniques contre l'Exclusion sociale et la Pauvreté
SWOT	Forces, Faiblesses, Opportunités, Menaces (Analyse)
UE	Union européenne
USAID	United States Agency for International Development (Agence américaine pour le développement international)
WOCCU	World Council of Credit Unions (Conseil mondial des coopératives d'épargne et de crédit)



Assemblée d'une coopérative, Côte d'Ivoire. © OIT : J. Maillard

Membres de la coopérative d'épargne et de crédit des femmes de Bukoba, Tanzanie.
© Cooperative College: Cilla Ross

Membre de la coopérative des cireurs de chaussures de Kampala, Ouganda.
© Stirling Smith





Participants d'un forum d'étudiants du *Lesotho Cooperative College*.
© Cooperative College: Mervyn Wilson

Elèves d'une classe coopérative de l'école secondaire Wazalendo de Moshi en Tanzanie, un établissement créé et financé par la coopérative d'épargne et de crédit locale.
© Cooperative College: Cilla Ross/Catherine Hughes



Avant-propos

L'éradication de la pauvreté en Afrique subsaharienne reste aujourd'hui l'un des défis majeurs de la communauté internationale. Ces vingt-cinq dernières années, le nombre de pauvres a doublé, passant de 150 à 300 millions de personnes dont la moitié survit avec un dollar ou moins par jour. Selon le rapport de la Commission pour l'Afrique, «l'Afrique a besoin d'entrepreneurs et de capitalistes africains prospères afin de tirer la croissance de l'innovation et de la productivité nécessaire pour une réduction à long terme de la pauvreté».

Les coopératives sont omniprésentes en Afrique et représentent une part substantielle du secteur privé dans la plupart des pays du continent. L'effort global conduit par les Nations Unies pour réduire la pauvreté doit nous amener à identifier le potentiel du mouvement coopératif à contribuer au processus de développement¹ et sur cette base à fixer un objectif. En 1993, la Banque mondiale reconnut le potentiel de développement des coopératives, à condition qu'elles soient restructurées, séparées des Etats et gérées selon des principes d'économie de marché.² A cette époque, de nombreux rapports faisaient état des échecs des coopératives qui étaient introduites en Afrique en tant que modèle externe conçu spécifiquement à des buts coloniaux. Les puissances coloniales se servaient alors des coopératives comme d'un outil stratégique pour regrouper les producteurs ruraux, de sorte que les cultures d'exportation essentielles comme le café, le cacao et le coton puissent être collectées de façon plus rentable. Après l'indépendance, les gouvernements des Etats devenus souverains accordèrent un rôle essentiel aux coopératives, en particulier pour le développement des zones rurales. Ces structures bénéficièrent d'un traitement de faveur et de monopoles d'approvisionnement et de commercialisation qui les protégeaient de la concurrence, privilèges qui leur coûtèrent la perte totale de leur autonomie, du contrôle démocratique et de l'efficacité économique. Elles devinrent des outils du gouvernement ou des organisations collectives soumises au parti au pouvoir. Beaucoup de pays africains connurent cette situation jusqu'à l'introduction de programmes d'ajustement structurel à la fin des années 1980. Cet ajustement entraîna le retrait de l'Etat des fonctions économiques et de développement, et la soudaine libéralisation des coopératives contrôlées par l'Etat. La grande majorité des partenaires pour le développement promurent les concepts de libéralisation, de déréglementation et de privatisation. Dès lors dans ce contexte, les coopératives furent perçues comme un modèle obsolète. La désintégration, dans les années 1990, de nombreux mouvements coopératifs contrôlés par l'Etat sembla confirmer cette observation. C'est alors qu'émergea une troisième génération de coopératives africaines: d'authentiques

organisations d'entraide enracinées dans les communautés locales, donnant la parole aux producteurs locaux et renforçant les économies locales.

Ce livre contient de nombreux exemples de véritables coopératives africaines prospères et viables qui créent des opportunités économiques, offrent un niveau de protection sociale et de sécurité de base et permettent à leurs membres de participer et d'être représentés. L'Institut supérieur du travail de l'Université catholique de Leuven (HIVA), mandaté par le Programme des coopératives (EMP/COOP) de l'Organisation internationale du Travail (OIT), a coordonné en 2005 un projet de recherche d'un an financé par le UK Department for International Development (Département pour le développement international du Royaume-Uni, DFID). Ce projet visait à évaluer la contribution et le potentiel des coopératives et des associations de personnes en termes de création d'emplois décents, d'activités économiques, de protection sociale de base et de représentation au sein des économies africaines, y compris dans le secteur rural et informel.

La première partie de l'ouvrage présente les grandes lignes du développement coopératif en Afrique jusqu'aux années 1990 avec cinq «traditions» différentes apparues sous les diverses administrations coloniales: le modèle coopératif unifié, le modèle d'économie sociale, le modèle des mouvements sociaux, le modèle des producteurs et le modèle indigène. Basée sur des recherches de terrain, elle permet aussi au lecteur de comprendre pourquoi les coopératives continuent à jouer un rôle important dans les économies africaines. Pour illustrer cette «renaissance des coopératives africaines», la seconde partie propose des études approfondies menées dans onze pays par des chercheurs locaux qualifiés. Parallèlement à ces études, le travail sur le terrain a pris la forme d'une évaluation rapide menée par des organisations internes au mouvement coopératif, que ce soit les organisations faïtières ou les départements des ministères en charge des coopératives dans seize pays d'Afrique.

La tâche confiée aux auteurs n'était pas aisée, en particulier parce qu'il existe peu de documentation et de données récentes sur cette forme particulière d'organisation qu'est la coopérative. Cela explique en partie pourquoi la contribution du modèle coopératif à la réduction de la pauvreté reste méconnue des responsables du développement. Les exemples de la coopérative d'épargne et de crédit Mwalimu au Kenya dont l'épargne cumulée représente près de cent millions de dollars américains, de la coopérative Mooriben au Niger qui fournit à 25 000 foyers des aliments nutritifs à un prix abordable ou de la coopérative Unicoop au Cap-Vert, premier fournisseur de biens de consommation du pays, témoignent concrètement du potentiel des coopératives en Afrique. Cent cinquante mille entreprises socio-économiques collectives ont été recensées dans

les onze pays de l'échantillon, pour la plupart enregistrées comme coopératives. L'étude nous apprend que sept ménages africains sur cent appartiennent à une organisation de type coopérative. Beaucoup d'Africains sont convaincus qu'une *Afrique solidaire et entrepreneuriale* permettra de lutter contre la pauvreté.

L'ouvrage ne cache pas les faiblesses ni les déficiences des coopératives dans certains pays ou secteurs, au premier rang desquelles une capacité insuffisante à défendre les intérêts de leurs membres vis-à-vis des gouvernements, bailleurs de fonds et autres acteurs sociaux et politiques. Cette situation appelle une plus grande intégration horizontale et verticale des coopératives primaires.

Nous sommes convaincus que ce livre contribuera à favoriser la «renaissance du mouvement coopératif africain» et, partant, qu'il soutiendra la lutte mondiale contre la pauvreté. L'Institut de la Banque mondiale et le Bureau international du Travail (BIT) remercient les auteurs d'avoir relevé ce défi.

José M. Salazar-Xirinachs

Directeur exécutif du secteur de l'emploi
Bureau international du Travail

Frannie A. Léautier

Vice-présidente
Institut de la Banque mondiale
Banque mondiale

¹ Birchall J. 2003. *Rediscovering the Cooperative Advantage: Poverty Reduction through Self-help* (Genève, BIT).

² Hussi P., Murphy J., Lindberg O. et Brenneman L. 1993: *The Development of Cooperatives and Other Rural Organizations: The Role of the World Bank* (Washington, DC, Banque Mondiale); Porvali, H. (ed.): "The Development Of Cooperatives", in *Agriculture and Rural Development Series*, No. 8 (Washington, DC, The World Bank).



Un marché à Dar-es-Salaam, Tanzanie. Des prêts accordés par une coopérative d'épargne et de crédit aide les femmes à développer des activités viables telles que la cuisine pour les commerçants et la vente de légumes.

© Stirling Smith



Introduction

Patrick Develtere¹, Ignace Pollet² et Fredrick Wanyama³

L'histoire du développement coopératif en Afrique a abouti à deux conclusions répandues mais très contradictoires. Certains considèrent que les coopératives ont échoué à relever les défis du développement du continent et qu'elles ont cessé d'être des agents du développement lorsqu'elles ont été confisquées par les gouvernements et autres agences d'Etat. En tant qu'instruments du gouvernement, elles ne sont plus en phase avec la culture locale, ce qui explique la dégradation des performances et du fonctionnement pour nombre d'entre elles. D'autres sont d'avis que l'esprit coopératif est la clé du développement africain. Les partisans de cette vision soutiennent que les coopératives en tant qu'entreprises privées s'intègrent très bien aux cultures communautaires en Afrique et que l'initiative économique (pour la mobilisation des ressources) combinée au souci du bien-être de la communauté ont amené de nombreuses coopératives à aider les pauvres à s'extraire de leur condition et à créer de la richesse dans leurs communautés.

Ce projet de recherche a été mis sur pied pour contribuer à démêler ces perceptions contradictoires qui préoccupent depuis longtemps les dirigeants et les membres des coopératives ainsi que les gouvernements et les bailleurs de fonds. Son objectif principal était donc de mener une analyse objective de l'état du secteur coopératif en Afrique depuis la libéralisation de l'économie du début des années 1990. Nous savons que ce secteur est très hétérogène, que le continent est vaste et le problème extrêmement complexe. Nous savons aussi que le secteur coopératif est très mal connu, en particulier sur la période considérée, et que les données et les recherches scientifiques portant sur les décennies antérieures sont rares. Nous avons donc dû opérer des choix stratégiques pour conduire cet exercice délicat.

Nous n'avons pas voulu abandonner le point de vue historique au profit d'une vision plus prospective. Dans tous les pays africains, l'introduction des coopératives remonte à des décennies. Les phases coloniale et post-coloniale traversées par ces pays ont laissé leurs marques sur la façon dont les coopératives sont perçues, sur leur mode de fonctionnement et sur les liens qu'elles entretiennent avec les partenaires extérieurs comme les gouvernements et la communauté des bailleurs de fonds. C'est ce que les économistes et d'autres spécialistes des sciences sociales appellent la «path dependency», terme anglophone que l'on pourrait traduire par «dépendance au chemin parcouru». Pour mieux comprendre ce poids historique, nous avons d'abord étudié les traditions coopératives sur le

continent à partir des travaux existants. Nous avons découvert une tradition coopérative unifiée, une tradition des mouvements sociaux, une tradition d'économie sociale, une tradition des producteurs et un modèle indigène. Ces traditions ne s'arrêtent pas aux frontières géographiques ni linguistiques mais sont dans une certaine mesure liées aux racines coloniales du développement coopératif en Afrique. Le premier chapitre de ce livre s'appuie sur les travaux de cinq chercheurs spécialistes de ces traditions.

Dans un deuxième temps, nous avons voulu présenter un panorama des coopératives en Afrique, à partir de la méthodologie d'évaluation rapide. Pour multiplier les points de vue, nous avons travaillé dans seize pays africains avec seize experts des coopératives qui ont évalué le secteur coopératif de leur pays respectif. Ces experts sont dans la plupart des cas, eux-mêmes impliqués dans des institutions coopératives comme les départements des coopératives, les organisations faitières de coopératives ou les collèges coopératifs. A travers eux, nous avons appris que le secteur coopératif était toujours très dynamique, qu'il rencontrait beaucoup de problèmes et d'obstacles mais qu'il montrait des signes de rajeunissement et d'expansion rapide dans certains secteurs.

Forts de ces informations, nous avons voulu confirmer la fiabilité des données et de la documentation disponibles, sachant que nombre de coopératives enregistrées sont inactives et que beaucoup d'autres ne cherchent pas à s'enregistrer ou adoptent d'autres formes d'organisation, juridique ou de facto. Nous avons notamment découvert que la tradition d'économie sociale, qui prend ses racines dans les pays francophones avec ses nombreuses organisations pré-coopératives, d'assistance mutuelle et de soutien mutuel, se retrouvait dans d'autres pays. Nous avons donc choisi de mandater des chercheurs pour qu'ils réalisent fin 2005 des études approfondies dans onze pays. Celles-ci nous ont aidés à évaluer plus précisément l'étendue du secteur coopératif mais aussi à comprendre la façon dont il était intégré et structuré. De plus, les études ont mis en évidence les principales forces et faiblesses du secteur coopératif et de ses nombreux constituants. Afin d'identifier les raisons du succès ou de l'échec des entreprises coopératives, chaque étude nationale s'est penchée sur les activités d'un panel de coopératives relativement prospères et d'autres qui réussissent moins bien, un exercice qui a généré 27 études de cas.

Nous l'avons déjà dit, le mouvement coopératif en Afrique est hétérogène et complexe, et une seule étude ne pourra sans doute pas rendre compte de toutes ses activités, notamment parce que toutes les coopératives les mieux établies ont leur propre programme et écrivent leur propre histoire. De surcroît, nous savons aussi que les coopératives, à l'instar des autres institutions populaires qui opèrent dans un contexte de développement, font continuellement face à de

nouveaux défis à relever, de modes et d'objectifs de programmes émanant des gouvernements et des bailleurs de fonds. Les sujets à aborder sont si nombreux qu'une seule étude ne pourrait le faire de manière efficace. Nous avons donc dû nous fixer des limites. Nous avons retenu quatre thèmes prioritaires (parmi beaucoup d'autres) dans l'ordre du jour pour le développement de l'Afrique, à savoir la création d'emplois, la réduction de la pauvreté, la protection sociale, la participation et la représentation. Pour des raisons non pas idéologiques mais pratiques, d'autres sujets comme la protection de l'environnement et le genre n'ont pas été retenus. Pour chacun des thèmes sélectionnés, nous voulions savoir comment les coopératives contribuent et fonctionnent dans les onze pays choisis, mais aussi comprendre dans quelle mesure ces préoccupations étaient partagées et perçues par les membres et les dirigeants des coopératives. C'est pourquoi dans chaque chapitre correspondant à une étude nationale, la présentation générale du secteur coopératif est suivie d'une analyse de ces quatre thèmes.

Si la première partie de l'ouvrage traite des traditions du mouvement coopératif africain et donne une vue d'ensemble des conclusions de l'étude, la seconde présente les résultats des onze études par pays. A partir d'une perspective historique mais aussi d'une analyse globale de l'état des coopératives dans les seize pays où des données ont été collectées, les chercheurs ont conclu lors d'un atelier de trois jours à Addis-Abeba en Ethiopie que nous assistions à une renaissance du secteur coopératif en Afrique. Les coopératives peuvent travailler en Afrique et pour l'Afrique. Elles ont connu beaucoup de bouleversements par le passé mais représentent aujourd'hui une population considérable, majoritairement pauvre. La coopérative, qu'elle soit solide ou déficiente, est le plus souvent la seule institution sur laquelle ces personnes peuvent compter pour les protéger des conditions difficiles du marché et de la société. Etre solidaires et entreprenants pour réduire la pauvreté est leur seule perspective. Néanmoins, le mouvement est aujourd'hui très fragmenté et dispersé. Sa visibilité est très réduite et la voix de ce groupe silencieux ne se fait pas beaucoup entendre des élites nationales et internationales. Nous espérons que cet ouvrage contribuera à y remédier.

¹ Patrick Develtere est titulaire d'un doctorat de l'Université catholique de Leuven en Belgique. Il étudie les coopératives et les autres formes d'organisation de la société civile en Europe, en Afrique, en Asie et en Amérique latine depuis plus de 20 ans. Il est directeur du Groupe de recherche sur le développement durable et la coopération pour le développement et du Groupe de recherche sur la société civile et l'économie sociale de l'Institut supérieur du travail (HIVA) de l'Université catholique de Leuven. Il a publié plusieurs ouvrages et articles traitant des coopératives, de l'économie sociale et du développement.

² Ignace Pollet est chercheur senior à HIVA. Spécialiste des organisations, il a mené de nombreuses recherches sur les différents types d'organisations des populations et sur les entreprises en Belgique et dans les pays en développement.

³ Fredrick O. Wanyama est titulaire d'un doctorat en sciences politiques de l'Université de Maseno au Kenya et Senior Lecturer de la School of Development and Strategic Studies de cette université. Spécialiste des organisations locales et de la politique dans le cadre du processus de développement africain, il est l'auteur de nombreux chapitres et articles d'ouvrages universitaires et de publications spécialisées. Il a reçu des bourses d'organismes réputés comme le CODESRIA, le DAAD, le Five College African Scholars Program, Amherst (Massachusetts, Etats-Unis) et HIVA.



Tissage de laine mohair au siège de la coopérative d'artisanat du Lesotho à Maseru.
© Cooperative College: Mervyn Wilson

Les membres de l'association des femmes Amizero de Kigali au Rwanda gagnent leur vie en recyclant les déchets ménagers. © Stirling Smith





Festivités dans une coopérative d'épargne et de crédit de l'est de l'Ouganda.
© Stirling Smith

Membres d'une coopérative de travailleurs qui prend en charge les personnes atteintes du VIH/SIDA en Afrique du Sud. © Association des coopératives du Canada: Peter Wilson



Résumé

Si les coopératives en Afrique trouvent leurs origines dans des modèles importés conçus essentiellement pour servir des intérêts externes, elles sont devenues l'une des principales formes d'organisation économique et sociale populaire pour réduire la pauvreté. Toutefois, leur fonctionnement au fil des décennies a été influencé par au moins cinq modèles différents fortement marqués, mais pas exclusivement, par les traditions coloniales sur le continent, à savoir le modèle coopératif unifié, le modèle d'économie sociale, le modèle des mouvements sociaux, le modèle des producteurs et le modèle indigène. Au début des années 1990, et quelle que soit leur orientation, la quasi-totalité des coopératives créées dans de nombreux pays étaient conditionnées par ces modèles et s'apparentaient plus à des agents ou clients dépendant de l'Etat et d'agences semi-publiques qu'à des entreprises économiques privées mues avant tout par les intérêts de leurs membres. Selon la plupart des études sur les coopératives africaines jusqu'aux années 1990, les médiocres performances de ces structures étaient imputables en partie à cette relation de dépendance à l'égard de l'Etat qui les empêchait de fonctionner comme de vraies entreprises.

La libéralisation de l'économie au début des années 1990 aurait par conséquent dû donner aux coopérateurs la chance de devenir les véritables propriétaires de leurs entreprises et d'améliorer leurs performances. Toutefois, l'impact des mesures de libéralisation sur les coopératives africaines est peu connu. Il est rare de trouver des données détaillées qui renseignent sur l'état et le fonctionnement du mouvement coopératif en Afrique depuis le début des années 1990. Cette étude vise donc avant tout à présenter l'état du secteur coopératif de ce continent à compter de cette période en renseignant sur l'implantation et le développement des coopératives ainsi que sur leur apport en matière de création d'emplois, de protection sociale, de participation et de représentation et, à terme, de réduction de la pauvreté.

Avec des comptes rendus de terrain dans seize pays africains, cette étude prouve que les mesures de libéralisation n'ont pas fait disparaître les coopératives qui continuent à jouer un rôle important dans l'économie. Sept pour cent environ de la population africaine appartiendrait à une coopérative, et certains pays comme l'Egypte, le Sénégal, le Ghana, le Kenya et le Rwanda rapportent un taux de pénétration de plus de dix pour cent. Dans certains pays, le nombre de coopératives et l'adhésion à ces structures ont sensiblement augmenté depuis le début des années 1990, suite à la revitalisation de coopératives auparavant

peu performantes et à l'émergence de nouvelles coopératives. Nous estimons à 150 000 environ le nombre de coopératives ou d'organisations de ce type dans les pays étudiés. Concernant leur taille, les grandes coopératives relèvent principalement des secteurs coopératifs «traditionnels» comme le crédit et l'agriculture; les petites sont organisées autour d'activités coopératives relativement nouvelles comme l'artisanat, la distribution, la transformation et les services sociaux. Au Kenya, par exemple, la société coopérative d'épargne et de crédit (COOPEC) Harambee est l'une des plus grandes avec 84 920 membres, et la COOPEC Mwalimu, qui compte 44 400 adhérents, réalise un chiffre d'affaires annuel de 711 562 812 shillings kenyans (98 828 816 dollars américains), sans doute l'un des plus élevés pour ce type de structure. Les petites coopératives aussi peuvent être viables. C'est le cas par exemple de la coopérative de thé Rooibos en Afrique du Sud qui, avec 36 membres seulement, enregistre un chiffre d'affaires annuel de 1 250 000 rands (198 413 dollars américains).

Cette ère de «liberté coopérative» se caractérise également par un renouveau de l'intégration du secteur car les fédérations jusqu'ici imposées par l'Etat et non viables ainsi que les organisations faïtières sont devenus redondants et cèdent la place à des réseaux consensuels volontaires, autonomes, stratégiques et plus viables, qui répondent aux besoins de leurs membres dans le nouvel environnement socio-économique qui se développe. En vérité, ces réseaux émergents érodent de plus en plus le modèle coopératif unifié jusqu'ici très courant dans les pays anglophones. Plusieurs signes indiquent que le secteur évolue vers le modèle d'économie sociale bien établi dans les pays francophones, qui combine des coopératives et d'autres associations de personnes aux motivations socio-économiques similaires. Les coopératives, passant du statut d'instruments de l'Etat à la forme idéale d'entreprises contrôlées démocratiquement et fondées sur des groupes autonomes, bénéficient d'un nouvel élan pour leur renaissance en Afrique.

La perte du monopole, couplée aux demandes d'une économie de marché, amène de plus en plus les coopératives à concevoir différemment leurs activités pour les rendre plus compétitives. Par exemple, si les activités agricoles restent prédominantes, celles qui ne sont plus rentables sont abandonnées au profit d'autres plus viables sur le marché. Cela explique partiellement, par exemple, pourquoi le nombre de COOPEC augmente de façon notable sur le continent. La raison principale tient à la forte demande de services financiers et au profit généré par ce type de transactions. De plus, certaines coopératives jusqu'ici monofonctionnelles se diversifient à la demande de leurs membres et du marché. Ainsi, les coopératives agricoles élargissent leurs activités à l'épargne et au crédit, notamment au Ghana, en Egypte et au Kenya. Les entreprises coopératives en Afrique sont de plus en plus orientées vers la logique de marché

et réactives aux changements. A quelques exceptions près qui s'expliquent par une préparation insuffisante ou inadéquate des coopératives au marché concurrentiel, la libéralisation a bien servi les intérêts du développement coopératif sur le continent. Le fait que les coopératives qui se sont adaptées au nouvel environnement soient devenues plus solides qu'avant la libéralisation du secteur en témoigne.

Si de précédentes études relevaient à juste titre que le financement excessif d'activités imposées aux coopératives avait beaucoup contribué à leurs médiocres performances, celle-ci prouve que les coopératives qui réussissent aujourd'hui ont bénéficié d'une collaboration et d'un partenariat structurés avec des acteurs externes. Ces partenaires ont collaboré avec les coopératives à la fourniture de crédits à faibles taux d'intérêt pour les investissements ayant besoin de capitaux importants et à la commercialisation des produits des coopératives, en particulier au travers d'accords de commerce équitable. Ils ont également facilité, entre autres choses, la création d'un environnement juridique et politique adapté aux entreprises coopératives, ainsi que de programmes d'éducation et de formation dans les coopératives. Il est donc évident que l'appui des bailleurs de fonds aux coopératives est positif, en particulier quand les membres des coopératives participent en amont aux décisions concernant le type de soutien qu'il leur faudrait. En vérité, la situation constatée dans certains pays suggère que l'absence d'un tel soutien structuré a eu un effet négatif sur la capacité des coopératives à concurrencer efficacement des entreprises privées mieux dotées financièrement. Le succès des coopératives africaines passe donc par la constitution de réseaux locaux et internationaux pour fournir des services d'appui supplémentaires qui permettraient à ces structures d'affronter à armes égales des concurrents du secteur privé relativement plus solides.

L'étude montre que le succès des entreprises coopératives en Afrique peut contribuer de façon notable à réduire la pauvreté de diverses manières. Il est établi que ces structures créent de l'emploi et des opportunités de revenus permettant à ses membres de payer les frais de scolarité, de construire des maisons, d'investir dans des activités commerciales et agricoles et de faire face à d'autres dépenses d'ordre familial. Elles créent également des mécanismes de solidarité pour renforcer un système de sécurité sociale traditionnel largement sous-développé, en mettant en place des programmes pour subvenir aux dépenses liées à l'éducation, à la maladie, au décès et aux autres aléas socio-économiques. En permettant aux populations pauvres et relativement aisées de participer aux mêmes opportunités génératrices de revenus, les coopératives contribuent aussi à réduire l'exclusion et les inégalités. Cette étude parvient donc à décrire le secteur coopératif africain depuis la libéralisation de l'économie à partir du début des années 1990. Ce secteur existe bel et bien mais reste

relativement silencieux et, dans une certaine mesure, timide faute de structures verticales pour présenter et défendre ses intérêts. C'est sans doute cette absence qui a amené les gouvernements, les bailleurs de fonds et même les chercheurs à s'en détourner et à lui refuser une visibilité pourtant indispensable sur la scène du développement. Nous espérons que la présente étude attirera l'attention sur le mouvement coopératif africain.



Casser des pierres était la principale activité des femmes dans les carrières de Mtongani en Tanzanie avant la création d'une coopérative de culture de champignons et d'élevage de poules. © OIT: M. Crozet





Coopérative de travailleurs Wamumo Entreprises & Commercial Services près de Nairobi au Kenya.
© Stirling Smith

Réunion organisée par la coopérative Kuapa Kokoo dans un village près de Kumasi au Ghana.
© Stirling Smith



Première partie : Les coopératives sur le continent africain

Chapitre 1 – Le développement coopératif en Afrique jusqu’aux années 1990

Patrick Develtere

Il est bien rare de devoir repartir de zéro dans quelque situation que ce soit et cela se vérifie certainement pour le secteur coopératif en Afrique. Le regain d’intérêt affiché par les groupes communautaires, les agences gouvernementales et même les bailleurs de fonds pour les entreprises coopératives s’accompagne d’un réveil des anciennes coopératives et d’un taux de création rapide de nouvelles structures de ce type. Néanmoins, tous les acteurs impliqués opèrent dans un environnement largement influencé par l’histoire, tant culturellement qu’institutionnellement. Aussi motivés qu’ils puissent l’être pour prendre un nouveau départ ou éviter les erreurs commises auparavant, leur marge de manœuvre est limitée par les expériences passées, les habitudes et modèles culturels, les relations établies et les cadres juridiques et institutionnels. L’histoire a laissé sa marque. Si l’objectif de ce livre est de dresser un état des lieux précis de l’action coopérative en Afrique et d’identifier de nouvelles trajectoires prometteuses, nous devons être conscients de la délicate dépendance des acteurs et des décideurs à l’égard des conditions initiales, passées et présentes. C’est pourquoi nous étudierons en profondeur l’évolution du secteur coopératif africain dans son contexte historique, sur la base des travaux de Charles Kabuga (2005), d’Ada Souleymane Kibora (2005), de Jan Theron (2005), de Manuel Canaveira de Campos (2005) et de Patrick Develtere (2005).

Pourquoi étudier les traditions coopératives ?

Deux raisons justifient que nous attachions une telle importance à l’étude des traditions et des trajectoires passées du développement coopératif en Afrique. D’abord, le modèle coopératif en Afrique est une transmission et ensuite, le secteur coopératif porte un lourd héritage qui conditionne son cheminement.

Tout d'abord, le secteur coopératif en Afrique fut introduit par des agences extérieures, au premier rang desquelles les autorités coloniales. Les coopératives furent donc souvent perçues comme des institutions étrangères, dans presque tous les territoires. Les Britanniques, les Français, les Portugais, les Espagnols, les Allemands et les Belges apportèrent à leurs colonies respectives leur vision des coopératives. Outre leur représentation du rôle de ces structures dans un environnement colonial, ils introduisirent des mécanismes pour stimuler le développement coopératif, notamment des cadres juridiques, des programmes incitatifs et des systèmes de financement. Ces initiatives donnèrent le ton au développement coopératif en Afrique. Le secteur coopératif ne fut donc pas la résultante d'un mouvement local ou spontané mais celle de pratiques coloniales dans la sphère socio-économique. Par conséquent, il n'eut dès le départ que peu de liens, voire aucun, avec les systèmes pré-coloniaux, «traditionnels» ou endogènes existants en matière de solidarité ou d'économie, et cela bien que de tels systèmes subsistent, jusqu'à aujourd'hui encore, dans tous les pays concernés. Une documentation abondante montre en effet que l'idir en Ethiopie, les tontines au Cameroun et dans d'autres régions d'Afrique de l'Ouest, les stokvels en Afrique du Sud, les groupes de partage du travail et les sociétés funéraires de la plupart des pays impliquent toujours largement la population. Contrairement aux formes modernes de coopération et de mutualisme, ces systèmes endogènes ne possèdent pas de mécanismes intégrés d'expansion ou de croissance et sont – dans la plupart des cas – mobilisés sur une base ad hoc ou accidentelle. Il est également remarquable que dans les pays n'ayant pas connu de longues périodes de colonialisme ou non soumis au régime colonial comme l'Ethiopie ou le Liberia, le «coopérativisme moderne» ne soit pas issu de ces systèmes locaux mais de politiques délibérées des autorités inspirées des expériences internationales en matière de développement coopératif. Nous savons aujourd'hui que les coopératives «modernes» sont d'autant plus prospères qu'elles s'appuient sur des normes et des valeurs en accord avec celles inhérentes aux systèmes pré-existants ou parallèles (même si, sur un plan institutionnel, il n'y pas de liens entre les unes et les autres). Il est donc primordial de comprendre comment les coopératives ont été introduites, sur quelle philosophie elles s'appuyaient et comment cela était relié au comportement coopératif, tant social qu'économique, observé dans la région.

Deuxièmement, le développement coopératif est largement influencé par ce que les économistes et autres spécialistes des sciences sociales appellent la «path dependency», terme anglophone que l'on pourrait traduire par la «dépendance au chemin parcouru». Les conditions antérieures et les choix ou décisions passés déterminent le chemin qu'il emprunte. Les institutions demeurent et il est difficile de s'en défaire même si elles sont notoirement anachroniques ou, pire encore, font obstacle à de nouveaux choix ou décisions. Cela apparaît évident,

par exemple, quand nous constatons combien le développement coopératif était lié à la stratégie des autorités en matière de cultures d'exportation plutôt qu'aux stratégies de commercialisation des coopérateurs. Cela fut au départ un choix délibéré des administrations coloniales qui percevaient les coopératives comme de simples instruments au service de leur stratégie d'exportation de marchandises. Les coopératives devaient contribuer à organiser les petits et les grands producteurs de café, de cacao, de bananes, de coton ou d'autres cultures d'exportation et assuraient le contrôle de la qualité, les traitements après récolte, le transport et l'exportation pour le compte des autorités coloniales. Les gouvernements en place après l'indépendance conservèrent cette structure et même généralisèrent et renforcèrent le lien coopérative-exportation en transformant les coopératives agricoles en sous-traitants, exécutants ou filiales des puissants offices de commercialisation. Le rapport spécifique établi dans la plupart des colonies entre gouvernement et coopératives est un autre exemple de «path dependency». Le gouvernement prit la direction des coopératives alors que selon l'opinion internationalement reconnue, ces organisations sont avant tout fondées sur l'adhésion, le volontariat et l'autonomie. En Afrique, les praticiens et les décideurs du monde coopératif savent très bien combien la tutelle du gouvernement continue à étouffer l'initiative coopérative privée et l'innovation. La culture coopérative, avec le discours, le jargon et les habitudes propres aux mouvements ou secteurs coopératifs d'un pays spécifique, est aussi largement tributaire d'une trajectoire entamée il y a quelques dizaines d'années. L'étude de ces traditions nous aide à comprendre pourquoi, dans certains pays, les participants concluent chaque assemblée générale annuelle par un hymne à la gloire de la coopérative tandis que dans d'autres, ils l'ouvrent avec une prière. Certains pays auront une culture coopérative formelle et d'autres seront plus pragmatiques. Dans certains milieux, les coopératives seront une affaire d'hommes; dans d'autres, relativement plus rares, la participation des femmes mais aussi les valeurs féminines seront appréciées. Dans certaines régions, les coopératives s'exposeront et seront perçues comme des rassemblements d'hommes pauvres (ou de travailleurs) qui remplissent essentiellement des fonctions sociales; dans d'autres régions, elles seront présentées comme les instruments sociaux et économiques d'une classe animée par un esprit d'entreprise. Les cultures coopératives sont ainsi dépendantes du chemin parcouru.

Cette dépendance caractérise également les structures et les réseaux coopératifs. Le secteur coopératif se compose de coopératives primaires, de coopératives secondaires, de fédérations, d'organisations faitières, d'agences de promotion, de centres de formation, etc. Les coopératives sont en relation avec des organismes d'Etat et intégrées ou liées à des entités supranationales ou internationales qui peuvent être de type coopératif ou pas. Ce composant

structurel du secteur coopératif est aussi très dépendant de sa trajectoire historique et des nombreuses interactions avec les agents nationaux et internationaux ayant participé à la construction du secteur ou du mouvement.

Le poids de l'histoire est lourd mais nous n'en déduisons pas pour autant que les coopératives et les secteurs coopératifs sont totalement et indéfiniment enfermés dans une certaine tradition immobile. Si tel avait été le cas, nous n'aurions pas identifié autant de variantes et d'évolutions. Au contraire, nous constatons que les trajectoires des coopératives ont changé au fil du temps et qu'elles sont spécifiques aux contextes. Elles ne sont ni linéaires ni irréversibles mais amendables. Les populations et leurs coopératives sont créatives; elles connaissent les paramètres de la tradition coopérative dont elles font partie, peuvent identifier ses pièges et engager des modifications ponctuelles ou des transformations radicales.

Cinq traditions coopératives en Afrique

Il est tentant de relier les traditions coopératives aux origines ou aux expériences coloniales en Afrique. Il y aurait simplement la tradition coopérative britannique, celle de la France, de la Belgique et du Portugal. Il est indéniable que ces quatre puissances coloniales ont, de façons différentes, introduit la coopération moderne dans leurs anciennes colonies. En fait, il n'est pas difficile d'identifier des similitudes entre les systèmes coopératifs du Kenya et du Ghana, deux anciennes colonies britanniques, de même qu'il est relativement aisé de comparer les expériences sénégalaise et togolaise dans ce domaine, issues toutes deux du colonialisme français.

Néanmoins, quatre bonnes raisons au moins militent en faveur de l'abandon de cette approche des traditions coloniales dans l'étude des coopératives africaines. Premièrement, les autorités coloniales dirigèrent effectivement le développement du secteur coopératif dans leurs territoires mais ne procédèrent pas de la même manière partout. Deuxièmement, le modèle coopératif fut reçu très différemment selon les lieux. Troisièmement, faire des racines ou des origines coloniales d'un modèle les références majeures porte à croire qu'elles ne sont que les prolongations coloniales de systèmes testés dans le pays colonisateur. Mais, comme nous le verrons, les promoteurs des coopératives coloniales ne pensaient pas que l'expérience acquise dans leur pays d'origine serait facilement reproductible dans les colonies. Enfin, le paysage coopératif a considérablement changé depuis l'introduction des premières coopératives en Afrique et faire référence aux traditions coloniales ne nous aide pas à nous représenter ces évolutions.

C'est pourquoi nous nous appuyons sur un schéma de caractérisation systémique et suggérons cinq traditions pour déterminer l'identité coopérative. Les caractéristiques de ce schéma peuvent avoir des origines coloniales mais pas forcément. Et si c'est le cas, cela ne signifie pas que ces dernières sont «génétiquement» enracinées. Elles sont plus ou moins apparentes et peuvent varier.

Nous identifions donc une tradition de modèle unifié, une tradition d'économie sociale, une tradition de mouvements sociaux, une tradition de producteurs et une tradition indigène. Précisons tout de suite que les secteurs coopératifs des pays africains peuvent s'inspirer de plusieurs de ces traditions à la fois. Chacun de ces secteurs est donc une configuration unique renvoyant à une ou plusieurs traditions, modelée par des acteurs différents à des époques différentes.

La tradition de *modèle unifié* trouve son origine dans la tentative des Britanniques, dans leur pays comme dans les colonies, d'élaborer un mouvement coopératif unique. Les promoteurs de ce modèle suggèrent donc un système à plusieurs niveaux avec des coopératives primaires à la base et une seule organisation faitière au sommet. Entre les deux, on trouve des coopératives secondaires (sous forme de sections, fédérations et unions régionales) qui participent à l'intégration horizontale et verticale du mouvement. Ce modèle a pour dénominateur commun la forme juridique des coopératives.

Dans la tradition d'*économie sociale*, fortement représentée dans beaucoup de pays francophones et hispaniques, une coopérative n'est qu'une des nombreuses entités juridiques ou institutionnelles qui rassemblent des personnes poursuivant les mêmes objectifs sociaux et économiques. Les mutuelles, les associations, les fondations et les trusts sont des formes apparentées aux coopératives et peuvent remplir les mêmes fonctions. Dans cette tradition, les parties partagent des objectifs, pas les vertus d'un modèle coopératif.

Dans la tradition des *mouvements sociaux*, assez différente des deux précédentes, un groupe d'intérêt ou une organisation sociale établie comme syndicat, association de femmes ou d'agriculteurs conduit ses membres à se rassembler au sein d'une coopérative. Cette dernière est un instrument d'action collective, parmi beaucoup d'autres. Le système de coopération belge est solidement ancré dans cette tradition et a influencé la pensée et la pratique coopératives en Afrique centrale.

Dans la tradition des *producteurs*, les coopératives sont perçues comme des véhicules économiques pour les producteurs agricoles. Ce sont des instruments fonctionnels au service des entrepreneurs ou des ménages en zone rurale qui les

aident à se procurer des objets de consommation de qualité et à commercialiser leurs produits. Leur rôle économique consiste à se rapprocher des objectifs sociaux. Très bien enracinée dans le système coopératif portugais, cette tradition a inspiré la stratégie coloniale portugaise de développement coopératif en Afrique.

Ces quatre traditions importées en Afrique par des entités externes – coloniales – n’ont jamais constitué un panorama coopératif complet de ce continent. Elles ont laissé de la place pour la cinquième tradition coopérative baptisée *sui generis*, c’est-à-dire auto-générée ou indigène. Celle-ci concerne les pays qui furent peu exposés au colonialisme comme l’Ethiopie, la Sierra Leone, le Liberia ou l’Egypte, où la coopération moderne fut initiée par des agents locaux qui expérimentèrent une combinaison d’idées empruntées et d’adaptations locales pour répondre aux problèmes socio-économiques.

Les débuts

Comme nous l’avons exposé dans les pages précédentes, les coopératives africaines furent créées essentiellement par des agents extérieurs en réponse à des nécessités sociales et économiques. Il convient maintenant d’identifier les conditions qui déclenchèrent l’établissement des coopératives. Les réponses diffèrent selon les régions et les colonisateurs.

Vers un modèle coopératif unique dans les colonies britanniques

Concernant les territoires anglophones en Afrique, Kabuga (2005) affirme à juste titre que les coopératives n’auraient jamais dû émerger à l’époque où elles l’ont fait, ni de la même manière, si ce n’était en raison des cultures de rente introduites par les Britanniques. Le développement rapide de ces cultures d’exportation finit par être dominé par quelques puissantes entreprises familiales d’Asiatiques et d’Européens solidement établies qui achetaient, transformaient et exportaient les récoltes au travers d’intermédiaires. Le rôle des agriculteurs se limitait à produire des denrées payées chichement par les intermédiaires. Souvent, les premières coopératives furent établies en Afrique en protestation contre les conditions commerciales peu avantageuses que les intermédiaires imposaient aux paysans. En Ouganda, par exemple, et dès 1913, des agriculteurs décidèrent de commercialiser leurs récoltes dans un cadre coopératif et d’autres associations de cultivateurs les imitèrent par la suite. En 1920, cinq groupes d’agriculteurs formèrent la *Buganda Growers Association* (association des planteurs de Buganda) qui devint plus tard l’*Uganda Growers Cooperative Society* (coopérative des planteurs d’Ouganda) qui avait pour finalité principale de commercialiser le coton et de représenter ses membres auprès du gouvernement.

Dans le même ordre d'idée, la *Kilimanjaro Native Farmers Association in Tanganyika* (association des agriculteurs du Kilimandjaro au Tanganyika) (en Tanzanie) fut la première association indigène de producteurs africains de café, constituée en 1925, qui lutta contre le monopole détenu par des colons européens.

Au Ghana, le cacao représentait des revenus cruciaux pour l'Etat. Dès les années 1920, les Ghanéens découvrirent les avantages des actions collectives pour négocier des droits sur les terres et partager la charge de l'entretien des jeunes cacaoyers. Cependant, le commerce d'exportation restait aux mains d'entreprises européennes. Voulant à tout prix augmenter leur part des revenus des exportations de cacao, celles-ci formèrent une structure d'achat secrète qui permettrait à quatorze d'entre elles de contrôler les prix payés aux courtiers africains. Les groupes coopératifs eurent vent de cet arrangement et jouèrent un rôle déterminant dans le «hold up du cacao» qui amena les agriculteurs à retirer cette denrée du marché pour provoquer une hausse des cours. L'administration coloniale britannique abhorrait ce genre de groupes organisés car ils menaçaient le *statu quo* politique et économique. Cela explique qu'initialement, toute couverture légale ait été refusée aux groupes coopératifs au Ghana et dans d'autres pays anglophones.

Les responsables coloniaux libéraux en Afrique s'inspirèrent du modèle de coopération britannico-indien développé en Inde et à Ceylan (l'actuel Sri Lanka) à partir de 1904. L'idée de base était, comme Münkner (1989: 103) l'a observé, «de pallier l'absence d'initiative et de savoir-faire technique de la population locale en recourant aux services de fonctionnaires d'un organisme d'Etat spécialisé (département des coopératives) dirigé par le *Registrar*, ce qui, à terme, permettrait de créer de coopératives autonomes». Dans les années 1930 et 1940, des *Cooperative Societies Ordinances* (ordonnances sur les sociétés coopératives) furent promulgués dans beaucoup de pays africains sous tutelle anglophone et des départements pour le développement coopératif furent créés. Une tradition de coopération constructive, non antagoniste et selon un modèle unique fut donc institutionnalisée. Les départements devaient créer des coopératives, les promouvoir et les conseiller pour qu'elles gèrent leurs activités conformément à des principes internationalement reconnus. Les Registrars disposaient de fonctions étendues, de pouvoirs discrétionnaires et d'un nombre considérable d'assistants, auditeurs, comptables et superviseurs, très largement supérieurs à ceux du Registrar britannique des *Friendly Societies* (mutuelles) de l'époque.

Des coopératives semi-publiques aux sociétés mutuelles dans les colonies françaises

Contrairement à la Grande-Bretagne, la France opta pour une intervention directe dans l'organisation et l'administration des structures locales en Afrique. En Algérie, par exemple, et dès 1875, les autorités coloniales créèrent des banques céréalières au sein des communautés locales pour éviter les pénuries alimentaires et la famine. Une loi de 1893 fixa le cadre des sociétés indigènes de prévoyance, de secours et de prêts mutuels (SIP). Fort de l'expérience acquise auprès de ces sociétés en Algérie, en Tunisie et en Indochine, le gouvernement de l'empire colonial prescrivit par décret en 1910 l'établissement de sociétés de prévoyance en Afrique occidentale française. Ces sociétés remplissaient des tâches multiples: constitution et tenue d'un stock de marchandises, fourniture d'outils agricoles, transformation de produits agricoles, assurance en cas de sinistre et d'accidents, octroi de prêts, amélioration des méthodes de production, entres autres. L'idée d'origine était d'encourager les initiatives de prévoyance traditionnelles et spontanées dans un cadre coopératif et volontaire moderne mais les autorités françaises leur donnèrent vite un caractère systématique et obligatoire. La base territoriale de ces institutions semi-publiques s'étendait bien au-delà du village. Leur administration était assurée par des fonctionnaires coloniaux.

Après la Seconde Guerre mondiale, des sociétés coopératives autonomes fonctionnant parallèlement aux sociétés de prévoyance purent voir le jour grâce à l'extension aux territoires d'outremer de la législation française sur les coopératives. Cependant, contrairement aux Britanniques, les Français n'intervinrent pas dans la promotion et la supervision de ces coopératives. Ils réagirent seulement lorsque le mouvement coopératif émergent commença à montrer sa force politique, en bloquant l'intégration naissante du mouvement et en s'impliquant dans le fonctionnement quotidien des coopératives. L'implication d'organismes publics et semi-publics pourtant nombreux dans le développement coopératif ne déboucha jamais sur une stratégie coopérative globale comparable à celle des Britanniques. Les Français s'appuyèrent principalement sur la méthodologie d'«animation rurale» dans l'organisation des coopératives. C'était un moyen d'orchestrer l'implication des paysans dans le cadre de plans agricoles conçus à un niveau central. Avec la transformation des sociétés de prévoyance en sociétés mutuelles de production rurale puis en sociétés mutuelles de développement rural, les Français indiquèrent clairement que leur objectif ultime était le développement rural et que les coopératives n'étaient pas la seule forme institutionnelle et juridique privilégiée.

La double voie coopérative en Afrique centrale belge

Au Congo belge et dans le territoire appelé à l'époque Rwanda-Urundi, les indigènes furent autorisés à mettre sur pied leurs propres coopératives dès les années 1920. Le cadre de référence, à savoir la très libérale législation métropolitaine belge sur les coopératives, ouvrit la porte aux entreprises semi-publiques appelées coopératives dans les colonies, qui devaient à la fois générer des revenus pour les structures administratives tribales établies et produire des avantages pour la population locale. Ce système hybride ressemblait aux sociétés coopératives municipales (publiques) créées en Belgique (Lambert, 1963). En Afrique centrale, les activités de ces coopératives étaient très variées: produits laitiers, construction et «industries tribales» (poterie, huileries et tannage). Nombre de ces coopératives publiques faisant concurrence à des entrepreneurs européens privés, ce système dut être révisé dans les années 1940. Après la Seconde Guerre mondiale, les autorités coloniales belges commencèrent à promouvoir les coopératives indigènes en tant que vecteurs de leur politique sociale, éducative et agricole. Des départements des coopératives furent créés au sein des autorités nationales et provinciales. Les gouverneurs des provinces étaient directement impliqués dans la stratégie de développement coopératif. Ils devaient enregistrer les nouvelles coopératives et fixer les prix auxquels elles achèteraient la production de leurs membres. Les gouverneurs devaient également nommer les comités éducatifs et les conseillers des coopératives, ce qui était caractéristique de l'approche paternaliste des Belges. Deux des quatre membres de ces comités devaient avoir la nationalité belge. Le gouverneur nommait également un «contrôleur» chargé de l'inspection financière et disposant d'un droit de veto. L'équipe de gestion était nommée par le «commissaire de district».

Mais le cadre juridique plutôt libéral et la politique originale de laissez-faire des autorités belges laissèrent de l'espace aux acteurs locaux dans les colonies. Les missionnaires catholiques, pour beaucoup issus de familles très impliquées dans les coopératives des mouvements de travailleurs et d'agriculteurs catholiques en Belgique, créèrent des coopératives d'épargne ou de crédit (COOPEC). Des coopératives indigènes en mauvais termes avec les autorités coloniales parce qu'elles faisaient concurrence à des hommes d'affaires belges reçurent le soutien et l'appui de missionnaires. Lorsque les problèmes persistèrent et que les autorités coloniales refusèrent de reconnaître les sociétés ou unions coopératives locales, les missionnaires et les coopérateurs indigènes se tournèrent vers des pré-coopératives, des associations ou des unions professionnelles.

Des coopératives de producteurs étroitement contrôlées en Afrique lusophone

Les pays africains lusophones – Angola, Cap-Vert, Guinée-Bissau, Mozambique, Sao-Tomé-et-Principe – n’obtinrent leur indépendance qu’en 1975. Jusqu’à cette date, ils avaient le statut de colonies portugaises avec des systèmes administratifs distincts. Bien que le cadre juridique du développement coopératif au Portugal et dans ces colonies ait été créé par la loi-cadre de 1888, le régime politique du Portugal entre 1928 et 1974 n’était pas favorable à un tel développement dont il niait les principes et valeurs fondamentaux, à savoir la liberté d’association, la démocratie et l’autonomie. Le Portugal était un Etat corporatiste avec une structure économique et sociale annexée à des entreprises d’Etat; il contrôlait toutes les organisations de la société civile, y compris les coopératives. La législation coopérative était donc très restrictive et prévoyait une forte intervention de l’Etat.

En Afrique, et en particulier en Angola et au Mozambique, les coopératives agricoles accomplissaient essentiellement un travail de vulgarisation pour le compte d’organismes semi-publics comme l’Institut du café en Angola ou l’Institut du coton au Mozambique. En raison de l’interventionnisme et du quasi-monopole de l’Etat, seules les grosses entreprises agricoles pouvaient créer des coopératives et des associations viables. Ces coopératives se consacraient à la commercialisation de cultures d’exportation comme le café, le coton et la banane ou à la fourniture de services comme le décorticage du café, le battage du coton ou l’octroi de crédits.

Des coopératives aux origines non coloniales

Nous avons déjà souligné que les pays africains n’avaient pas tous des antécédents coloniaux ayant donné naissance à une approche spécifique du développement coopératif. Cela ne signifie pas pour autant qu’ils aient attendu les grands mouvements d’indépendance que connut le continent pour expérimenter des formes modernes de coopération.

En Afrique du Sud, par exemple, la tradition coopérative remonte aux années 1920 lorsque l’introduction de la première législation coopérative distingua les coopératives agricoles des coopératives commerciales, distinction qui perdure aujourd’hui. Jan Theron (2005) identifie au moins quatre origines du développement coopératif en Afrique du Sud. Premièrement, les coopératives agricoles bénéficièrent d’une série de mesures visant à promouvoir une agriculture «blanche», dont l’établissement d’offices de commercialisation des produits agricoles au sein desquels les agriculteurs étaient bien représentés et qui contrôlaient le prix de vente d’un éventail de produits agricoles.

Deuxièmement, le mouvement nationaliste Afrikaner encouragea également les coopératives en tant que mécanisme pertinent permettant aux Afrikaners pauvres d'accéder à plus de pouvoir, y compris aux petits agriculteurs déplacés suite à la croissance de l'agriculture commerciale, en particulier dans les années 1930 et 1940.

Les années 1980 virent l'émergence de deux nouvelles traditions coopératives: les coopératives agricoles dans les *homelands*, souvent constituées par des responsables gouvernementaux de ces territoires, et les coopératives créées parallèlement aux syndicats et organisations de la société civile. Ces dernières se développèrent dans le cadre d'une lutte politique plus large qui visait à mettre un terme à la domination par une minorité et qui prenait de plus en plus d'ampleur. Cette catégorie incluait des coopératives de travailleurs ou de producteurs, des coopératives de consommateurs et des COOPEC. Les coopératives poursuivaient donc un double objectif politique et économique et offraient une réponse au licenciement des travailleurs et à la hausse du chômage.

En Namibie, le développement coopératif refléta dans une large mesure celui de l'Afrique du Sud. Un cadre législatif fut établi par un texte réglementaire de 1946. Les coopératives enregistrées en Afrique du Sud purent aussi exercer leurs activités en Namibie, ce qui reste encore possible aujourd'hui.

Le bilan des coopératives coloniales

Dans certaines parties d'Afrique, les administrations coloniales investirent parfois des ressources humaines et financières considérables pour créer un secteur coopératif viable. Ultérieurement, la coopération contractuelle moderne fut acceptée comme une formule économique à part entière. Toutefois, contrairement à celui des pays colonisateurs, le secteur coopératif africain ne fut pas considéré comme un mouvement socio-économique indépendant basé sur des entreprises coopératives auto-gérées mais comme un instrument de diffusion de la politique économique et sociale publique. De même, les membres n'adhèrent aux coopératives que sous l'impulsion de l'Etat plutôt que par motivation individuelle volontaire. Ceci pour éviter tout problème avec les autorités coloniales ou pour avoir accès à certains services comme la commercialisation de leurs produits au travers du seul canal disponible. Ils ne se considéraient pas comme les propriétaires des coopératives. C'est ainsi que furent posés les jalons d'un système de coopératives sans coopérateurs (Münkner, 1989).

Toutefois, cet état de fait n'empêcha pas l'établissement d'un vaste secteur coopératif. Le tableau 1.1 donne une idée de l'importance du secteur dans les

anciennes colonies britanniques en Afrique à la fin des années 1950 et, pour la plupart des pays, à la veille de l'indépendance. En tenant compte de la situation démographique de l'époque, il apparaît que dans la plupart de ces colonies, le secteur coopératif affichait un taux de pénétration appréciable et concernait de nombreux ménages (ruraux). Au Tanganyika, par exemple, 3,4 pour cent de la population faisait partie d'une coopérative, contre 2,7 pour cent et 1,8 pour cent en Ouganda et au Kenya, respectivement.

Tableau 1.1: Nombre de coopératives et de membres dans les colonies britanniques (1959)

Pays	Nombre de coopératives	Nombre de membres
Nigéria	3 115	154 420
Sierra Leone	275	24 000
Gambie	55	4 389
Kenya	576	158 429
Ouganda	1 598	187 860
Tanganyika	617	324 994
Zanzibar	67	5 161
Rhodésie du Nord	245	33 421
Nyasaland	87	7 763
Maurice	343	32 420

Source: U.K. Information Service, 1961.

Un modèle coopératif unifié fut testé dans tous ces pays, avec des coopératives primaires, des unions régionales, des coopératives secondaires nationales et des organisations faitières.

Les Français laissèrent un secteur coopératif relativement moins étendu au moment de l'indépendance de leurs colonies. A partir de données couvrant la période 1956 à 1963, Desroche (1964) conclut que moins d'un pour cent de la population des anciennes colonies françaises participait à une coopérative. Seuls trois anciens territoires de l'Afrique occidentale française présentaient des taux plus élevés et même impressionnants, à savoir le Mali (8 pour cent), le Sénégal (5 pour cent) et la Guinée (2,4 pour cent). Desroche estimait que la pénétration des coopératives dans l'ancienne partie britannique du Cameroun était deux à trois fois supérieure à celle constatée dans l'ancienne partie française.

En général, les Français laissèrent une tradition d'implication forte et directe du gouvernement dans des programmes coopératifs essentiellement ruraux. Les administrations coloniales soutenant et supervisant les coopératives disposaient de moins de personnel que leurs homologues britanniques et léguèrent un secteur économique et social hétérogène avec des coopératives, des mutuelles et d'autres types d'associations. Le secteur était également moins intégré que celui des colonies britanniques.

Quand ils devinrent indépendants, les territoires belges en Afrique ne possédaient qu'un nombre limité de coopératives contrôlées par l'Etat. Au Congo, 83 coopératives avaient été enregistrées dont 63 dans le domaine agricole (Desroche, 1964). Ces dernières étaient principalement liées au «paysannat organisé» (des collectifs d'agriculteurs supervisés par des administrateurs coloniaux) et commercialisaient de nouveaux types de produits introduits par les Belges comme le coton, le caoutchouc, le café ou l'huile de palme. L'Etat colonial avait également établi dix à quinze coopératives au Rwanda-Urundi. Desroche estimait le taux de pénétration à un peu plus d'un pour cent de la population dans les territoires belges. Ces coopératives coexistaient avec une foule de petites entreprises de type coopératif organisées en tant qu'associations ou unions professionnelles sous l'égide de missionnaires.

L'expérimentation coopérative post-coloniale

Après l'indépendance, la plupart des pays africains accordèrent aux coopératives une priorité tout aussi importante, si ce n'est plus, et ce indépendamment de leur tradition coloniale. Le système coopératif et l'approche de la coopération ne furent toutefois pas altérés. Comme pendant la période coloniale, les coopératives contrôlées par le gouvernement restèrent la norme. Cette ère d'expérimentation, qu'ont connues simultanément l'Afrique, l'Asie et l'Amérique latine, fut caractérisée par cinq traits spécifiques qui allaient marquer fortement le secteur coopératif (Develtere, 1994).

Premièrement, il y eut une intensification et un élargissement de l'engagement gouvernemental dans le développement coopératif. Supposées mobiliser les ressources humaines locales au bénéfice de toute la nation et transcender les structures de classes ou les divisions ethniques existantes, les coopératives furent encouragées par les gouvernements dans le cadre de leur stratégie populiste-nationaliste. Les gouvernements renforcèrent l'appareil administratif chargé du développement coopératif et aménagèrent la législation coopérative pour l'adapter à la nouvelle stratégie. Alors que dans la plupart des cas, le rôle de promotion, de contrôle et de conseil du secteur était attribué à des départements ou ministères spécifiquement liés aux coopératives, le processus

de planification et la participation financière de l'Etat devinrent une question de politique générale du gouvernement.

Deuxièmement, les détenteurs du pouvoir firent totalement confiance au secteur coopératif placé sous l'aile du gouvernement et lui réservèrent une place de choix dans leurs rhétorique et stratégies de développement¹. De nombreux dirigeants africains saluèrent les coopératives pour leur contribution au «socialisme villageois» (Senghor au Sénégal), au «socialisme africain» (Nyerere en Tanzanie) et à l'augmentation de la productivité de l'agriculture (Houphouët-Boigny en Côte d'Ivoire). Cette confiance totale pouvait se traduire pour les coopératives par un traitement spécial et des avantages, souvent des positions de monopole ou de monopsonne. Ce fut le cas notamment en Ouganda et en Tanzanie qui accordèrent aux coopératives un monopole virtuel pour l'égrenage du coton et les usines de café. Mais en réalité, les coopératives furent affaiblies par les gouvernements. Ceux-ci créèrent des offices de commercialisation pour gérer les exportations, et nombreuses furent les coopératives rurales qui en devinrent de simples agents. Ces offices apportaient le financement nécessaire pour les cultures et la commercialisation et organisaient simplement l'écoulement des récoltes sur les marchés internes ou étrangers. Cela dans un contexte où la philosophie de développement dominante donnait la priorité à une industrialisation basée sur une importation de substitution, au détriment du développement rural relégué plus ou moins loin derrière. Au mieux, l'agriculture était perçue comme un moyen de nourrir à bas coût des populations urbaines «politiquement sensibles» et d'engranger les indispensables devises.

Troisièmement, les gouvernements de nombreux pays transformèrent leurs politiques initiales de développement coopératif, passant de l'incitation à des formes plus ou moins marquées de coercition. A tel point que le secteur coopératif perdit complètement son caractère volontaire et devint strictement soumis à des impératifs politiques et idéologiques. Le développement coopératif était supposé se faire de façon volontaire et rapide mais le volontariat, qui impliquait une certaine lenteur, fut rendu obligatoire pour gagner en rapidité. L'antinomie fut tranchée en faveur de l'avancement rapide du secteur. Dès 1961, par exemple, le Bénin légiféra pour créer des coopératives d'aménagement rural sous tutelle de l'Etat en charge des cultures vivrières. En Haute Volta (l'actuel Burkina Faso), l'accès aux terres cultivables du domaine public fut réservé à ceux qui acceptaient d'adhérer à une coopérative. En Tanzanie, après une commission d'enquête présidentielle spéciale (en 1966), seize unions coopératives et des centaines de sociétés furent annexées par l'Etat.

¹A quelques exceptions notables cependant. Nkrumah, le premier leader du Ghana après l'indépendance, n'était pas partisan des coopératives de commercialisation du cacao qu'il jugeait socialement et politiquement conservatrices.

Quatrièmement, les coopératives furent utilisées en tant qu'instruments de contrôle social. Le sort qui leur fut réservé à cet égard ressemblait beaucoup à ce que Korovkin (1990) appelait l'inclusion politique ou l'incorporation par cooptation des secteurs populaires dans des organisations fonctionnelles contrôlées par l'Etat. De nombreux pays adoptèrent diverses mesures politiques stratégiques pour discipliner le mouvement coopératif : cooptation de ses dirigeants par le système politique, utilisation du mouvement comme pourvoyeur de parrainage, interdiction des mouvements coopératifs concurrents et des structures faitières de coopératives ou obligation pour ces structures de travailler en partenariat avec les autorités ou le parti dominant.

Enfin, beaucoup de gouvernements des jeunes nations africaines essayèrent de diversifier le secteur coopératif, notamment en expérimentant différentes formes de pré-coopératives. Dans certains pays d'Afrique francophone, ces pré-coopératives étaient enregistrées selon des procédures simplifiées. Au Sénégal, par exemple, des associations d'intérêt rural (AIR) ou des groupes de producteurs furent mis sur pied pour une période de deux ans. Ils étaient gérés par des fonctionnaires (Kibora, 2005). Les pays anglophones stimulèrent des sociétés à l'essai par un système d'enregistrement provisoire ou différé (Münkner, 1989). En outre, de nombreux gouvernements favorisèrent les coopératives à buts multiples et les coopératives de producteurs établies sur base de propriété communale ou coopérative. S'inspirant de la tradition des mouvements sociaux, le régime de Mobutu lia le mouvement coopératif et mutuel au syndicat unique, l'Union nationale des travailleurs du Zaïre (UNTZa), lui-même satellite du parti unique, le Mouvement populaire de la révolution (Mahaniah, 1992).

Les données recueillies par Desroche (1964) et Orizet (1969) attestent que le secteur coopératif s'étendit considérablement au début des années 1960. En 1966, on estimait à plus de 7 300 le nombre de coopératives opérationnelles, soit plus de 1,8 million de personnes. Le mouvement coopératif connut une très forte expansion et bénéficia d'énormes ressources gouvernementales. En Ouganda, par exemple, Young (1981) rapporte un doublement du nombre de membres, un triplement du volume de coton traité et un chiffre d'affaires total des coopératives, en 1965, supérieur de 30 pour cent au revenu total de l'ensemble des autres administrations locales du pays. Cette époque fut souvent caricaturée comme une période de nationalisation du secteur coopératif. Toutefois, comme le fait remarquer Gyllström (1988) dans la description du cas kenyan, les gouvernements ne disposèrent jamais de ressources suffisantes pour développer un secteur coopératif qu'ils auraient contrôlé totalement. Gyllström avance qu'«il ne s'agissait pas simplement d'un mode d'organisation imposé à une paysannerie passive. Très souvent, les paysans contribuèrent activement à l'établissement des coopératives. Bien que fortement défini par le gouvernement,

ce mode d'organisation apporta notamment une reconnaissance juridique et donc une possibilité d'amélioration des revenus» (Ibid: 43). Hamer (1981) atteste également que très souvent en Afrique, des groupes se tournèrent vers la formule coopérative pour s'opposer aux intermédiaires ou les contourner tout en bénéficiant d'une protection de l'Etat. De surcroît, des acteurs locaux et internationaux tels que les organisations non gouvernementales, le clergé ou l'élite traditionnelle, fournirent parfois les ressources et la protection politiques nécessaires pour protéger les initiatives populaires d'une ingérence trop marquée de l'Etat.

Le soutien massif des gouvernements au secteur coopératif engendra d'énormes difficultés. L'expansion rapide du secteur dépassa largement les capacités de gestion des responsables des coopératives. A l'époque, la conduite des coopératives incombait à des personnes non qualifiées pour cette tâche et incapables d'assurer la supervision des opérations techniques, ce qui n'arrangea pas la situation. Le départ de responsables et gestionnaires compétents des coopératives africaines au profit de la sphère politique ne fit qu'aggraver la situation. Comme Kabuga (2005) le remarque, n'importe quel individu aux motivations, à l'intégrité et aux compétences discutables qui voulait diriger une coopérative pouvait parvenir à ses fins. Ce fut la porte ouverte au népotisme, à la corruption, à la mauvaise gestion et à l'absence de rigueur financière. Le scepticisme des fermiers augmenta encore lorsqu'ils réalisèrent que ce n'était pas eux mais les agences et comités gouvernementaux qui fixaient les priorités et les objectifs, que les programmes de vulgarisation et d'animation rurale avaient pour mission de leur imposer ces conditions et que – finalement – les excédents générés par le secteur agricole alimentaient des projets de développement urbain et industriel. Ces facteurs entraînent une dévaluation rapide des coopératives en tant qu'instrument politique de développement rural. Toutefois, le rôle de développement essentiel assigné à ces structures les avaient rendues trop importantes pour que leur disparition puisse être envisagée. Les efforts consentis pour les sauver entraînent généralement un contrôle accru du gouvernement (Hussi et al., 1993).

En plus des gouvernements, des organisations internationales comme l'Organisation internationale du Travail (OIT) et l'Alliance coopérative internationale (ACI) soutinrent le développement coopératif. En 1966, l'OIT adopta la Recommandation 127 sur les coopératives (pays en voie de développement) qui appelait les gouvernements à élaborer une stratégie de développement coopératif complète et planifiée avec un organe central chargé de mettre en œuvre une politique d'aide et d'encouragement des coopératives. Ces organismes considéraient l'implication et la tutelle du gouvernement comme temporaires mais nécessaires.

Beaucoup d'autres organisations de développement, agences bilatérales et multilatérales, gouvernementales et non gouvernementales considèrent la coopérative comme la meilleure forme d'association pour susciter une croissance économique et sociale rapide. Il faut noter l'apport spécial des programmes des mouvements coopératifs nordiques, du Centrosoyus en URSS, des kibboutz israéliens et des COOPEC américaines et canadiennes. A l'exception du Centrosoyus, la plupart acceptèrent avec réticence que les gouvernements jouent un rôle clé dans le développement coopératif et cherchèrent à rendre les coopératives plus autonomes.

Premières critiques et controverses

A la fin des années 1960, l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD) mena un projet de recherche sur le développement rural et le changement social, portant sur 37 coopératives rurales dans trois pays asiatiques, trois pays d'Amérique latine et six pays africains. Les douze coopératives africaines évaluées se situaient au Ghana, au Kenya, en Tanzanie, en Tunisie, en Ouganda et en Zambie (Apthorpe, 1970; 1972). Les chercheurs optèrent pour une approche scientifique immanente afin de mettre en lumière les écarts entre le mythe et la réalité de la coopération dans le tiers monde (Fals-Borda, 1970b). En d'autres termes, l'évaluation de la performance des coopératives s'appuyait sur les objectifs économiques et sociaux que s'étaient fixés les coopératives, mouvements coopératifs et politiques coopératives (Apthorpe et Gasper, 1982).

Les résultats de cette étude furent publiés par l'institut dans sept volumes (Apthorpe, 1970; 1972; Carroll et al. 1969; Fals-Borda 1970, 1971; Inayatullah 1970, 1972).

Les chercheurs identifièrent deux problèmes généraux en matière de développement coopératif dans les pays en développement. Le premier était lié à la diffusion, l'adoption et même l'imposition de certains modèles externes de coopération rurale. Deuxièmement, l'équipe de l'UNRISD se montra déçue par la performance et l'impact des coopératives dans le tiers monde.

Concernant le premier problème identifié, il fut établi que les coopératives été initiées et parrainées par des organismes externes. Dans les pays africains étudiés, les coopératives rurales étaient parrainées par de nombreuses institutions, notamment la Banque mondiale, la United States Agency for International Development (Agence des Etats-Unis pour le développement international, USAID), des gouvernements nationaux, des églises, des partis politiques,

des personnes privées et des organisations. Très souvent, l'organisation des coopératives relevait presque exclusivement des gouvernements nationaux. Leur capacité dans ce domaine semblait plus grande dans les pays dotés de programmes de développement local comme le développement communautaire et l'animation rurale. Les partis politiques entretenaient souvent des relations d'interdépendance avec les coopératives pour élargir leur influence politique et diffuser leur idéologie. La population subissait des pressions, de trois types essentiellement, pour rejoindre les coopératives: 1) coercition directe, 2) création d'une situation de monopole privant de certains avantages économiques ceux ou celles qui décidaient de rester à l'écart et 3) incitations sous forme de bénéfices prospectifs (Fals-Borda et al., 1976).

En termes de performance et d'impact des coopératives, l'équipe de l'UNRISD établit que les activités des coopératives étudiées avaient peu de rapport avec les modèles économiques et sociaux dominants. Leur performance se révéla non pertinente dans le contexte plus large du changement social et économique. Seule une très petite proportion du nombre total d'agriculteurs était touchée par les coopératives, et ils étaient encore moins nombreux à en dépendre réellement. Alors que les politiques coopératives agricoles tendaient généralement vers l'auto-assistance, l'innovation et une productivité accrue, la réduction des inégalités sociales et économiques et le changement structurel, l'étude de l'UNRISD constata que les coopératives contribuaient peu à la réalisation de ces objectifs. Très souvent, ces structures renforçaient les schémas d'exploitation et la stratification sociale existants ou introduisaient de nouvelles inégalités. Les pauvres avaient été à peine impliqués par les programmes coopératifs évalués; la position des femmes avait souffert du processus de développement coopératif et les moyens de production n'avaient pas vraiment été transférés à la collectivité. Les politiques générales et le fonctionnement des coopératives africaines incombaient à des fonctionnaires plutôt qu'aux dirigeants officiels des coopératives. Cet «intermédiaire» jouissait d'avantages personnels considérables. Les chercheurs conclurent aussi à l'absence d'innovation agricole et de gains de productivité majeurs. Les coopératives rurales avaient beaucoup de mal à gérer de front les problèmes de productivité et d'égalité.

Malgré ces nombreux inconvénients, les chercheurs émirent l'opinion que le bilan des coopératives africaines n'était pas entièrement négatif en matière d'encouragement de l'initiative locale et de l'autosuffisance. Les coopératives de coton et de café, par exemple, avaient au moins introduit de nouvelles formes d'organisation sociale au niveau local. En outre, la participation sociale locale était loin d'être négligeable, en particulier dans les petites coopératives, malgré les liens étroits avec les gouvernements centraux.

Dans sa conclusion, l'équipe de l'UNRISD se demandait s'il était sage de s'engager davantage dans la voie incertaine suivie jusqu'ici, au vu de sa faible probabilité de succès, des attentes déçues et du gaspillage de talents, de ressources et de financements qui la caractérisaient. Cette étude suscita un flot de critiques et entraîna un débat stérile sur la méthodologie appliquée et la définition du mot «coopérative» (Stettner, 1973).

Nouvelles méthodes, anciennes convictions: Autres tentatives de développement coopératif

Le rapport de l'UNRISD et les nombreux obstacles rencontrés sur le terrain donnèrent à croire à beaucoup que les idéaux coopératifs ne pourraient être atteints qu'avec de nouvelles approches et méthodologies. La Recommandation 127 de l'OIT avait déjà donné le ton en observant que les coopératives étaient de puissants instruments du développement social et économique mais qu'il fallait les considérer comme des organisations volontaires. A partir de ce moment, les Nations Unies perçurent le secteur coopératif comme «1) un élément important de la stratégie pour la seconde décennie de développement des Nations Unies, 2) un moyen d'élargir la base d'une participation populaire à l'effort de développement et 3) un moyen au service du partage équitable des bénéfices du développement» (Morsink, 1975).

Toutefois, cette position ne se traduit pas par une démarche concertée ou systématique du développement coopératif. Au contraire, divers acteurs apportèrent leurs propres approches ou expérimentèrent de nouvelles formes de coopération. Le gouvernement fut moins perçu comme l'instigateur du processus coopératif que comme son administrateur.

Le développement coopératif ne fut plus considéré comme un instrument pour atteindre les objectifs économiques et sociaux nationaux mais comme un moyen de réduction de la pauvreté et de satisfaction des besoins de base des pauvres. La participation devint un ingrédient clé de nombreux projets et programmes coopératifs. Elle devait être «spontanée» et s'affranchir des structures bureaucratiques rigides. Insistant sur la participation populaire, les nouvelles méthodologies s'écartèrent de l'approche centralisée en vigueur pendant la période coloniale et celle qui suivit juste après (Oakley et Marsden, 1984; Cernea, 1985). Il fut cependant communément accepté que les agences extérieures, gouvernementales et non gouvernementales, devaient donner l'élan de la participation populaire et pouvaient déclencher l'action volontaire. La différence fondamentale par rapport aux initiatives antérieures tenait au fait que dans les années 1970 et 1980, «de telles interventions devaient viser à

stimuler le développement participatif à partir de la base, même si le stimulus venait d'en haut» (Dadson, 1988).

Les bailleurs de fonds et les gouvernements continuèrent donc à privilégier les coopératives en tant qu'instruments et relais institutionnels idéaux pour développer la participation et distribuer les financements. Une revue des projets soutenus par la Banque mondiale réalisée en 1986, par exemple, montra que 50 pour cent de tous les projets agricoles en Afrique impliquaient des organisations coopératives (Pohlmeier, 1990). Les bailleurs de fonds bilatéraux tels les pays scandinaves augmentèrent la part des dépenses de développement rural consacrées à la promotion des coopératives. Les membres des coopératives devinrent donc des partenaires actifs des projets de développement mais pas pour autant les patrons ni les propriétaires de leurs coopératives. Beaucoup d'éléments attestent du maigre bilan des bailleurs concernant le renforcement institutionnel des coopératives, du fait de leur impatience ou parce qu'ils n'avaient jamais vraiment considéré les coopératives comme des organisations communautaires indépendantes avec leurs propres programme et logique mais plutôt comme des agences chargées de la mise en œuvre de leurs projets (Banque mondiale, 1986). La Banque mondiale conclut, après une étude de plus de 100 projets, que les coopératives devaient remplir d'autres fonctions ou servir les non-membres, sans pour autant évaluer suffisamment leur capacité institutionnelle à le faire. De plus, les bailleurs entretenaient des relations individualisées avec les coopératives et ne voyaient pas la nécessité de renforcer le mouvement dans son ensemble (Braverman, 1991; Develtere, 1994). Les coopératives restèrent donc des «don-opératives».

Très souvent, les coopératives restèrent aussi «gov-opératives». Selon les conclusions de Braverman et al. (1991), la plupart se transformèrent en simples agents de collecte de produits agricoles pour le compte des offices de commercialisation publics, en moyens de distribution des facteurs de production agricole ou en organismes de prêt des ressources mises à disposition par les gouvernements ou les bailleurs. Elles ne furent guère considérées comme des entreprises privées. A l'instar des structures quasi non gouvernementales, elles furent presque toujours soumises aux contrôles de prix de l'administration et ne purent donc pas réaliser des profits suffisants. Leurs activités et structures organisationnelles étaient très réglementées par des lois trop détaillées pour être comprises par le membre moyen, en particulier en l'absence d'effort sérieux de formation.

L'énorme attention qu'accordèrent les gouvernements et les bailleurs de fonds aux coopératives transforma ces dernières en groupes de pression pour obtenir des aides ou des subventions. Leurs membres et dirigeants développèrent une

attitude éminemment opportuniste et passive. Leur contribution financière, en termes de capital social ou de cotisations d'adhésion, était minime, voire nulle. Cela entraîna une sous-capitalisation avec une tendance au financement externe qui amenait à externaliser la responsabilité plutôt qu'à l'assumer en interne. Le parrainage politique érôda encore plus l'autonomie et la justification économique des coopératives (Holmén, 1990). Cette situation, combinée aux contraintes en matière de profit, se traduit par des inefficacités, une gabegie et des irrégularités à grande échelle.

Simultanément, dans les années 1970 et 1980, plusieurs évolutions favorisèrent l'émergence d'une autre approche des coopératives. Nous en citerons au moins quatre qui, selon nous, infléchirent la trajectoire des coopératives en Afrique.

Comme en Amérique latine, en Asie et dans les Caraïbes, le mouvement syndical émergent suscita un type différent de COOPEC. Du fait de leurs liens institutionnels étroits avec ce mouvement, ces coopératives attirèrent une classe urbaine, éduquée et salariée pour qui elles représentaient un vecteur d'ascension sociale. Elles ne se considéraient pas comme un mécanisme de distribution de subventions des bailleurs de fonds ou des gouvernements. Elles prélevaient l'épargne automatiquement sur le salaire mensuel de leurs membres. Ces expériences profitèrent à de nombreux projets ruraux d'épargne et de crédit, ce qu'illustrent parfaitement les Banques populaires du Rwanda.

Deuxièmement, certains bailleurs de fonds financèrent massivement la formation coopérative, et ce de façon différente par rapport aux précédentes expériences. Ils n'investirent pas seulement dans la formation du personnel de département des coopératives et des responsables des fédérations et des organisations faitières mais aussi dans celle des responsables des coopératives, des administrateurs, des superviseurs et des membres. Le Service consultatif sur les matériels d'éducation coopérative (CEMAS) piloté par l'Alliance Coopérative Internationale (ACI) et le Matériel et techniques pour la formation en gestion des coopératives (MATCOM) de l'OIT sont représentatifs de ce type de projet. Ceux-ci et d'autres programmes de formation combinaient théorie et pratique. L'approche était orientée sur le travail et adaptable aux circonstances (OIT, 1988).

Troisièmement, une coalition de dirigeants de coopératives locales et d'agences de financement essaya dans divers pays d'introduire un processus de déréglementation du secteur coopératif, ce qui donna lieu à des tentatives de réforme législative. Dans la plupart des cas, les discours ne furent pas suivis d'actions concrètes. Tant que les gouvernements continuaient à bénéficier d'une reconnaissance internationale et de ressources financières substantielles pour leur rôle central dans le développement coopératif, rien ou presque n'incitait à limiter

ou démanteler les institutions gouvernementales de contrôle et de supervision, ni à créer au sein du mouvement coopératif des institutions auxquelles ces fonctions seraient transférées graduellement. Au Kenya, par exemple, l'effectif du ministère du Développement coopératif passa de 163 personnes en 1963 à 1 868 en 1983 (Gyllstrom, 1988). Aucune politique explicite ne préconisa donc la déréglementation. Celle-ci fut introduite progressivement par la suite car certaines organisations internationales (non gouvernementales) commencèrent à travailler avec des institutions alternatives ou parallèles d'appui aux coopératives. La fondation allemande Friedrich Ebert (FES), par exemple, créa des unités d'appui indépendantes telle qu'une «agence de conseil» gérée par la FES elle-même ou en tant que joint venture (partenariat) avec une fédération coopérative. Certaines agences de développement coopératif européennes et nord-américaines commencèrent également à soutenir directement des organisations du mouvement coopératif.

Enfin, d'autres organisations non coopératives ou semi-coopératives séduisirent de plus en plus certains gouvernements et bailleurs de fonds. Elles firent évoluer le discours et les pratiques du développement. Des comités villageois, des organisations communautaires, des associations de paysans ou d'agriculteurs, des ONGs, des associations à but non lucratif, des groupements d'intérêt économique ou des groupes de femmes furent reconnus en tant que secteurs alternatifs pour le développement. Certains partis politiques comme la Kenya African National Union suivirent le mouvement et encouragèrent les groupes d'entraide (appelés harambee, un mot kiswahili qui signifie «unissons nos forces» pour accomplir la tâche). Mais dans la plupart des cas, ces formes de participation à l'initiative ou sous l'égide des gouvernements traitaient encore les individus comme des sujets, pas comme des citoyens (Bazaara, 2002). Certaines agences internationales tentèrent de transformer plus radicalement les pratiques de développement. Ce fut le cas par exemple avec le People's Participation Project (projet de participation populaire) soutenu par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) qui aida les ONGs à planifier, mettre en œuvre et évaluer des projets pilotes.

Ajustements structurels et coopératifs

Les changements et adaptations qui marquèrent l'histoire du développement des coopératives en Afrique aboutirent au début des années 1990 à l'émergence d'un secteur qui s'apparente plus à un amalgame de structures coopératives très différentes qu'à un mouvement (Develtere, 1994). Créé et façonné par des institutions externes, en particulier des gouvernements et des bailleurs de fonds, ce secteur présente à la fois des points forts et des faiblesses quant à sa viabilité dans un environnement économique libéralisé. Cette situation suscita une série

d'études importantes au début des années 1990 – par la Banque mondiale et l'ACI – sur les capacités de survie du secteur coopératif africain dans le sillage de la libéralisation du marché et de la démocratisation politique.

En 1991-1992, la Banque mondiale mena une étude régionale sur le développement des coopératives et d'autres organisations rurales en Afrique. Les six pays étudiés, à savoir le Ghana, le Kenya, le Niger, le Nigéria, le Sénégal et l'Ouganda, fournirent l'essentiel des données et des arguments (Hussi et *al.*, 1993; Porvali, 1993). L'étude concluait qu'en dépit des mesures de libéralisation, le cadre politique de nombreux pays d'Afrique subsaharienne restait caractérisé par l'interventionnisme des autorités gouvernementales qui contrôlaient les organisations rurales, compromettant ainsi leur autonomie. Parallèlement à ce cadre politique, un cadre juridique complexe entravait la formation et le fonctionnement des coopératives. La régulation des marchés et des prix limitait encore plus la viabilité commerciale et le potentiel de développement des coopératives et des autres organisations d'agriculteurs.

Les auteurs insistaient cependant sur le fait que les caractéristiques propres aux vraies coopératives leur permettaient de contribuer de manière substantielle au développement rural. En tant qu'organisations commerciales détenues et contrôlées par leurs membres, les coopératives offrent à ces derniers les avantages des économies d'échelle, inscrivent les petits producteurs et les producteurs de taille moyenne dans l'économie nationale, constituent un facteur de concurrence souvent absent des zones rurales, contribuent à la stabilité rurale et offrent un moyen efficace d'assistance aux femmes. Se fondant sur une évaluation des politiques de soutien passées et sur divers projets coopératifs réussis, l'équipe de chercheurs de la Banque mondiale préconisa que la Banque joue un rôle central pour aider les gouvernements à identifier les réformes législatives, politiques et institutionnelles qui permettraient aux coopératives et aux autres organisations rurales de devenir des organisations performantes et durables gérées par leurs membres et capables d'offrir des services compétitifs. L'étude insistait également pour que tous les projets soutenus par la Banque mondiale et impliquant des coopératives et d'autres groupements d'agriculteurs comportent des mesures de renforcement des capacités. Elle imputait la faiblesse du secteur coopératif en Afrique à un environnement institutionnel inadapté et n'hésitait pas à critiquer le rôle des bailleurs de fonds et des organismes de prêt qui perpétuent ce scénario.

Le rapport de l'ACI, quant à lui, mettait l'accent sur la transformation des économies et des sociétés africaines et son impact sur les organisations coopératives (Birgegaard et Genberg, 1994). Confrontés à des crises économiques sévères, la plupart des pays africains adoptèrent les programmes d'ajustement

structurel prescrits par la Banque mondiale et le Fonds Monétaire Internationale (FMI) pour stabiliser leur situation et améliorer l'affectation des ressources. Aux mesures de libéralisation du marché et de réforme institutionnelle intégrées à ces programmes s'ajoutèrent des réformes de la politique monétaire impliquant de plafonner les crédits et d'augmenter les taux d'intérêt des prêts. Ces dernières mesures affectèrent particulièrement les coopératives dont beaucoup étaient très endettées et incapables de supporter des coûts importants. De surcroît, la libéralisation du marché frappa tout particulièrement les coopératives en menaçant leur position de monopole et de monopsonne. La hausse des marges commerciales entraînée par la libéralisation des marchés attira de nouveaux acteurs, et les coopératives les moins compétitives perdirent des parts de marché et des opportunités commerciales. Toutefois, certaines de ces mesures renforcèrent la position économique de quelques coopératives. En Ouganda, par exemple, une forte dévaluation de la monnaie en 1992 permit aux coopératives exportatrices de café de faire des bénéfices exceptionnels reversés aux membres sous forme de primes.

Les chercheurs de l'ACI conclurent que toutes les coopératives – y compris les plus performantes – allaient perdre des parts de marché. Ils firent valoir qu'elles étaient mal préparées pour relever les défis des programmes d'ajustement structurel, en particulier la libéralisation de l'économie. Les coopératives souffraient de nombreux problèmes tels une inefficacité persistante, un faible capital, un fort endettement, une solvabilité limitée, la faible capacité à entreprendre de leurs dirigeants et administrateurs et les déséquilibres entre les structures organisationnelles du mouvement.

Dans le même temps, les chercheurs observèrent que la plupart des pays africains traversaient une période de transformation politique caractérisée par plus de pluralisme et de démocratie. Combinés à des réformes économiques qui réduisirent le rôle de l'Etat, ces changements offrirent la perspective d'un désengagement de l'Etat du mouvement coopératif qui permettrait peut-être aux coopératives de devenir de vraies organisations populaires. Les chercheurs soutinrent que la démocratisation de la société dans son ensemble pourrait aussi faciliter la démocratisation du mouvement. En cela, ils rejoignaient de nombreux coopérateurs, praticiens et experts du développement qui louaient les opportunités offertes par la démocratisation en matière de nouvel engagement civique, d'action collective et de relations entre société civile et Etat (Fuentes et Frank, 1989; Gentil et Mercoiret, 1991). Beaucoup de défenseurs de ces mouvements de la société civile et sociaux se passionnaient pour les nombreux nouveaux types d'initiatives socio-économiques de groupes populaires et de mouvements sociaux organisés (Defourny et al.; 1999; Develtere, 1998). La communauté des bailleurs de fonds – y compris les agences de développement

coopératif – conclut qu’il faudrait à l’avenir accorder beaucoup plus d’attention au développement coopératif en dehors des structures existantes et formelles. En conséquence, les gouvernements et la communauté des bailleurs de fonds se retirèrent de la scène coopérative. Les autres chapitres de ce livre reviendront sur les conséquences de cette décision politique délibérée.

Continuité et évolution des traditions coopératives

Jusqu’ici, nous avons évoqué les trajectoires historiques qui ont caractérisé l’évolution du développement coopératif en Afrique depuis une centaine d’années. La question qui se pose maintenant est de savoir quelles voies et quelles traces elles ont laissées. Comment ont-elles pesé sur la nature actuelle du secteur coopératif en Afrique? Comment le secteur a-t-il évolué par rapport à ces trajectoires?

L’érosion graduelle du modèle unifié

En termes de cadre juridique et administratif, il est clair que le modèle coopératif unifié introduit par les Britanniques dans leurs colonies repose toujours largement sur une seule loi relative aux coopératives, une structure à plusieurs niveaux et une unité administrative spécialisée (le Commissioner ou Registrar d’un département des coopératives). Beaucoup des lois relatives aux coopératives furent adaptées dans les années 1990 pour faire référence explicitement à la Déclaration sur l’identité coopérative de l’Alliance coopérative internationale. Ce modèle est caractérisé par une structure coopérative hiérarchique. Les sociétés primaires forment des sociétés coopératives secondaires, appelées unions dans certains pays, qui à leur tour forment des organisations tertiaires appelées coopératives nationales. Les organisations tertiaires forment ensuite les organisations faitières. En Tanzanie, au Ghana et au Zimbabwe, ces organisations faitières forment des fédérations. Presque partout en Afrique anglophone, la structure administrative des départements du développement coopératif était hiérarchique. Les *assistant cooperative officers* supervisaient les sociétés primaires, les *district cooperative officers* géraient les coopératives secondaires et le siège prenait en charge toutes les tâches administratives mais s’occupait essentiellement des coopératives nationales, des organisations faitières et des fédérations. Les gouvernements cessant de fournir des services de soutien aux coopératives depuis le milieu des années 1990 pour favoriser une véritable autonomie des mouvements coopératifs, cette division du travail est en train de changer. Des structures moins hiérarchisées sont en cours d’expérimentation et de nombreuses tâches sont transférées aux organisations du mouvement.

La mise en place de *Cooperative Colleges* (Collèges coopératifs) et de *Cooperative Development Centres* (centres de développement coopératif) en Afrique anglophone fut une autre caractéristique du modèle coopératif unifié. La Tanzanie possède un collège totalement dédié aux coopératives. Les collèges coopératifs au Kenya et en Ouganda gèrent des programmes d'entreprises coopératives et sociales avec un mandat plus large.

Les mouvements coopératifs relevant de ce modèle communiquent avec leurs gouvernements au travers de leurs ministères du développement coopératif respectifs. Par tradition, les *Commissioners* ou *Registrars* sont membres de droit des conseils d'administration des organisations faitières ou des fédérations.

En Afrique anglophone, et conformément à la tradition du modèle unifié, les mouvements coopératifs sont affiliés à l'Alliance coopérative internationale par l'intermédiaire de leurs organisations faitières et fédérations. Les coopératives agricoles sont souvent membres de la Fédération internationale des producteurs agricoles (FIPA). Les COOPEC sont affiliées au *World Council of Credit Unions* (Conseil mondial des coopératives d'épargne et de crédit, WOCCU) et à son organisation membre africaine, la *African Confederation of Cooperative Savings and Credit Associations* (Confédération africaine des coopératives d'épargne et de crédit, ACCOSCA).

Au travers de ces organisations coopératives internationales, les mouvements coopératifs ont développé des partenariats avec des mouvements similaires. Les principales collaborations impliquent le *Swedish Cooperative Centre* (Centre coopératif suédois, SCC), l'Association des coopératives du Canada (ACC) et les membres de l'*Overseas Cooperative Development Council* (Conseil pour le développement des coopérative des Etats-Unis, OCDC).

Le modèle d'économie sociale gagne du terrain

Le modèle d'économie sociale prit racine dans de nombreux pays francophones. Parallèlement à la promotion générale des coopératives agricoles, des mesures sectorielles furent prises pour faire progresser la coopération et le mutualisme dans divers domaines. Les groupements collectifs, les associations villageoises, les mutuelles, les regroupements de producteurs et d'autres organisations de type pré-coopératives ou semi-coopératives furent encouragés. Contrairement au modèle unifié, cette tradition n'avait pas de stratégie de promotion concertée ou coordonnée. Peu de pays avaient élaboré un plan de développement coopératif exhaustif. Les coopératives et les autres formes d'organisations relevaient de nombreuses politiques sectorielles. Elles jouèrent un rôle clé dans la commercialisation des cultures de rente, les projets hydro-agricoles ou les

réinstallations en zone rurale. Des *animateurs* transmettaient les directives du gouvernement aux coopératives. Les nombreuses lois, réglementations et autres modèles de statuts relatifs à l'économie sociale furent présentés aux groupes cibles en français, langue que la majorité des personnes concernées ne maîtrisait pas. Des fonctionnaires furent détachés auprès de syndicats régionaux et nationaux, voire même au sein des grandes coopératives agricoles (Kibora, 2005).

L'adoption de la «loi PARMEC» par l'Union monétaire ouest africaine en 1993 fut un cas unique en Afrique de l'Ouest francophone. Le projet de régulation de toutes les institutions de microfinance de la région fut financé par le Canada dans le cadre du Projet d'appui à la réglementation sur les mutuelles d'épargne et de crédit (PARMEC). A partir de là, toutes les organisations de ce type relevèrent de cette loi même si seules les mutuelles de crédit et leurs fédérations pouvaient prétendre à une licence complète. La loi PARMEC est donc une loi pour les COOPEC. Les autres institutions de microfinance relèvent d'une «convention cadre» spéciale avec le ministère des finances qui supervise toutes les opérations de microfinance des COOPEC et des autres coopératives (Ouattara, 2004).

Dans les pays ayant adopté le modèle d'économie sociale, les coopératives sont généralement supervisées de deux façons différentes: les ministères de l'agriculture et des affaires sociales exercent une supervision juridique et administrative générale, le suivi technique relevant d'un ministère «technique». C'est le cas par exemple pour les coopératives d'habitat, de santé, d'artisanat, de pêcheurs et parfois même de femmes ou de jeunes. En général, ces entités administratives disposent de moins de ressources financières et humaines que dans les pays africains anglophones.

Nous l'avons vu, les Français ne souhaitaient pas qu'un puissant mouvement coopératif s'installe dans leurs colonies et freinèrent donc le développement de fédérations dans ce secteur. Dans la plupart des pays, une configuration très complexe et hétérogène d'unions et de fédérations ne vit le jour que pendant la période post-coloniale, suite aux efforts non concertés du secteur public ou d'ONGs extérieures pour moduler ce secteur. Résultat, l'émergence d'unions et de fédérations concerna essentiellement le secteur des exportations agricoles (fruits et légumes, coton, arachide, café et cacao). En outre, les COOPEC, les mutuelles de santé et les coopératives d'artisanat de nombreux pays ont récemment entamé un timide processus de restructuration dont témoigne l'adoption de dénominations différentes (confédération, conseil, association nationale...). Toutefois, les liens entre ces divers regroupements demeurent très rares.

Il n'existe pas de collèges coopératifs spécialisés nationaux dans le modèle d'économie sociale, à l'exception de l'Institut supérieur panafricain d'étude coopérative (ISPEC) basé à Cotonou au Bénin. Ce dernier propose un vaste programme de formations pour divers groupes cibles et actifs de l'économie sociale (coopératives, syndicats, associations, mutuelles et autres groupes d'entraide). La formation coopérative et la promotion des coopératives s'inscrivent dans le cadre beaucoup plus large de l'économie sociale et de programmes nationaux et régionaux mis sur pied par des institutions comme le Centre d'études économiques et sociales de l'Afrique de l'Ouest (CESAO), l'Institut africain pour le développement économique et social (INADES) et l'Institut panafricain pour le développement (IPD), qui sont implantés au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire, au Cameroun, au Sénégal et au Togo.

Cette approche élargie du développement coopératif et socio-économique entraîna également la création de divers réseaux régionaux d'acteurs de l'économie sociale dont beaucoup sont très dépendants de quelques mouvements ou organisations nationaux dominants et de partenaires de développement ou d'autorités régionales engagés. Relativement ouverts, ces réseaux évoluent en permanence. Nous citerons la Plate-forme paysanne des producteurs du comité inter-Etats de lutte contre la sécheresse au Sahel, l'Association africaine des producteurs cotonniers, le Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA), le Réseau Afrique verte, l'ONG 6S, le Centre Africa Obota et la Concertation. Rares sont les partenaires internationaux de ces organisations de l'économie sociale qui mettent l'accent spécifiquement sur l'identité coopérative des organisations nationales. Les institutions et les organisations des mondes francophone et non anglophone sont très présentes. Il en va de même pour les agences bilatérales suisses, françaises, belges, canadiennes et allemandes, et leurs agences nationales de développement coopératif et mutuel (DID et Socodevi pour le Québec, Crédit Mutuel et Crédit Coopératif pour la France, mutuelles de santé belges, Agriterra pour les Pays-Bas). En outre, une grande variété d'organisations britanniques, italiennes, américaines et allemandes sont très actives sur ce terrain.

Le modèle des mouvements sociaux

Le système dual et très libéral introduit par les Belges dans leurs territoires africains du Congo et du Rwanda-Urundi laissa des traces profondes. D'une part, la promotion des coopératives dans les pays indépendants (Zaire/Congo, Rwanda et Burundi) fut confiée à des agences gouvernementales très marginales. D'autre part, un grand nombre de mouvements sociaux et d'organisations non gouvernementales choisirent une formule coopérative pour promouvoir les intérêts de leurs membres ou groupe cible. Au Zaïre, le régime de Mobutu mit

le développement coopératif sous la tutelle de l'Union nationale des travailleurs du Zaïre (UNTZa). Après la chute du parti et du syndicat uniques, le mouvement syndical resta l'un des principaux points d'appui du secteur coopératif dans le pays qui s'avéra sans surprise aussi atomisé que le mouvement syndical. Parallèlement à cela, des églises et des mouvements religieux de confession différentes comme la communauté catholique, la communauté protestante, l'église indigène *Kibangist*, la communauté baptiste et des mouvements évangéliques stimulèrent le développement coopératif avec le double objectif d'apporter des avantages matériels à leurs membres et de les attacher à ces organisations religieuses. Toutefois, faute d'un cadre politique et législatif cohérent, beaucoup de coopératives ne furent pas officiellement enregistrées du fait d'une législation coopérative anachronique. Elles fonctionnaient, et fonctionnent toujours, comme des associations de facto, des ONGs ou des mutuelles. Ce fut aussi le cas des nombreuses coopératives et mutuelles établies dans le cadre d'initiatives de développement régional menées conjointement par des associations régionales et des partenaires internationaux. Citons l'exemple, dans la province de l'Equateur, du Centre de développement intégré (CDI) créé en tant qu'association locale en 1967 et qui devint l'un des plus importants projets de développement du pays. Des centaines de milliers de paysans sont impliqués dans une des nombreuses structures du CDI et vendent leur soja, leur café et leur maïs par son intermédiaire. Plus de 100 000 membres cotisent à la plus grande mutuelle de santé d'Afrique créée par le CDI (Develtere et Stessens, 2005).

Aucun véritable mouvement coopératif n'émergea au Burundi. Le Département des coopératives, établi au début de la Seconde république en 1976, encouragea d'abord la création de coopératives de consommateurs puis plus tard de COOPEC. Mais le secteur ne se développa jamais réellement. Quelques deux cents coopératives seulement furent créées et très peu étaient viables. Le Centre de formation coopérative gouvernemental connut une existence éphémère. Cette situation favorisa le développement d'initiatives privées d'organisations religieuses, de mouvements sociaux et d'organisations non gouvernementales. La Fédération des coopératives du Burundi, par exemple, fut créée à l'instigation de l'église catholique.

Au Rwanda, le gouvernement du Mouvement Révolutionnaire National pour le Développement (MRND) tenta de stimuler le développement coopératif sans parvenir à mettre en place une politique coopérative cohérente et volontaire. Entre 1960 et 1985, pas moins de onze ministères différents furent chargés du dossier. Au milieu des années 1980, plus de 1 300 sociétés primaires avaient été enregistrées. Néanmoins, leur vitalité dépendait plus d'aides externes et du soutien d'entités non gouvernementales locales que d'une véritable

participation locale. Ce fut le cas également des coopératives établies sous l'égide de la fédération des syndicats (CESTRAR) et plus tard par des syndicats concurrents. Des mouvements comme celui des travailleurs chrétiens, des jeunes travailleurs chrétiens et plusieurs organisations d'agriculteurs mirent sur pied leurs entités coopératives ou socioéconomiques. Le Centre de formation et de recherche coopérative (IWACU) forma des volontaires ainsi que le personnel des coopératives et d'autres organisations de même type. La structure coopérative la mieux développée était celle de l'Union des banques populaires du Rwanda, qui existe toujours. Comme en témoigne clairement le chapitre de ce livre consacré à ce pays, le niveau d'intégration du secteur reste minimal mais ses branches les plus solides sont les banques populaires et certaines fédérations de sociétés coopératives.

Si elles ont beaucoup de contacts avec le monde extérieur grâce à leurs partenaires respectifs du secteur de l'économie sociale et à leurs accords avec de nombreux bailleurs de fonds, les coopératives relevant de ce modèle d'économie sociale ont peu de liens, voire pas du tout, avec le mouvement coopératif international. Ce modèle s'appuie plutôt sur des liens internationaux avec des mouvements de travailleurs (les fédérations syndicales internationales, par exemple), des mouvements d'agriculteurs (la Fédération internationale des producteurs agricoles, par exemple) ou des réseaux religieux (le Conseil œcuménique des églises, par exemple) plutôt que sur des organisations coopératives internationales comme l'ACI et le WOCCU.

Le modèle des producteurs

Nous l'avons déjà dit, le modèle coopératif des producteurs fut introduit par les Portugais dans leurs colonies africaines. Dans tous ces pays, sauf la Guinée-Bissau, les secteurs associatif et coopératif sont liés au ministère de l'Agriculture. Pourquoi? En partie parce que pendant longtemps, sous l'influence du socialisme d'Etat, les coopératives furent encouragées en tant qu'entreprises semi-publiques. De plus, il existe dans la plupart de ces pays un syndicat national d'agriculteurs ou des coopératives agricoles pour défendre les intérêts de la population rurale, comme l'Union nationale des paysans du Mozambique (UNAC) et la Confédération des associations des paysans et coopératives agropastorales d'Angola (UNACA). Au Cap-Vert, comme nous le verrons dans le chapitre consacré à cet archipel, la Fédération nationale des coopératives (Fenacoop) regroupe en fait des coopératives de consommateurs. Dans la plupart des pays, ces fédérations rassemblent des coopératives, des pré-coopératives et des associations. Ainsi, l'UNAC représente plus de 50 000 membres de plus de 1 000 associations et coopératives, 67 syndicats de district et deux unions centrales.

Le secteur coopératif des pays lusophones est essentiellement soutenu par des ONGs internationales. Les points de référence locaux sont rares, à l'exception notable du *Centro Moçambicano de Estudos Cooperativos*. Les travaux de l'organisme public portugais *Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo* (Institut Antonio Sérgio du Secteur Coopératif, INSCOOP) se révèlent particulièrement précieux pour le modèle des producteurs. Cet institut est le principal promoteur de *Organização Cooperativa dos Países de Língua Portuguesa* (Organisation Coopérative des Pays Lusophones, OCPLP) qui organise régulièrement des conférences et des séminaires. Le bulletin *Jornal Cooperativo de Língua Portuguesa* est l'un des instruments de promotion de l'INSCOOP et de l'OCPLP.

Les modèles indigènes

Concernant les modèles indigènes, nous avons déjà fait remarquer que chaque pays possédait ses propres systèmes de coopération qui ont évolué en interaction avec les modèles importés. On ne peut parler de coopération moderne véritablement locale que dans de rares pays comme l'Afrique du Sud, l'Égypte et l'Éthiopie. Cela bien sûr n'exclut pas l'importation, la copie ou l'emprunt d'éléments extérieurs. Ainsi, par exemple, en Afrique du Sud et en Namibie, comme dans d'autres pays influencés par les pratiques coloniales britanniques, il existe un *Registrar* des coopératives dont le bureau est responsable de tout ce qui a trait aux coopératives (Theron, 2005). Alors que le rôle dévolu par l'Afrique du Sud au *Registrar* a été considérablement réduit ces dernières années, celui que lui accorde la législation namibienne reste plus interventionniste. Le Registrar en Namibie dispose en effet d'une grande marge de manœuvre pour enregistrer une coopérative et peut même visiter les locaux des structures candidates ou rencontrer les coopérateurs potentiels avant de prendre une décision. Le fait qu'en Afrique du Sud le développement coopératif soit perçu comme essentiellement du ressort du mouvement tandis qu'en Namibie le bureau du *Registrar* et le conseil consultatif des coopératives semblent jouer un rôle plus important illustre également cette différence en matière de stratégie coopérative. Dans ces deux pays, un secteur coopératif «établi» implanté essentiellement dans l'agriculture ou la fabrication de produits alimentaires, était fermement allié à l'ordre ancien dominé par la population blanche. Pendant la transition en Afrique du Sud et après l'indépendance en Namibie, beaucoup des coopératives les plus importantes et les plus connues furent converties en entreprises. Par ailleurs, il est à noter qu'un mouvement coopératif émergent basé sur une prise en charge de l'activité économique par la population noire peine à s'installer. Selon Theron, cela peut s'expliquer par le fait qu'assez peu d'organisations de la société civile facilitent l'établissement

de coopératives. En Afrique du Sud, le *Dora Tamana Cooperative Centre* et le *Cooperative Policy and Alternatives Centre* sont les exceptions qui confirment la règle. Bien que les deux pays aient emprunté des routes séparées et même opposées en termes de stratégie de développement coopératif, leurs trajectoires restent entrelacées comme en témoigne la possibilité pour les coopératives enregistrées en Afrique du Sud d'exercer leurs activités en Namibie.

Conclusion

La coopération moderne est largement enracinée dans les sociétés et les économies africaines. Les administrations coloniales introduisirent des modèles extérieurs en tant que mécanisme d'ingénierie économique et sociale. Mais bien que ces modèles aient été conçus spécifiquement pour les colonies, les coopératives devinrent l'une des formes majeures d'organisation socio-économique populaire. Leur positionnement dans l'économie et, plus généralement, dans la société ainsi que leur structure organisationnelle s'appuyaient sur certaines traditions coloniales. Nous avons donc assisté à l'émergence de cinq modèles: modèle coopératif unifié, modèle d'économie sociale, modèle des mouvements sociaux, modèle de producteurs et modèle indigène. Ces modèles furent renforcés plutôt que transformés par les gouvernements post-coloniaux. Alors que dans tous les modèles coloniaux, les coopérateurs étaient des agents dépendants, ils devinrent après l'indépendance des clients de coopératives semi-publiques jusqu'au milieu des années 1990, et ce dans de nombreux pays. Avec l'avènement d'un environnement de marché plus concurrentiel et de structures politiques plus démocratiques, il devint possible d'envisager à nouveau les coopératives comme des agents du secteur privé essentiellement motivés par les intérêts de leurs membres. En d'autres termes, les coopérateurs eurent la possibilité de devenir les vrais propriétaires de leurs sociétés coopératives et les membres à part entière de leurs associations coopératives. Ce nouveau dynamisme du secteur coopératif n'est pas le signe d'un nouveau départ. L'héritage des modèles n'a pas été complètement rejeté. Au contraire, ces modèles survivent dans la politique, la structure, la culture des coopératives et leur mode de constitution en réseaux. Ils nous donnent à voir un paysage coopératif riche et diversifié. Les modèles dont nous avons constaté l'existence ne s'appuient plus que sur leurs seules origines coloniales. Dans certains pays, anglophones en particulier, subsistent encore des tentatives visant à unifier et rationaliser le secteur coopératif dans l'esprit du modèle coopératif unifié. Dans beaucoup d'autres, de nouvelles formes de coopération inspirées du modèle d'économie sociale sont aujourd'hui acceptées et même juridiquement reconnues. Le fait que de nombreux groupements sociaux comme les syndicats, les organisations d'agriculteurs, les mouvements régionaux et d'autres groupes

d'intérêt aient opté pour la fourniture de services à leurs membres au travers de coopératives et d'autres types d'organisations apparentées laisse augurer du développement du modèle des mouvements sociaux dans beaucoup de pays. En raison du rôle prépondérant de l'agriculture dans les économies africaines, ces coopératives sont souvent des organisations de producteurs qui s'appuient fortement sur un cadre réglementaire et gouvernemental. Le modèle des producteurs les inspirera sans doute. Enfin, dans de nombreux pays, les coopératives investissent de nouveaux domaines qui sont autant de nouveaux défis comme la santé, les services sociaux, la protection de l'environnement ou la fabrication, ce qui ouvre la voie à de nouveaux modèles indigènes innovants.

Bibliographie

- Apthorpe R. 1970. *Rural Cooperatives and Planned Change in Africa: Case Material* (Genève, UNRISD).
- Apthorpe R. 1972. *Rural Cooperatives and Planned Change in Africa: An Analytical Overview* (Genève, UNRISD).
- Apthorpe R. et Gasper D. 1982. "Policy evaluation and metaevaluation: The Case of Rural Cooperatives", in *World Development*, Vol. 10, No. 8. pp. 651-668.
- Bazaara N. 2002. *Legal and Policy Framework for Citizen Participation in East Africa: A Comparative Analysis* (Sussex, LogoLink Research).
- Birgegaard L. et Genberg B. 1994. *Summary of a report on Cooperative Adjustment in a Changing Environment in Africa* (Genève, ACI).
- Braverman A. et al. 1991. "Promoting Rural Cooperatives in Developing Countries – The Case of Sub-Saharan Africa", World Bank Discussion Papers 121 (Washington, DC, The World Bank).
- Canaveira de Campos M. 2005. *Coopérativisme dans les pays lusophones*, Essential Research for a Cooperative Facility (Genève, BIT, Mimeo).
- Carroll T. et al. 1969, *A Review of Rural Co-operation in Developing Areas* (Genève, UNRISD).
- Cernea M. 1985. *Putting People First: Sociological Variables in Rural Development* (World Bank, New York, Oxford University Press).
- Dadson J. A. 1988. Cooperative Reorganization: The Ghanaian Case, in H. Hedlund: *Cooperatives Revisited*, (Uppsala, The Scandinavian Institute of African Studies).
- Defourny J., Develtere P. et Fonteneau B. 1999. *L'Économie sociale au Nord et au Sud* (Bruxelles/Paris, De Boeck Université).
- Desroche H. 1964. "Coopérativismes Africains: Jalons Inductifs d'une Recherche Comparée", in *Archives Internationales de Sociologie de la Coopération*, 16, Juillet-décembre, pp. 131-186.

- Develtere P. 1994. *Co-operation and Development* (Leuven, Acco).
- Develtere P. 1998. *Economie sociale et développement – les coopératives, mutuelles et associations dans les pays en développement* (Bruxelles/Paris).
- Develtere P. 2005. *The Belgian Cooperative Tradition in the Congo, Rwanda and Burundi*. , Essential Research for a Cooperative Facility (Genève, BIT, Mimeo).
- Develtere P. et Stessens J. 2005. *Le Centre de Développement Intégral en République Démocratique du Congo, cheminement d'un projet vers l'économie sociale* (Leuven, HIVA).
- Fals-Borda O. 1970a. *Estudios de la Realidad Campesina: Cooperacio y Cambio*, Vol.2 (Genève, UNRISD).
- Fals-Borda O. 1970b. "Formation and Deformation of Cooperatives Policy in Latin America", in *Cooperative Information*, No. 4, pp. 7-29.
- Fals-Borda O. 1971. *Cooperatives and Rural Development in Latin America: An Analytical Report*, Vol. 3 (Genève, UNRISD).
- Fals-Borda O., Apthorpe R. et Inayatullah, 1976. "The Crisis of Rural Cooperatives: Problems in Africa, Asia and Latin America", in J. Nash, J. Dandler. et N. S. Hopkins: *Popular Participation in Social Change* (The Hague/Paris, Mouton Publishers), pp. 439-456.
- Fuentes M. et Frank A. G. 1989. "Ten Theses on Social Movements", in *World Development*, Vol. 17, No. 2. pp. 179-191.
- Gentil D. et Mercoiret M. R. 1991. "Y-a-t-il un mouvement paysan en Afrique noire?", in *Revue Tiers Monde*, XXXII, No. 128, pp. 867-886.
- Goussault Y. 1968. "Rural 'Animation' and Popular Participation in French-Speaking Black Africa", in *International Labour Review*, vol. 97, pp. 525-550.
- Gyllstrom B. 1988. "Government versus Agricultural Marketing Cooperatives in Kenya", in H. Hedlund (ed.): *Cooperatives Revisited* (Uppsala, The Scandinavian Institute of African Studies).
- Hamer J. H. 1981. "Preconditions and limits in the Formation of Associations: The Self-help and Cooperative Movements in sub-Saharan Africa" in *African Studies Review*, Vol. 24, pp. 113-132.

- Haubert M. 1999. *L'avenir des paysans. Les mutations des agricultures familiales dans les pays du Sud* (Paris, Presses Universitaires de France).
- Holmen H. 1990. *State, Cooperatives and Development in Africa* (Uppsala, The Scandinavian Institute of African Studies).
- Hussi P. et al. 1993. *The Development of Cooperatives and Other Rural Organizations – The role of the World Bank* (Washington, DC, The World Bank).
- Inayatullah (ed.) 1970. *Cooperatives and Planned Change in Asian Rural Communities: Case Studies and Diaries, Vol. 6*, (Genève, UNRISD).
- Inayatullah. 1972. *Cooperatives and Development in Asia: A Study of Cooperatives in Four Rural Communities of Iran, Pakistan and Ceylon, Vol. 7* (Genève, UNRISD).
- Kabuga C. 2005. *Cooperative Tradition in Anglophone Countries. , Essential Research for a Cooperative Facility* (Genève, BIT, Mimeo).
- Kibora A. S. 2005. *Rapport de l'étude sur les traditions coopératives en Afrique – Le cas des anciennes colonies françaises. Essential Research for a Cooperative Facility* (Genève, BIT, Mimeo).
- Korovkin T. 1990. *Politics of Agricultural Cooperatives: Peru, 1969-1983* (Vancouver, University of British Columbia Press).
- Lambert P. 1963. *Studies in the social philosophy of co-operation* (Manchester, Cooperative Union).
- Mahaniah K. 1992. *Les coopératives au Zaïre (Kinshasa, Centre de Vulgarisation Agricole)*.
- Morsink H. 1975. "Technical Assistance to Cooperatives: The Evolution in Priorities as seen by the United Nations", in *Review of International cooperation*, Vol. 68, No. 6, pp. 190-199.
- Munkner H. H. (ed.) 1989. *Comparative Study of Cooperative Law in Africa* (Marburg, Marburg Consult).
- Oakley P. et Marsden D. 1984. *Approaches to Participation and Rural Development*, (Genève, BIT).

- OIT. 1988. *Cooperative Management and Administration* (deuxième édition révisée) (Genève, BIT).
- Orizet J. 1969. "The cooperative movement since the First World War", in *International Labour Review*, Vol. 100, pp. 23-50.
- Ouattara K. 2004. "Implementation of the PARMEC Law for Regulation of Microfinance", in *Finance*, Juillet 2004.
- Pohlmeier L. 1990. *Recent Developments in the World Bank's Approach to Co-operative Support in Africa* (Washington, DC, The World Bank).
- Porvali H. (ed.) 1993. "The Development Of Cooperatives", in *Agriculture and Rural Development Series*, No. 8, (Washington, DC, The World Bank).
- Stettner L. 1973. "Cooperation and Egalitarianism in the Developing Countries", in *ICA Review*, Vol. 66, pp. 203-218.
- Theron J. 2005. *The cooperative tradition in South Africa and Namibia*. Essential Research for a Cooperative Facility (Genève, BIT, Mimeo).
- U.K. Information Service. 1961. *Co-operation in the U.K. Dependencies* (Londres, Central Office of Information).
- World Bank. 1986. *Rural Cooperatives in World Bank Assisted Projects and some Related Development Issues* (Washington, DC, The World Bank).
- Young C. et al. 1981. *Cooperatives and Development: Agricultural Politics in Ghana and Uganda* (Madison, University of Wisconsin Press).

Chapitre 2 – La renaissance des coopératives africaines au 21^e siècle : Leçons du terrain

Patrick Develtere et Ignace Pollet

Comme le chapitre 1 le soulignait déjà, la politique africaine des années 1960 à 1990 et même au-delà n'a pas été particulièrement favorable aux coopératives. Même si l'échec de nombreuses coopératives rurales en Afrique subsaharienne est souvent imputé à des problèmes de gestion et à des faiblesses internes, il pourrait bien être dû avant tout à certaines activités non viables imposées à ces structures par les gouvernements (Hussi et al., 1993: 27). Nombre de coopératives africaines étaient devenues des formes dérivées et frauduleuses de la tradition coopérative internationale. Elles fonctionnaient plus comme des entreprises semi-publiques et bureaucratiques que comme de véritables sociétés privées fondées sur le volontariat. Néanmoins, les études parvenues à cette conclusion au début des années 1990 mettaient tout de même en avant les avantages théoriques et pratiques de la coopération moderne en Afrique. Par exemple, dans un rapport qui fait autorité, Hussi et al. (1993: 27) concluaient que les coopératives restaient «la forme d'organisation préférée des populations rurales, voire la seule avec laquelle elles se sentent familières». La plupart des études tenaient non seulement les gouvernements mais aussi la communauté des bailleurs de fonds pour responsables de l'état épouvantable du secteur coopératif. La préférence des bailleurs de fonds pour des solutions rapides et des stratégies indifférenciées les avait amenés à investir de manière excessive dans des organisations coopératives non viables et inadaptées.

Dans les années 1990, les préférences politiques et d'investissement des gouvernements et des bailleurs de fonds allèrent dans le sens de l'économie de marché et des acteurs privés. Plusieurs questions se posèrent concernant le développement des coopératives dans ce nouveau contexte. Allait-on assister à la fin de la promotion des coopératives en tant que moteurs de développement et à leur mort programmée en Afrique? Les coopératives bénéficieraient-elles d'une certaine forme de négligence salutaire des gouvernements et des bailleurs de fonds? Survivraient-elles au contact soudain avec les réalités du marché et de

concurrents féroces? Cette nouvelle situation contribuerait-elle à dévoiler leurs véritables avantages comparatifs? Et enfin, les coopératives bénéficieraient-elles du vent de changement démocratique favorisant l'apparition de nouveaux acteurs de la société civile dont beaucoup désiraient aussi transformer les modes économiques de production et d'échange?

Plus de dix ans après l'étude de la Banque mondiale, nous disposons d'éléments suffisants pour affirmer que le secteur coopératif n'a pas disparu. Certains signes indiquent sans conteste que les coopératives jouent toujours un rôle déterminant dans la structuration des sociétés africaines: ce sont des opérateurs économiques importants dans de nombreux secteurs, elles mobilisent un capital considérable, suscitent un engagement social et restent reconnues par les gouvernements et les bailleurs de fonds. Malgré plusieurs études de cas récentes et prometteuses (Myers 2004, Ofeil 2005, Duursma 2004, Adeyemo 2004, Birchall 2003, Evans 2002, Younoussi 2002, Kayenwee 2001), la portée et le poids du mouvement coopératif africain restent très mal connus. Le présent travail de recherche a pour ambition principale de faire le point sur le secteur coopératif mais aussi d'évaluer sa valeur, les obstacles qu'il rencontre et son potentiel.

Méthodologie

Cette étude s'appuie sur des recherches documentaires et de terrain sur le thème des traditions coopératives en Afrique. La recherche documentaire visait à donner une vue d'ensemble des travaux récents sur les coopératives en Afrique. Ses résultats constituent le chapitre 1 du présent ouvrage. Identifier la plupart des études réalisées sur le secteur coopératif africain dans les années 1990 a représenté un travail considérable. Nous avons constaté que les recherches sur ce sujet pendant cette période n'étaient pas très nombreuses. Quand les politiques et les bailleurs de fonds ont détourné leur attention des coopératives, les chercheurs eux aussi ont perdu beaucoup de l'intérêt qu'ils portaient au sujet.

La recherche de terrain a consisté en deux projets consécutifs. Dans un premier temps, une évaluation rapide a été menée «de l'intérieur», sous la forme d'un questionnaire complété par l'organisation faîtière ou le ministère en charge des coopératives dans seize pays africains. Ainsi, en plus des données sur les onze pays couverts par les études de cas de ce livre, nous avons collecté des informations sur le Burkina Faso, Madagascar, le Mozambique, la Tanzanie et le Zimbabwe. Cette évaluation rapide a rempli un double objectif, à savoir présenter l'état général des coopératives africaines et fournir un point de départ aux chercheurs pour les études par pays plus approfondies.

Dans un second temps, des études poussées ont été menées sur le terrain dans onze pays choisis sur la base de quatre critères. Ces pays devaient permettre la comparaison avec l'étude de la Banque mondiale (Porvali, 1993) qui s'intéressait essentiellement au Ghana, au Kenya, au Niger, au Nigéria, au Sénégal et à l'Ouganda, d'où le choix de ces pays. Nous recherchions aussi des pays représentatifs de la diversité africaine en termes de régions et de groupes de langues (pays anglophones, francophones, lusophones et autres). D'où l'ajout du Rwanda, du Cap-Vert et de l'Afrique du Sud à la liste. Nous avons également retenu l'Égypte et l'Éthiopie pour leur forte population. Enfin, nous avons donné la préférence aux pays pour lesquels nous avons pu obtenir facilement des données et des informations. La population combinée des onze pays couverts par les études de cas représente 52 pour cent de la population du continent. Le tableau 2.1 recense ces pays et ceux, au nombre de seize, où une évaluation rapide a été réalisée.

Tableau 2.1: Pays couverts par l'étude

Pays des 11 études de cas	Pays des 16 évaluations rapides
Ghana Kenya Niger Nigéria Sénégal Ouganda Rwanda Cap-Vert Afrique du Sud Égypte Éthiopie	Pays des études de cas <i>Pays supplémentaires :</i> Burkina Faso Madagascar Mozambique Tanzanie Zimbabwe

Les études approfondies par pays ont été réalisées par des chercheurs nationaux avec une solide expérience académique. Ces derniers ont été informés sur les enjeux de la recherche et la méthodologie lors d'un atelier de trois jours à Nairobi au Kenya. Les recherches de terrain se sont déroulées entre septembre et décembre 2005. Les études individuelles par pays rédigées par la suite ont été soumises à un processus de révision anonyme conduit par d'autres chercheurs avant que les résultats définitifs ne soient analysés lors d'un second atelier de trois jours à Addis Abeba en Éthiopie.

Le secteur coopératif en Afrique: Portée, structure, dynamisme

Portée du secteur coopératif: Chiffres et tendances

Combien y-a-t-il de coopératives opérationnelles en Afrique? Combien de personnes représentent-elles? Ces questions sont sans doute les premières qui viennent à l'esprit lors de l'étude de la portée et du poids des coopératives en Afrique.

Pour pouvoir y répondre, nous devons éclaircir deux points méthodologiques liés à la validité et à la fiabilité des données disponibles.

Tout d'abord, quels types de structures le terme «coopérative» recouvre-t-il dans notre étude? Pour des raisons pragmatiques, nous avons décidé de nous appuyer sur une définition assez large des coopératives. Conformément à la *Recommandation 193 de l'OIT*, le terme «coopérative» désigne «une association autonome de personnes volontairement réunies pour satisfaire leurs aspirations et besoins économiques, sociaux et culturels communs au moyen d'une entreprise dont la propriété est collective et où le pouvoir est exercé démocratiquement». Pour être qualifiée de coopérative, l'organisation doit réaliser ses objectifs au travers de transactions économiques dans un environnement de marché.

Cette définition entend faire une distinction claire entre le secteur générateur de profits (les entreprises privées traditionnelles) et les associations sans vocation économique (groupes politiques et religieux, syndicats, groupes d'intérêt, etc.). Les puristes feront valoir que beaucoup d'organisations y répondant ne peuvent pas être identifiées comme des coopératives car elles ne sont pas enregistrées ou ne voudraient pas être considérées comme telles. Il n'en reste pas moins que dans l'esprit de cet ouvrage, «être une coopérative par le nom» est moins important qu'«être un groupe ouvert et structuré démocratiquement de personnes qui mènent ensemble des activités économiques pour le bénéfice de tous les membres du groupe et, par extension, de toute la société». Les activités ou transactions économiques peuvent relever de la sphère productive (achat en commun de facteurs de production agricole ou commercialisation en commun de produits, par exemple) ou de la sphère redistributive (épargne et crédit, assurance mutuelle, par exemple). D'ailleurs, se limiter à l'interprétation stricte et donc aux coopératives dûment enregistrées comme telles circonscrirait notre étude aux pays anglophones. En effet, les Britanniques ont légué à leurs anciennes colonies un modèle unifié (une catégorie, une législation et une entité gouvernementale assurant la tutelle). Dans beaucoup de pays francophones au contraire, la distinction entre les coopératives et les autres associations de personnes est difficilement perceptible. Dans leur tradition d'économie

sociale, un large éventail de modèles économiques répondent à la définition de l'OIT. Non seulement les coopératives mais aussi les groupements d'intérêt économique, les associations villageoises, les mutuelles et même les tontines sont reconnus comme des acteurs économiques regroupés en associations. Le tableau 2.2 inclut ces groupes dans le nombre de coopératives. Parce que ces groupes ont tendance à affecter ou à contaminer le nombre réel de coopératives «conventionnelles», les chiffres les concernant apparaissent en italiques.

Un autre point tout aussi important concerne la fiabilité des données. Nous partons du postulat, nourri par un manque flagrant de statistiques dans les travaux disponibles sur les coopératives africaines, que les chiffres sont souvent périmés et incomplets. Ils se basent sur des estimations plutôt que sur des comptages et ont tendance à représenter des réalités différentes suivant les pays. Ces difficultés nous ont amenés à examiner soigneusement les données sur le nombre de coopératives, et ce en deux temps. D'abord, lors de l'évaluation rapide réalisée par les agences gouvernementales ou les organisations faitières pertinentes, une évaluation en interne de l'étendue du secteur a été entreprise. Ensuite, les chercheurs à l'œuvre dans les onze pays de l'étude ont scruté ces données et les ont complétées à partir d'autres sources. Dans le tableau 2.2, nous indiquons délibérément la ou les sources et évaluons leur fiabilité. Pour le Rwanda et le Nigéria, il n'a pas été possible d'identifier des données nationales fiables. Nous avons donc extrapolé à partir des données dont nous disposions sur une seule province (Ruhengeri au Rwanda) ou un seul Etat (Enugu au Nigéria). Ces provinces et Etat n'étant pas représentatifs des deux pays concernés, les chiffres présentés ne sont que des approximations.

Le tableau 2.2 donne une idée de la présence et de l'importance relative des coopératives en Afrique en recensant la population totale, le nombre de coopératives et le nombre de membres. Il nous apprend que quelque 150 000 associations collectives remplissant une fonction socio-économique dans les pays étudiés peuvent être considérées comme des coopératives ou des entreprises de type coopératif. Ce nombre aurait pu être encore plus élevé si les semi-coopératives des pays anglophones avaient été comptabilisées: par exemple, les centaines de sociétés funéraires et de pré-coopératives d'Afrique du Sud ne figurent pas dans la base de données. Il aurait aussi pu être beaucoup plus modeste si nous en avions soustrait les structures «dormantes». Les estimations pour le Kenya, par exemple, indiquent que jusqu'à 35 pour cent des coopératives enregistrées ne seraient pas actives. Un récent comptage en Ouganda a révélé que 47 pour cent seulement des sociétés enregistrées pouvaient être qualifiées d'«actives».

Tableau 2.2: Nombre de coopératives et de membres de coopératives dans 11 pays africains

Pays	Pop. (million)	Nbre de coopératives	Nbre de membres	Source et fiabilité
Cap-Vert	0,47	300	6 000	Fenacoop (fédération des coopératives de consommateurs), 2002
Egypte	73,4	13 100	10 150 000	General Cooperative Union (organisation faitière), 2005
Ethiopie	72,4	14 400	4 500 000	Federal Cooperative Agency (gouvernement), 2005
Ghana	21,4	2 850	2 400 000	Toutes les coopératives enregistrées (organisation faitière GCC et département des coopératives, 2005) + 11 000 associations villageoises (dont 1 300 viables)
Kenya	32,4	10 640	3 370 000	Ministère des coopératives, 2004 (7 000 actives estimées)
Niger	12,4	11 300	332 000	Pré-coopératives incluses; chiffres problématiques (différents départements), 2003

Nigéria	127,1	50 000	4 300 000	Extrapolation des chiffres de l'Etat d'Enugu, problématique (Département des coopératives), 2004
Afrique du Sud	45,2	5 000	75 000	Bureau du Registrar, 2005
Rwanda	8,5	33 631	1 600 000	Extrapolation des chiffres de la province du Ruhengeri; pré-coopératives et non coopératives inclus (Care International), 2003
Sénégal	10,3	6 000	3 000 000	GIE, pré-coopératives et non coopératives inclus (BSOAP, ministère de l'Agriculture du Sénégal), 2006
Ouganda	26,6	7 476	323 000	Uganda Cooperative Alliance, 2004 Registrar (nombre de coopératives), 2005
<i>Total</i>	<i>429,8</i>		<i>30 136 000</i>	<i>Taux de pénétration moyen 7 %</i>

Source: UNFPA, 2003; la présente étude, 2005.

En divisant le nombre de membres des coopératives par le nombre de membres potentiels (c'est-à-dire la population totale), on obtient le taux de pénétration du secteur, également appelé «densité coopérative». En fait, pour évaluer le taux de pénétration, des chiffres sur la population active conviendraient mieux mais seraient encore plus difficiles à obtenir et moins fiables¹. De plus, il faut savoir que dans certains pays, des jeunes non actifs font partie de coopératives scolaires et des personnes âgées non actives restent membres de coopératives d'épargne et de crédit, de sociétés funéraires ou de coopératives de santé.

Encadré 2.1: Coopératives et coopérateurs africains dans les réseaux internationaux

Les statistiques sur les coopératives africaines sont rares, notamment en raison de la faible participation de ces structures aux organisations internationales comme l'Alliance coopérative internationale (ACI), le World Council of Credit Unions (Conseil mondial des coopératives d'épargne et de crédit, WOCCU) ou l'Union internationale Raiffeisen (IRU).

Ainsi, dans les statistiques de l'ACI (1996) pour 1995, couvrant 26 coopératives associées de 16 pays africains, ces pays totalisaient 14 millions de membres sur un total mondial de 765 258 821. L'Afrique était donc la région la moins bien représentée à l'ACI. Les organisations membres de quatre pays seulement, à savoir l'Égypte, le Kenya, le Sénégal et la Tanzanie, représentaient plus d'un million de membres.

Par ailleurs, seuls quatre pays (Kenya, Malawi, Rwanda et Afrique du Sud) étaient membres du WOCCU (2005). En 2004, 3 027 coopératives d'épargne et de crédit représentant plus de 2,5 millions de membres étaient actives dans ces quatre pays. Au total, 7 856 coopératives d'épargne et de crédit africaines représentant plus de 7 millions de membres étaient affiliées au WOCCU, soit une petite partie du total mondial (plus de 43 000 coopératives et 136 millions de membres). Seuls l'Égypte et le Kenya étaient représentés au sein de l'IRU.

¹ Par exemple, la Commission économique pour l'Afrique (CEA) des Nations Unies ne fournit pas de chiffres sur ce point. Les statistiques obtenues à partir du site www.unhabitat.org indiquent que 55 pour cent de la population africaine environ se situe dans la classe d'âge 15-64 ans, catégorie qui peut être assimilée à celle de la «population d'âge actif», différente de celle de la «population active» qui ne comptabilise que les travailleurs actifs (et exclut les personnes sans emploi, malades et indigentes et les personnes non actives pour d'autres motifs, tels les étudiants). Beaucoup d'Africains survivant et travaillant dans une économie de subsistance ou informelle, la différence entre «active» et «sans emploi» est souvent théorique. Dans la plupart des pays africains, il est impossible de calculer les indices d'activité tels qu'ils sont connus dans de nombreux pays industrialisés.

En tenant compte de toutes ces réserves, nous obtenons un taux de pénétration moyen de 7 pour cent. Autrement dit, sur cent Africains (enfants et personnes âgées compris), sept seraient membres d'une coopérative. Schwettmann (1997:5) était parvenu à une conclusion similaire il y a dix ans, sur la base des données collectées par des missions de l'OIT dans 30 pays africains entre 1989 et 1996.

Nos chiffres montrent donc que le secteur coopératif, malgré une histoire récente difficile, reste notoirement présent dans beaucoup de pays africains. Certains éléments tendent à prouver que la densité coopérative aujourd'hui n'est pas plus faible qu'il y a dix ans. En tenant compte des évolutions démographiques du continent, il pourrait même être tentant de conclure qu'aujourd'hui plus d'Africains s'engagent dans des coopératives ou dans des organisations de type coopératif qu'il y a dix ans. Les études de la Banque mondiale du début des années 1990 nous donnent aussi à croire que le nombre total de coopératives actives et le nombre de personnes impliquées dans ces structures en Afrique ont augmenté. Les données de quatre pays présentées dans le tableau 2.3 illustrent ce propos.

Tableau 2.3 : Evolution du nombre de coopératives dans un panel de pays

	Coopératives actives		Membres (millions)	
	1989-1992	2005	1989-1992	2005
Ghana	1 000	2 850	n.a.	2,4
Kenya	4 000	7 000	2,5	3,3
Nigéria	29 000	50 000	2,6	4,3
Sénégal	2 000	6 000	n.a.	3,0

Source: Porvali, 1993; la présente étude, 2005.

Il apparaît qu'au cours du siècle dernier, dans certains pays au moins, le secteur coopératif a été nettoyé et réorganisé. Certaines anciennes coopératives ont été revitalisées et ont survécu au processus de libéralisation. Les structures ni solvables ni compétitives ont été fermées. Les nouvelles coopératives moins dépendantes du soutien de l'Etat que par le passé prolifèrent. L'adhésion est désormais gratuite et en phase avec l'évolution démographique et les services rendus. Ce dernier point ne peut être interprété que comme un soutien explicite par de vastes segments de la

population d'une approche dans le droit fil de la tradition coopérative internationale.

Par ailleurs, les différences d'un pays à l'autre sont considérables. Certains pays (Égypte, Sénégal, Ghana, Kenya et Rwanda) affichent un taux d'adhésion aux coopératives de plus de 10 pour cent, alors que d'autres (Niger, Ouganda, Cap-Vert) atteignent péniblement un ou deux pour cent.

Globalement, il serait juste de dire que le secteur coopératif est de loin l'un des secteurs populaires les plus étendus en Afrique. En termes d'adhésion, il égale ou dépasse les syndicats ou les groupes religieux dans de nombreux pays. Toutefois, comme cette étude le révèle, les coopératives – dans la plupart des cas – relèvent d'un secteur plutôt que d'un mouvement social et se caractérisent donc par une cohésion, une visibilité et un levier socio-politique concomitant moindres.

On remarque aussi que dans certains pays (Égypte, Sénégal, Ghana), la taille moyenne des coopératives est respectable (800 à 1 000 membres environ), tandis que dans d'autres (Rwanda, Niger, Cap-Vert et Afrique du Sud), une coopérative compte en moyenne moins de 50 membres. Les études par pays révèlent que les grandes coopératives se concentrent dans les secteurs coopératifs «traditionnels» comme l'agriculture et le crédit. Les coopératives de nouvelle génération dédiées à de nouvelles cultures, à la distribution, à la production artisanale, au tourisme, à la santé ou aux services sociaux sont souvent plus petites. Cela expliquerait pourquoi les coopératives seraient en moyenne plus petites dans les pays où elles ont dû prendre un nouveau départ (comme en Ouganda, au Cap-Vert et partiellement en Afrique du Sud) que dans ceux où elles ont continué à fonctionner dans les secteurs traditionnels (en Égypte et au Ghana, par exemple).

Structure et intégration du secteur coopératif

La «coopération entre les coopératives» est un des principes directeurs clés des coopératives du monde entier. La création de structures secondaires, de fédérations, d'unions, de ligues, de confédérations et parfois d'une organisation faitière nationale favorise l'émergence d'un secteur ou réseau coopératif plus intégré. La nomenclature de ces structures diffère selon les pays et les traditions coopératives, de même que les mode et degré d'intégration. L'intégration horizontale intervient quand des coopératives «voisines» aux activités différentes travaillent ensemble. Les coopératives agricoles, par exemple, peuvent s'organiser avec les coopératives financières rurales de la région pour bénéficier de crédits avant récoltes. L'intégration verticale caractérise des coopératives d'un

même secteur d'activités qui recherchent des avantages mutuels au travers de la coopération. Les ligues ou les fédérations d'épargne et de crédit, par exemple, peuvent fonctionner comme un centre financier, mener des audits opérationnels ou réassurer le portefeuille de prêts des coopératives d'épargne et de crédit affiliées. Très souvent, les fédérations de coopératives agricoles transforment, conditionnent, commercialisent et exportent les produits. Dès lors que ces structures secondaires ou tertiaires deviennent opérationnelles et s'expriment au nom de leurs coopératives affiliées, le secteur peut prendre la forme d'un mouvement populaire. Ces structures apportent une certaine cohésion sociale au mouvement, le représentent et rationalisent les opérations.

Au niveau juste en dessous, les structures secondaires peuvent affirmer leur légitimité en fournissant les services que les coopératives primaires ne peuvent pas assurer, comme la formation, l'assistance technique, la représentation et le lobbying auprès du gouvernement, des bailleurs de fonds et des autres acteurs sociaux et politiques. Sur le papier, les coopératives secondaires et tertiaires procurent donc les avantages des économies d'échelle et d'un effet de levier. Cela s'est-il vérifié en Afrique?

De précédentes recherches ont fait valoir qu'il n'était pas approprié de parler de mouvements coopératifs dans la plupart des pays en développement du fait de l'absence d'une telle intégration (Develtere, 1993; 1994). Le secteur était beaucoup trop fragmenté et dépendant de partenaires externes (gouvernements et bailleurs de fonds) pour les services que les coopératives ne pouvaient pas fournir seules. Les fédérations ou organisations faitières étaient nombreuses mais très fréquemment imposées par les gouvernements et d'autres organismes désireux de mettre en œuvre leur projet pour le secteur coopératif (Hyden, 1988).

Reste à identifier le type de système coopératif qui se construit en Afrique. Les structures fédératives et organisations faitières imposées font-elles place à des réseaux qui s'organisent eux-mêmes? Desrochers et Fischer (2005) proposent un outil conceptuel utile pour le comprendre. Ils suggèrent d'opérer une distinction entre les systèmes atomisés, les réseaux flexibles issus de consensus entre les parties prenantes et les réseaux stratégiques hautement intégrés. La principale différence tient au fait que dans un réseau stratégique, l'organisation faitière traditionnelle des fédérations de coopératives devient un «centre de commande» avec une fonction clé de leadership stratégique. Ce centre de commande assure donc la planification stratégique et la prise de décisions pour tout le réseau. Dans un réseau stratégique, par exemple, les coopératives primaires sont engagées par les décisions du réseau. Celles-ci peuvent porter sur la mise en commun des ressources et la standardisation des opérations dans des

domaines choisis par le réseau. Le centre de commande peut aussi faire office de superviseur avisé des affiliés du premier niveau, être en charge de la promotion des marques ou introduire des mécanismes d'assurance collective conçus pour aider les membres en difficulté.

Nos études par pays laissent supposer que le précédent modèle de structures fédératives et organisations faitières imposées (que nous pourrions appeler des «réseaux stratégiques dépendants») est abandonné presque partout. Ces structures n'ont toutefois pas été remplacées par des réseaux stratégiques volontaires et autonomes comme on aurait pu s'y attendre, mais le plus souvent par des réseaux consensuels volontaires et (relativement) autonomes.

Ces études montrent clairement que le modèle de mouvement archétypique (organisation faitière – fédérations – unions – coopératives primaires) n'existe pas dans la pratique. En Egypte et au Kenya, pays qui se rapprochent le plus de ce modèle, les structures sont souvent tombées en désuétude ou contestées. En Egypte, l'organisation faitière (*General Cooperative Union*) et les unions nationales organisées par secteur (agriculture, consommateurs, pêche, producteurs et habitat) restent affaiblies par l'ingérence de leurs ministères de tutelle respectifs. Au Kenya, plusieurs coopératives secondaires souffrent d'une gestion calamiteuse qui a notamment entraîné des retards de paiement des agriculteurs pour leurs produits. La libéralisation du marché au début des années 1990 a eu des effets profonds et souvent bénéfiques sur la relation qu'entretiennent les coopératives primaires, secondaires, voire tertiaires, et même sur la performance des premières. Owango et al. (1998), par exemple, ont constaté que la fin du monopole de commercialisation du lait en ville des *Kenya Cooperative Creameries* avait considérablement accru le rôle du marché du lait cru non réglementé. Cette situation a également contribué à une hausse des prix du lait payés aux producteurs pouvant aller jusqu'à 50 pour cent. La fourniture de services vétérinaires et d'insémination artificielle par les coopératives de producteurs de lait a fortement augmenté. Leur production basée sur les besoins des clients et les facilités de crédit dont elles ont bénéficié leur ont permis de concurrencer efficacement le secteur privé indépendant. L'organisation faitière, ayant failli à représenter les unions coopératives auprès du gouvernement pour demander de meilleurs services, ne semblait pas apporter de valeur ajoutée. La mauvaise gestion et les querelles ethniques qui la secouaient contribuèrent encore à la disqualifier.

Au Nigéria et au Ghana, l'organisation faitière et les coopératives secondaires (pourtant viables sur le plan économique) ont été «prises en otage» et investies par le gouvernement. Au Sénégal et au Niger, notre tour d'horizon a révélé une configuration étendue et assez inextricable d'unions représentant des

coopératives et d'autres organisations («groupements» et «associations»). Ces unions sont créées à l'échelle d'une zone géographique ou d'un secteur d'activité, et parfois sur la base de ces deux critères. Au Niger, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure les fédérations de coopératives existantes sont vraiment représentatives car le gouvernement reste assez interventionniste. Des fédérations regroupant des coopératives et des structures non coopératives font leur apparition au Rwanda (Ferwathé, par exemple) et en Ouganda (National Union of Coffee Agribusiness and Farm Enterprises -NUCAFE). Dans ces deux pays, l'ancien secteur coopératif s'est désintégré, pour des raisons différentes. La toute nouvelle Union des coopératives rizicoles au Rwanda (Ucorirwa) joue un rôle majeur dans la négociation des prix avec le gouvernement. L'Éthiopie n'a pas encore établi ses structures secondaires, ce qui signifie que les coopératives restent très dépendantes du gouvernement et des bailleurs de fonds pour toute tentative de représentation et d'intégration. Au Cap-Vert, la seule «structure» intégrative digne d'être mentionnée est la Fenacoop, qui représente les coopératives de consommateurs. Le secteur coopératif sud africain est assez fragmenté, avec une structure faitière (NCASA) à laquelle les sociétés secondaires et primaires peuvent s'affilier. Toutefois, de nombreuses coopératives – et cela s'applique vraisemblablement à une bonne partie de l'Afrique subsaharienne – sont créées et disparaissent sans jamais avoir appartenu à une structure secondaire ou tertiaire.

Encadré 2.2: Réseaux coopératifs de certains pays africains non couverts par l'étude

En plus des coopératives, mouvements et réseaux présents et actifs dans les pays étudiés, l'Afrique compte diverses initiatives coopératives viables et très dynamiques.

La *Cameroon Cooperative Credit Union League* (CamCUL), par exemple, fut établie en 1968 pour encadrer les coopératives d'épargne et de crédit du pays. Elle représente actuellement (2005) 168 de ces coopératives et plus de 200 000 affiliés. Le mouvement totalise plus de 37 milliards de francs CFA d'actifs, son portefeuille d'épargne s'élève à 30 milliards de francs CFA et son encours de crédit dépasse 20 milliards de francs CFA. En 2000, la CamCUL créa la *Union Bank of Cameroon plc* dont elle détient 75 pour cent du capital social avec ses affiliés, le reste appartenant à la banque Rabobank des Pays-Bas et au grand public.

Le CDI-Bwamanda en République démocratique du Congo est un autre exemple de réseau stratégique hautement intégré. Ce Centre de

développement intégral (CDI) créé en 1968 est l'une des seules organisations de l'économie sociale survivantes du pays. C'est aussi l'un des rares agents économiques d'une région de quelque 60 000 km² dans la province du Nord de l'Equateur, qui emploie plus de 550 personnes. Ses activités sont axées sur la commercialisation du café, du soja, du maïs et du riz. Entre 1975 et 2003, il a acheté pour plus de 38 millions de dollars de café et pour plus de 17 millions de dollars d'autres cultures à plus de 100 000 familles d'agriculteurs. L'essentiel du café est vendu via le circuit de commerce équitable Max Havelaar. Les bénéfices sont réinvestis dans la santé, l'infrastructure sociale et l'entretien des routes. Quelque 115 000 personnes sont affiliées au CDI *Mutual Health Insurance Scheme* (mutuelle de santé) (Develtere & Stessens, 2005).

Citons également les Groupements Naam, un mouvement d'agriculteurs né dans la province du Yatenga au Burkina Faso. Inspiré par les formes traditionnelles et modernes de coopération, ce mouvement prêche le développement sans destruction (*développer sans abîmer*). Il se développe rapidement et concerne aujourd'hui plus de 1 500 villages dans tout le pays. Il compte plus de 600 000 affiliés organisés au sein de 5 000 groupes locaux. Ses quelque 85 unions sont représentées par la Fédération nationale des Groupements Naam. Chaque groupe participe à des activités de production alimentaire et de commercialisation, des initiatives d'entraide, la formation des adultes et la lutte contre la sécheresse. Les groupes créent des puits, des barrages, des potagers, des terres boisées pour les villages et des banques céréalières. Ils sont également à l'origine des Banques traditionnelles d'épargne et de crédit (BTEC). En 1976, ils ont fondé un mouvement régional d'agriculteurs impliquant des organisations partenaires de neuf pays ouest africains, baptisé Six-S en référence à leur objectif commun, «Se Servir de la Saison Sèche en Savane et au Sahel».

Les principales tendances dans ce domaine complexe sont apparemment de trois ordres. Premièrement, on constate une érosion lente mais irrévocable du modèle coopératif unifié dans les pays (essentiellement anglophones) où il avait été introduit. Dans certains pays comme la Tanzanie ou l'Égypte (Putterman, 1995; Aal, 1998), où les coopératives étaient fortement liées à d'autres offices de commercialisation, agences de crédit et instituts de formation contrôlés par le gouvernement, il a fallu peaufiner les détails institutionnels pendant des années avant de pouvoir séparer les coopératives du gouvernement. Gibbon (1992: 87), dans son étude de l'agriculture africaine sous ajustement structurel, concluait

que «les coopératives (...) presque partout en Afrique sont des entités instituées et organisées par l'Etat, qui ont d'une manière ou d'une autre échappé à la réforme». Il ajoutait que «les bailleurs de fonds qui voulaient abandonner une organisation de commercialisation à canal unique et des gouvernements désireux de conserver le contrôle de fonctions importantes sur le plan économique et politique étaient parvenus à un compromis contre nature pour garder un silence poli sur les coopératives». Mais, plus de dix années plus tard, dans chaque pays étudié, ce processus de libéralisation s'est accompagné de la perte d'une position de monopole pour les unions de coopératives et leurs conseils d'administration.

Deuxièmement, le renforcement progressif des structures commerciales ou sectorielles semble être une alternative viable. On assiste à une croissance à partir de la base, à la constitution de réseaux consensuels et à l'intégration entre les coopératives engagées dans des activités économiques ou des secteurs d'activité similaires. Dans le secteur agricole, cela a entraîné la création de «mouvements» viables comme l'Union des coopératives rizicoles au Rwanda déjà mentionnée, la fédération des caféiculteurs de l'Oromia en Ethiopie ou NUCAFE en Ouganda. Cette tendance concerne également le secteur des coopératives d'épargne et de crédit (COOPEC), par exemple avec les fédérations de coopératives d'épargne et de crédit au Kenya et au Sénégal. Il est intéressant de noter que le secteur agricole et celui du crédit montrent que l'émergence de réseaux volontaires et consensuels laisse la place à d'autres mouvements qui se font concurrence pour recruter des membres, gagner des parts de marché et une influence sociale. Au Bénin par exemple, il n'existe pas moins de quatre réseaux coopératifs financiers (Kaba, Gueyie & Sinzogan, 2005) dont chacun est assez faiblement intégré.² Se fondant sur des données concernant le Bénin, le Sénégal, le Mali et Madagascar (et beaucoup d'autres pays non africains), Desrochers et Fischer (2005) concluent, pour le secteur coopératif financier, à une forte interaction entre efficacité et niveau d'intégration. Une intégration plus faible (plus forte) tend à améliorer l'efficacité des coopératives financières sur les marchés où le secteur financier est lui-même d'un niveau de maturité plus faible ou plus élevé respectivement.

La troisième tendance que nous constatons est la fusion graduelle entre les coopératives et les autres associations de personnes actives au plan économique. Dans les années 1990, comme nous l'avons vu, beaucoup de bailleurs de fonds délaissèrent les structures coopératives formelles au profit d'organisations d'entraide informelles (Birgegaard & Genberg, 1994). Mais dans de nombreux pays, les coopérateurs aussi, voulant éviter toute association avec un système coopératif en ruines et avec l'image souillée du secteur, investirent dans d'autres

²La Fédération des caisses d'épargne et de crédit agricole mutuel (FECECAM), la Fédération nationale des Caisses rurales d'épargne et de prêts (FENACREP), les Caisses d'épargne et de crédit (COOPEC) et les Caisses villageoises d'épargne et de crédit autogérés (CAVECA).

types d'organisations. Ce fut certainement le cas dans les pays qui avaient déjà expérimenté un modèle d'économie sociale plus holistique, et manifeste en Ethiopie et au Rwanda où le système coopératif était moins fortement intégré ou lié à l'appareil d'Etat. Le changement de régime dans ces pays a balayé l'essentiel de l'héritage coopératif. Toutefois, dans d'autres régions d'Afrique, des expériences ont été tentées avec des groupes d'entraide, des organisations communautaires ou des institutions de microfinance. Les fédérations ont cessé d'insister sur la dénomination «coopérative» mais ont accueilli et encouragé d'autres types d'organisations.

Les caractéristiques de base du secteur coopératif africain

L'un des objectifs de cette étude était d'apprendre à connaître les coopératives africaines de l'intérieur, en particulier le type d'activités qu'elles réalisent et les populations qu'elles attirent. Chaque chercheur a donc interrogé des acteurs clés du secteur coopératif, du gouvernement et de la communauté des bailleurs de fonds. En outre, au moins deux enquêtes approfondies ont été menées dans des coopératives de chaque pays. Les chercheurs se sont efforcés d'en sélectionner une notoirement prospère et une autre confrontée à des faiblesses structurelles. Au total, 27 études de cas ont été réalisées dans les onze pays de l'échantillon.

Domination numérique des coopératives agricoles de clients

En Afrique, la plupart des coopératives sont des coopératives de membres (clients) plutôt que des coopératives de travailleurs et sont liées à des activités agricoles. Dans le contexte de cette étude, nous avons défini les coopératives de travailleurs comme celles où les activités professionnelles des membres coïncident avec celles des coopératives. Ces coopératives, en Afrique comme partout, sont l'exception plutôt que la règle. Les études de cas en Afrique du Sud sont quelques-uns des rares exemples de coopératives appartenant aux travailleurs. Cela s'explique peut être par le contexte politique et idéologique du pays qui encourage la création de telles structures, de même que le contexte politique post-colonial au Bénin, en Tanzanie, au Niger ou en Guinée favorisa les structures collectives.³

³ Il semble plausible de supposer que le mouvement coopératif sud africain est, dans une certaine mesure, anticyclique. Selon la typologie de Melnyk (1985), la plupart des coopératives africaines pourraient être décrites comme «issues d'une tradition socialiste et tentant de s'inscrire dans une tradition démocrate libérale». L'Afrique du Sud, pour des raisons évidentes, est totalement passée à côté de la «vague socialiste» des années 1970 et 1980, ce qui explique l'aversion moins forte du nouveau mouvement coopératif qui émerge à l'égard de la propriété collective.

Les coopératives de clients soutiennent des entreprises économiques individuelles ou familiales et permettent aux agriculteurs de se concentrer sur leur activité. Ces derniers estiment ne pas avoir le temps, les connaissances ni le capital social nécessaires pour acheter des semences, du fourrage et des engrais ni pour commercialiser leur production. Déléguer ces activités à une coopérative leur évite de perdre des revenus parce qu'ils connaissent mal les prix ou d'être trompés par des négociants malhonnêtes. La plupart des coopératives africaines sont unifonctionnelles même si beaucoup se disent «à buts multiples». L'exemple des coopératives Nguru Nsukka au Nigéria et Lume Adama en Ethiopie montre que fournir des facteurs de production agricole à leurs membres ou commercialiser leur production est souvent une tâche difficile pour les petites et les jeunes coopératives et une charge de travail telle qu'elle les empêche de remplir d'autres fonctions. Cependant, nous constatons souvent qu'après une période de consolidation, c'est-à-dire quand la coopérative réussit à générer des excédents et à en mettre une partie de côté, elle a tendance à se lancer dans des activités auxiliaires directement liées au cœur de son métier. Ce fut le cas pour la coopérative de thé Rooibos en Afrique du Sud qui a commencé à s'occuper du stockage, du conditionnement et de l'équipement. D'autres cherchent à se développer dans les domaines du crédit, de l'assurance, de l'éducation ou des services médicaux. L'exemple des coopératives El-Mehala Al-kubra en Egypte et Kuapa Kokoo au Ghana montre que ces services supplémentaires sont mis en place à la demande explicite des membres. Ils bénéficient aux membres et à la coopérative car ils renforcent la cohésion sociale entre des membres qui deviennent plus attachés à leur structure.

Domination financière des coopératives d'épargne et de crédit (COOPEC)

Depuis vingt ans, les initiatives en matière de crédit se multiplient partout en Afrique et dans le monde. Elles sont très diverses en termes opérationnels. Lapenu et Zeller (2002) font une distinction entre les coopératives, les groupes de solidarité, les banques villageoises et les microbanques qui recourent à des contrats individuels. Mais la diversité est visible également en termes d'intégration. De nombreuses initiatives de crédit fonctionnent dans un splendide isolement et ne survivent que grâce à une assistance extérieure. D'autres appartiennent à des réseaux plus intégrés. Dans de nombreux pays (Kenya, Nigéria, Niger, Rwanda, Cap-Vert), les COOPEC constituent le deuxième secteur coopératif et gagnent encore du terrain. Très souvent, une COOPEC se greffe à une organisation existante (paroisse, syndicat, société, etc.) ou à une autre coopérative (souvent agricole). A l'instar des institutions de microfinance, les COOPEC répondent au besoin toujours urgent d'accès au capital des plus pauvres en Afrique. A partir d'une enquête menée par l'IFPRI (International Food Policy Research Institute) en 1999, Lapenu et Zeller (2001) ont constaté qu'en Afrique (contrairement à ce

qui se passe dans d'autres parties du monde), les COOPEC constituaient la forme prédominante d'institutions de microfinance. Pour Zeller (2003: 21), l'aptitude des COOPEC à desservir un grand nombre de déposants et à utiliser leur épargne pour fournir une gamme de prêts diversifiés à leurs membres sont les principaux avantages comparatifs des COOPEC, auxquels s'ajoute leur capacité à toucher des personnes qui sinon resteraient exclues des marchés financiers. Zeller conclut que si la plupart des membres des coopératives d'épargne et de crédit ne sont pas pauvres, le large rayon d'action de ces structures leur permet de toucher beaucoup de pauvres. Certaines des COOPEC analysées dans cette étude affichent des résultats impressionnants à cet égard. La COOPEC Harambee au Kenya ne compte pas moins de 84 000 membres, emploie 235 personnes et a réalisé un chiffre d'affaires de plus de 500 millions de shillings kenyans (ce qui équivaut environ à 7 100 000 dollars américains) en 2005. Dans ce même pays, la COOPEC Mwalimu a présenté des chiffres encore meilleurs pour l'année étudiée. Avec moins de membres (44 400), elle a généré un chiffre d'affaires de plus de 700 millions de shillings kenyans (10 millions de dollars américains environ). Au Sénégal, plus d'un demi-million de personnes appartiennent à l'un des trois principaux mouvements d'épargne et de crédit du pays. Au Rwanda, 398 799 personnes, soit 12 pour cent de la population adulte, sont membres de l'une des coopératives d'épargne et de crédit affiliées à l'Union des banques populaires. En 2004, leur épargne collective représentait 44 millions de dollars américains. La même année, les 250 sociétés membres de l'association des COOPEC du Ghana ont proposé leurs services à plus de 156 000 actionnaires des coopératives qui avaient déposé plus de 314 milliards de cedis et bénéficié de quelque 262 milliards de cedis de prêts.

Une myriade d'autres coopératives

En dehors de l'agriculture et du crédit, les coopératives africaines ont investi beaucoup d'autres secteurs. Le chapitre consacré au Sénégal, par exemple, décrit le rôle stratégique des *coopératives d'habitat* pour les migrants marginalisés de la périphérie de Dakar. En Afrique du Nord et de l'Est aussi, ces coopératives revêtent de plus en plus d'importance dans le contexte d'un afflux de populations rurales vers les grandes villes. Rien qu'en Ethiopie, on en recense 3 400. La fédération des coopératives d'habitat égyptienne regroupe près de 2 000 coopératives, soit deux millions de membres. Le Kenya compte 495 coopératives d'habitat. Généralement, le nombre de personnes logées par ces structures est relativement faible par rapport aux besoins. Toutefois, le nombre de projets d'habitat informels reposant sur l'entraide et d'ONGs qui travaillent avec les coopératives dans les zones urbaines et dans les zones rurales appauvries augmente indéniablement.

Au Cap-Vert, les *coopératives de consommateurs* représentent les deux tiers des coopératives du pays. Elles sont également bien implantées en Egypte où 4 320 d'entre elles sont affiliées à leur fédération. Dans le chapitre consacré à ce pays, Abdel Aal remarque que les activités de ces coopératives se développent beaucoup depuis deux ans. Les coopératives de consommateurs sont également bien établies en Ouganda (240 structures), au Kenya (180) et au Sénégal (plus de 120).

Les *coopératives de transport* sont également présentes dans la plupart des pays étudiés, notamment en Ouganda (275). Dans plusieurs pays, elles opèrent dans les secteurs du tourisme et du transport urbain. Les coopératives d'artisanat, d'activités artisanales à domicile et les autres petites coopératives de production, plus récentes, sont aussi de plus en plus nombreuses. Comme nous l'avons déjà dit, seule une minorité d'entre elles appartiennent aux travailleurs. C'est tout de même le cas de plus de 400, plutôt prospères, en Egypte, et de la nouvelle vague de coopératives de travailleurs noirs en Afrique du Sud. Dans beaucoup d'autres pays, les membres entretiennent une relation moins étroite avec leur coopérative «sectorielle». Cela concerne plus de 1 500 coopératives d'artisanat en Ethiopie, les coopératives d'artisans et les coopératives Jua Kali («Chaud soleil») des travailleurs du secteur informel au Kenya.

En outre, nous constatons que dans la plupart des pays les coopératives investissent de nouveaux domaines. Les coopératives de distillerie jouent un rôle important au Ghana. Elles ont bénéficié d'une législation spéciale qui oblige tous les distillateurs et négociants de gin local (akpeteshi) à s'affilier à une coopérative de distillateurs. La loi autorise ces coopératives à recouvrer des taxes pour le compte de l'Etat. Ce faisant, elles s'exercent à collecter les cotisations de leurs quelque 35 000 membres. Dans le cadre de cette étude, nous avons identifié des coopératives dans le secteur minier, des loisirs, de l'ingénierie, des infrastructures de base, des services d'éducation et des services de santé. La base sociale, les effets sur l'emploi et la performance économique de certaines d'entre elles peuvent être évalués à l'aide du tableau 2.4.

Tableau 2.4: Base socio-economique et performance d'un panel de coopératives

Pays	Nom et type	Membres	Employés directs	Chiffres clés	Finalité principale	Autres services
Cap-Vert	Unicoop de Fogo (consommateurs)	404	58	CA : 2,8 millions €	Biens de consommation	Prêts, rénovation de logements, assistance funéraire
Egypte	Coopérative de production agricole de Gizeh	145	145 (travailleurs-membres)	n.a.	Production commune	Développement de compétences, transport
Egypte	Coopérative générale des travailleurs du textile (tissage et filage)	38 950	900	CA : 69,2 millions £E	Biens de consommation	
Ethiopie	Union des caféiculteurs de l'Oromia (sec.)	74 725	20	CA : 8 millions \$, 2 691 t de café	Commercialisation et exportation de café	Brûleries en Europe et aux Etats-Unis ; création d'une banque coopérative
Ghana	Kuapa Kokoo Ltd (commercialisation du cacao)	45 000	261	Vend 38 000 t de cacao par an	Commercialisation de cacao	Epargne et crédit, développement communautaire, chocolat
Kenya	Coopérative de producteurs laitiers Githunguri	6 000	300	80 000 l de lait/jour, CA : 1 milliard KES	Commercialisation et transformation de lait	Alimentation animale ; insémination ; vulgarisation ; crédit

Madagascar ⁴	Union FFTA (sec.), région de la Sofia	2 351	n.a.	Capital 2003 : 659 millions FMG	Agriculture	Achat commun de facteurs de production et commercialisation commune
Madagascar	Union ROVA (sec.), région de Vakinankaratra	270	n.a.	CA : 412 millions FMG en 2003	Collecte et transformation de lait	
Mozambique	UGC (União Geral de Cooperativas Agro-Pecuárias de Maputo) (sec.)	6 600	1 250 (personnel et travailleurs)	n.a.	Coopérative de production de volaille	Facteurs de production ; crédit ; services de santé ; éducation des membres (femmes à 95 %)
Niger	Groupements Mooriben (banques céréalières) (tert.)	19 112	450	Couvrent 37 % des besoins alimentaires	Stockage de céréales	Fourniture de facteurs de production, crédit, vulgarisation, radio
Nigéria	CICS Nigerian Police Cooperatives (sec.)	110 000	120		Crédit et biens de consommation	
Nigéria	University Women's Coop Society	250	55	n.a.	Biens de consommation	Ecole maternelle
Rwanda	Union des banques populaires (sec.)	398 799	600	Epargne : 44 millions ; Prêts : 36 millions ; bénéfice net : 1,5 million (en \$)	Epargne et crédit	Couverture de risque

⁴ Données sur Madagascar : www.fert.fr/holding/FERT-Madagascar. 2004. Rapport d'activités 2003 et Perspectives 2004. Un engagement professionnel et durable au côté des paysans malgaches (Paris). Données sur le Mozambique : www.oxfam.ca/news/Mozambique/anniversary.htm (au 11 avril).

Rwanda	Union des coopératives rizicoles au Rwanda (Ucorirwa) (sec.)	40 148			Couvre 35 % de la consommation nationale de riz	Production et vente communes	Entretien et infrastructure
Sénégal	Coopérative d'habitat Mboro	400	30	800 millions de francs CFA investis	Construction	Assurance vie	
Sénégal	Fenajee Fédération Nationale des GIE de Pêcheurs (sec.)	45 000		Actifs : 11 000 pirogues	Outils et crédit pour pêche et traitement du poisson	Lobbying	
Afrique du Sud	Rooibos Tea, Le Cap	36	2	n.a.	Production commune de thé	Formation des membres, répliation	
Tanzanie	Kasimana Agricultural Marketing Cooperative Society	160	6	176 millions Tsh	Commercialisation de tabac	Distribution de facteurs de production aux membres	
Ouganda	Jinja Teachers Savings and Credit Cooperative	600	2	Epargne : 22 000 \$; prêts : 19 600 \$	Epargne et crédit	Société funéraire, acquisition de compétences	
Ouganda	Uganda Co-op Transport Union (UCTU)	44	95	3,5 millions \$	Transport commun		

Source: La présente étude, 2005

Composition des coopératives africaines: Où sont les pauvres et les femmes?

La documentation disponible sur les coopératives africaines est très peu fournie et très souvent spéculative. Concernant la composition de ces structures, elle avance généralement deux hypothèses. La première suggère que le profil des membres reflète la stratification sociale rencontrée en dehors des coopératives, et dès lors leur potentiel à modifier les relations sociales dans la société est limité. Les plus pauvres ne pourraient pas accéder aux coopératives. Ils pourraient même en être exclus. L'autre hypothèse, qui prolonge la première, est que la participation des femmes est faible et sert essentiellement à légitimer et perpétuer les inégalités.

Nos conclusions nuancent ce point de vue schématique. La plupart des études par pays indiquent que les coopératives opèrent surtout dans les zones rurales et urbaines où la pauvreté prévaut. A l'échelle du secteur, nous pouvons conclure que les petits agriculteurs pauvres constituent l'essentiel des membres. Beaucoup d'études par pays rapportent aussi l'existence de coopératives de pauvres, créées pour permettre à leurs membres de faire du négoce informel et de s'entraider en période de crise ou en cas de besoin de crédit. Nombre de ces coopératives ne sont pas enregistrées ni reconnues par les autorités. Beaucoup sont créées aux fins de lobbying par des pauvres qui connaissent la préférence des bailleurs de fonds ou des gouvernements pour les organisations de type coopérative. Comme le suggèrent les travaux sur le capital social (Narayan & Pritchett, 1999 ; Maluccio, Haddad et May, 2000), les pauvres qui rejoignent ces groupes coopératifs peuvent s'attendre à y gagner beaucoup. Ces coopératives peuvent contribuer à réduire les risques et la vulnérabilité au travers de pratiques d'entraide (souvent informelles et ad hoc) ou d'autres échanges bénéfiques pour toutes les parties concernées. Mais pour diverses raisons, la plupart sont incapables d'apporter plus qu'une aide de subsistance à leurs membres et ne se développent pas. L'homogénéité des membres est à cet égard un frein structurel majeur car elle limite la formation de capital. Les mécanismes de solidarité appliqués sont distributifs plutôt que redistributifs. Les relations sociales et, partant, le capital social sont restreints. Beaucoup de ces structures présentent de sérieux déficits organisationnels et d'aptitude à diriger. Quelques cas mentionnés dans nos études par pays vont à l'encontre de cette vision pessimiste. Toutefois, nous supposons que le relatif succès de certaines coopératives Jua Kali au Kenya, de la coopérative de cireurs de chaussures en Ouganda et des coopératives de la Jeunesse Ouvrière Chrétienne (JOC) au Rwanda tient au fait que certains, parmi les moins pauvres, adhèrent à ces coopératives et y investissent. Il peut s'agir d'agriculteurs ou de négociants relativement aisés qui rejoignent les coopératives pour bénéficier directement d'avantages matériels ou jouir d'un certain pouvoir, ou encore de personnes qui ne sont pas des bénéficiaires potentiels (bailleurs de fonds,

fonctionnaires, religieux). En d'autres termes, le capital social de ces coopératives s'étend au-delà du groupe des pauvres.

Une forte proportion des coopératives en Afrique (et ailleurs) est constituée de membres hétérogènes, pauvres et moins pauvres. La question pertinente qui se pose à cet égard est de savoir si les pauvres contrôlent aussi leurs coopératives. Dans l'une des rares études détaillées sur ce sujet, Aal et Hassan (1998) établissaient que 44,2 pour cent des agriculteurs membres de coopératives agricoles en Egypte étaient illettrés, contre seulement 24,8 pour cent des membres des conseils d'administration qui, de surcroît, possédaient souvent plus de terres.

Dans nombre de pays, le seul fait de devoir acheter des actions et parfois verser une cotisation annuelle empêche les plus démunis d'adhérer à une coopérative. Il sera difficile aux travailleurs journaliers de rejoindre une coopérative car ils forment une sous-classe que même les agriculteurs pauvres et les gardiens de troupeaux éviteront. Les études de cas par pays indiquent également que de nombreuses COOPEC attirent les nouvelles classes moyennes inférieures (fonctionnaires, infirmières, enseignants, petits entrepreneurs et groupes de professionnels). Même si elles touchent les pauvres des zones rurales et urbaines, comme c'est le cas dans tous les pays étudiés, les COOPEC ont tendance à attirer les mieux lotis d'entre eux. Une étude de Petrie (2002) sur les COOPEC au Rwanda a révélé que les dépenses mensuelles des ménages membres (263 dollars américains)⁵ étaient plus élevées que celles des ménages non-membres (162 dollars américains). Elle atteste, comme la nôtre, que les coopératives d'épargne et de crédit africaines représentent une population pauvre considérable. Ces COOPEC génèrent, en ce sens, des relations sociales entre les couches sociales mais aussi un capital social au-delà des divisions sociales. Dans l'étude de cas du présent ouvrage consacrée au Kenya par exemple, Fredrick Wanyama indique que des personnes d'origines ethniques diverses participent aux mêmes coopératives financières. Cela a des effets positifs dans la mesure où, comme l'explique Narayan (1999), des liens et des passerelles (un capital social détenu par plusieurs couches de la population) sont essentiels à la cohésion sociale et à la réduction de la pauvreté.

Concernant la question du genre, la plupart des coopératives sont créées par des hommes, composées d'hommes et dirigées par des hommes. Quand leur composition est mixte, elles sont souvent dominées par des membres de sexe masculin et des directeurs. Par exemple, 75 pour cent des membres des coopératives agricoles au Kenya sont des hommes. Comme l'explique Wanyama, cela est directement lié au fait que traditionnellement, les ressources agricoles (terres, bétail, équipement...) appartiennent aux hommes. Dans d'autres secteurs comme celui des COOPEC ou des coopératives de consommateurs, la position et

⁵ Ajusté pour les dépenses économiques et agricoles.

le rôle des femmes sont plus importants. Cela se reflète au niveau des adhésions, des postes dans les conseils d'administration, du personnel et de l'équipe de direction. Il est généralement reconnu que les femmes sont beaucoup plus fiables lorsqu'il s'agit de rembourser un crédit, ce qui les rend d'autant plus légitimes pour représenter un ménage dans une COOPEC. Dans les pays francophones d'Afrique de l'Ouest, une bonne partie des groupements d'intérêt économique sont composés exclusivement de femmes (leur émancipation fut d'ailleurs l'un des motifs de création de ces structures). La préférence des bailleurs de fonds pour les actions de discrimination positive n'y est sans doute pas étrangère mais certaines de ces coopératives jouent un rôle considérable dans l'expression des intérêts des femmes. Au Sénégal, par exemple, l'union des coopératives féminines regrouperait 15 800 femmes actives dans dix coopératives.

L'Afrique du Sud est le seul pays où la représentation des genres est inversée; deux tiers des membres des coopératives «émergentes» enregistrées (aux mains de la population noire, contrairement aux coopératives établies appartenant à la population blanche) sont des femmes. Cela reflète probablement la culture de militantisme que beaucoup de femmes ont acquise pendant et après la lutte contre l'apartheid.

Notre *principale conclusion* concernant les caractéristiques des membres est peut être plutôt d'ordre méthodologique que relatif au contenu: même au micro-niveau, l'*absence de données* sur la composition des structures coopératives est alarmante. Dans ces conditions, l'impact de toute politique en direction des coopératives en Afrique et sa capacité à renforcer le mouvement resteront très aléatoires.

Le dynamisme des coopératives africaines

L'évaluation rapide que nous avons menée dans 16 pays tend à indiquer une hausse du nombre de coopératives. Dans certains pays sans solide tradition de développement coopératif, comme le Rwanda et l'Éthiopie, l'appui du gouvernement et des bailleurs de fonds accélère l'organisation de ces structures. Néanmoins, nos correspondants estiment que le secteur coopératif remplit une fonction économique mineure. Les principales faiblesses ont été identifiées dans les domaines de la gestion, de la direction, de la gouvernance, de l'accès au capital et du vieillissement des acteurs clés. Les atouts repérés étaient l'implication des membres, la large base sociale du secteur coopératif et la volonté de revitaliser les anciennes structures. La libéralisation et la déréglementation restaient problématiques pour le secteur dont le développement paraissait menacé par la lassitude des bailleurs de fonds.

Il est intéressant d'étudier pourquoi certaines coopératives africaines sont viables et dynamiques, et d'autres pas. Une lecture comparative des études de

cas a amené nos chercheurs à identifier les ingrédients des coopératives viables, que nous détaillons ci-après.

Les coopératives sont des associations

Les coopératives qui réussissent sont des associations volontaires intégrées localement. Leurs membres ont une identité collective et participent à la vie associative de la coopérative. Ils partagent ces caractéristiques avec d'autres types d'organisations de l'économie sociale (Defourny, Develtere et Fonteneau, 2001). L'homogénéité des intérêts est généralement considérée comme un facteur crucial pour la dynamique sociale des groupes mais aussi pour leurs activités professionnelles. Les membres s'expriment plus facilement quand ils ont quelque chose en commun et partagent les mêmes expériences. Ils travailleront d'autant plus volontiers avec la coopérative (et donc augmenteront leur activité) si les autres coopérateurs font de même. Pour préserver une homogénéité suffisante des intérêts de leurs membres, les coopératives ont tendance à limiter leurs activités à des secteurs très étroits (Skurnik, 2002). Les fréquents contacts et interactions impliquant les membres, les dirigeants et les administrateurs sont essentiels pour renforcer la confiance et la fidélité. Certaines des coopératives de notre échantillon investissent beaucoup dans la gestion des relations entre membres et apportent à ces derniers cette valeur supplémentaire qui les fidélise. La coopérative Menshat Kasseb de Gizeh (Egypte), par exemple, ne se contente pas de transformer et de commercialiser les produits agricoles de ses membres; elle propose aussi des formations, des cours d'économie domestique pour ses membres de sexe féminin, des soins de santé et une assistance spécifique pour les petits agriculteurs et les plus pauvres (par exemple en subventionnant l'expédition vers les marchés). Pour réussir, une coopérative a besoin de dirigeants ou d'entrepreneurs indépendants compétents en matière d'organisation professionnelle et d'économie et entretenant de bonnes relations avec les membres et les agents externes. Ces leaders doivent exprimer et défendre les intérêts individuels et collectifs de la communauté qu'ils représentent.

La plupart des coopératives dynamiques que nous avons étudiées avaient aussi une mission explicite et une vision claire du rôle de leur organisation, de ses défis et de ses stratégies. Elles pouvaient même se développer dans un environnement peu hospitalier pour les entreprises coopératives indépendantes, comme en témoignent les quelque 400 groupes Mooriben du Niger. Sanda Maman Sani constate que le partage d'une vision commune et le sentiment d'appartenance à une même «famille étendue» sont des facteurs de réussite déterminants.

De plus, notre étude montre que les coopératives qui réussissent sont très axées sur les résultats et font preuve de créativité pour trouver des solutions aux problèmes

quotidiens de leurs membres. La plupart ont conçu un modèle d'organisation qui pouvait garantir l'appropriation et le parrainage par les membres, mobiliser les ressources locales et attirer un soutien extérieur suffisant. Quelques-unes combinent des entités juridiques différentes comme des coopératives, des trusts, des GIE ou des ONGs. Beaucoup revendiquent explicitement une stratégie d'expansion. Elles veulent croître en tant qu'associations (en termes de portée) et en tant qu'entreprises (en termes de rentabilité, de part de marché, etc.).

Les coopératives en tant qu'entreprises

Comme les précédents tableaux l'illustrent, le continent africain compte des entreprises coopératives tout à fait imposantes. Toutes les coopératives viables que nous avons étudiées procurent des avantages financiers et économiques considérables à leurs membres. Ces structures dynamiques dépendent beaucoup de la mobilisation du capital local et insistent sur cet aspect. Même si elles ont été lancées avec les fonds d'une agence de développement ou d'un gouvernement, elles ont peu à peu généré de plus en plus de ressources à partir de leurs propres opérations et au travers de la vente de parts, de prêts et de l'épargne des membres. Une récente évaluation par le Groupe consultatif d'aide aux populations les plus pauvres (CGAP) de projets de microfinance soutenus par la Banque mondiale et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) (2006) a conclu que les groupes qui travaillent avec leur propre argent surveillent beaucoup mieux leurs investissements et leurs dépenses. Nous supposons que le choix des dépenses et les autres comportements opportunistes de la direction et du personnel ne peuvent être compensés que si les membres sont suffisamment intéressés financièrement à leur entreprise. Kaba et al. (2005), évoquant les liquidités excessives des coopératives d'épargne et de crédit au Bénin, suggèrent cependant que cela risque de rendre la direction plutôt conservatrice. Selon eux, et pour éviter les critiques de la majorité de leurs membres, les dirigeants de ces coopératives préfèrent souvent des investissements moins rentables plutôt que des prêts plus risqués à certaines catégories de membres.

Nous pouvons également conclure à partir des cas que nous avons étudiés que les coopératives rentables fonctionnent invariablement quand elles sont gérées comme des entreprises régies par la demande et orientées vers le marché. Elles recherchent des niches et des produits commercialisables, investissent dans une gestion de qualité et leurs politiques de tarifs et de taux d'intérêt s'inspirent des conditions du marché (et ne relèvent pas d'une démarche altruiste). Plusieurs d'entre elles, comme la NUCAFÉ mentionnée par Mrema dans son étude en Ouganda, apportent un soutien commercial à leurs membres et récompensent la qualité. Dans les coopératives qui réussissent, l'investissement et les transactions des membres se traduisent par des avantages considérables et souvent prévisibles. Le personnel professionnel est recruté si nécessaire en dehors de la

coopérative et bénéficie de politiques de fidélisation. Enfin, les dirigeants et les membres affichent leur préférence pour une approche axée sur la croissance en termes d'actifs, de chiffre d'affaires, de parts de marché et de rentabilité. Ces conclusions, issues de nos études de coopératives prospères, sont confirmées par d'autres études de cas (Yeboah, 2005; Tesfaye Assefa, 2005, par exemple).

La gouvernance, dénominateur commun

Notre étude des coopératives qui réussissent révèle aussi que les éléments de gouvernance jouent un rôle crucial dans la maîtrise des forces associatives et économiques à l'œuvre dans ce type de structure. On laisse souvent entendre que les problèmes de représentation sont plus fréquents, gênants et aigus dans les coopératives que dans d'autres entreprises (qui n'appartiennent pas à des investisseurs). En d'autres termes, identifier qui assumera le mieux la fonction entrepreneuriale – les membres, les administrateurs ou les dirigeants – serait un problème inhérent aux coopératives.

Il n'existe pas de base théorique concluante ni de preuve empirique pour étayer cette vision pessimiste. Dans tous les cas, les différents acteurs de la coopérative doivent trouver des modes d'interaction qui minimiseront les coûts décisionnels. Il est bien connu qu'une homogénéité suffisante des intérêts au sein d'une classe potentielle d'acteurs (membres, personnel, financiers, etc.) a un impact déterminant sur les coûts de la prise de décision collective. La transparence, la gouvernance démocratique, la responsabilité interne et le contrôle sont les ingrédients nécessaires pour créer cette homogénéité d'intérêts et limiter le parasitisme, la poursuite d'objectifs partiels, l'opportunisme ou d'autres comportements inadaptés. Les études de cas confirment que la définition institutionnelle du modèle coopératif avec ses assemblées générales, ses conseils d'administration élus et cooptés, ses comités de gestion et ses diverses agences de contrôle est bien adaptée pour limiter les conflits lors des interactions et les rendre prévisibles, dans une certaine mesure. Comme le montre l'exemple de la coopérative à forte croissance Rooibos en Afrique du Sud décrite par Jan Theron dans ce livre, cela implique souvent une bonne dose d'éducation des membres, de délibérations et de débats internes pour éviter la tendance des membres à chercher des succès rapides.

Partenaires externes

Nos études de cas confirment que le dynamisme suppose de véritables capacités organisationnelles et économiques internes combinées à un appui adéquat. Au Kenya, par exemple, la coopérative des producteurs laitiers Githunguri montre qu'une relation accommodante et cordiale avec les structures bureaucratiques locales peut contribuer à éviter toute autre intrusion du gouvernement dans les affaires de la coopérative. Cette dernière a en outre bénéficié d'un appui international sous la

forme d'un prêt à faible taux d'intérêt qui l'a aidée à étendre considérablement ses activités. La coopérative Kuapa Kokoo au Ghana et la coopérative de thé Rooibos en Afrique du Sud prouvent que le commerce équitable peut aider ces structures à accéder à un marché plus large. La collaboration entre l'acteur du commerce équitable Max Havelaar et le réseau CDI dans le nord de la République démocratique du Congo a généré un excédent de presque 3 millions de dollars américains entre 1995 et 2003 pour cette région déchirée par la guerre. Eshuis et Harmsen (2003) rapportent que le commerce équitable a permis à l'union de coopératives Kagera en Tanzanie d'injecter dans la région un revenu supplémentaire de l'ordre de 5 millions de dollars américains entre 1991 et 2003. Toutes les coopératives couvertes par notre étude qui réussissent ont volontairement renforcé leur collaboration avec d'autres coopératives mais aussi avec des centres de recherche, des ONGs, des structures d'appui et d'autres partenaires externes qui pouvaient leur être utiles. Aucune ne s'est développée isolément ni ne s'est limitée à travailler avec un partenaire particulier. Chacune a essayé de prendre en main son destin en recherchant consciemment des opportunités ainsi qu'un capital financier, humain et social dont l'ensemble du projet coopératif pourrait bénéficier.

Le rôle des partenaires externes: Gouvernements et bailleurs de fonds

Le début des années 1990 fut marqué par la libéralisation et la déréglementation de l'économie en Afrique, plus ou moins imposées au travers de programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale et du Fonds Monétaire International (FMI). Ce nouveau contexte altéra radicalement la relation entre les gouvernements, les bailleurs de fonds et les coopératives. Ces dernières durent désormais fonctionner comme des entreprises indépendantes. La conclusion de l'étude consacrée en 1993 aux coopératives par la Banque mondiale reflétait cette réalité: «(...) l'analyse a montré que les organisations rurales ne pouvaient pleinement développer leur potentiel d'entreprises durables et autogérées que si le cadre politique et législatif du pays était favorable aux initiatives du secteur privé et aux activités collectives» (Hussi et al., 1993:70). Nous avons vu que les bailleurs de fonds contribuèrent énormément à légitimer et financer le parrainage des coopératives par l'Etat pendant la période post-coloniale. Ils participèrent tout autant au démantèlement de ce système à partir des années 1990. Quel est donc le nouveau rôle du gouvernement et des bailleurs de fonds en matière de développement coopératif en Afrique?

Législation

Les gouvernements peuvent adopter diverses attitudes à l'égard des coopératives. Ils peuvent mettre en place un cadre législatif et institutionnel qui laissera toute latitude aux coopératives ou interviendra dans leurs affaires, pour les soutenir

ou les contrôler. Le contrôle pourra être «défensif», le gouvernement tentant de maîtriser toutes les initiatives de la société civile, ou «instrumentalisés», les autorités essayant de mettre les coopératives au service de leur propre politique économique. Comme cela a été décrit en détail, la plupart des régimes africains postérieurs à l'indépendance percevaient avant tout les coopératives comme des instruments de la bureaucratie du gouvernement et de l'Etat. Les coopératives étaient en ce sens soumises à une logique politique. Après le rapport de 1993 de la Banque mondiale qui fit autorité, le secteur coopératif était censé être exposé à la nouvelle orthodoxie du secteur privé. La question fut alors de savoir si les gouvernements avaient perdu le contrôle des coopératives et quel effet cela avait eu sur le secteur. Il convient de remarquer que l'entrée en vigueur des mesures incitant à un ajustement structurel coïncida avec le passage de régimes autoritaires à d'autres relativement démocratiques dans divers pays africains. Le tableau 2.5 fournit un aperçu des relations entre les gouvernements et le secteur coopératif dans les pays étudiés. Il indique pour chaque pays la législation propre aux coopératives, la principale agence gouvernementale en charge des coopératives, le mécanisme d'enregistrement et les autres mesures de soutien.

Le tableau montre clairement que dans la plupart des pays africains, la relation entre le gouvernement et les coopératives fut reconsidérée dans les années 1980 et 1990: le cadre législatif existant était alors perçu comme obsolète et devant être remplacé. Divers pays lancèrent un processus consultatif associant les coopératives pour définir les grandes lignes d'une législation adaptée. Ces tentatives ne donnèrent pas les résultats attendus, comme l'a reconnu le rapport d'avancement de la sixième Conférence ministérielle sur les coopératives de l'ACI (1999). Cela s'explique principalement par l'absence de connaissances et de capacités au sein du secteur coopératif et par la tendance des gouvernements à s'arroger le processus d'élaboration des lois. Diverses organisations internationales comme l'OIT, l'ACI et certains mouvements coopératifs du Nord intervinrent et jouèrent un rôle décisif dans la création d'une nouvelle génération de lois pour les coopératives. La déclaration de 1995 de l'ACI sur l'identité coopérative et la Recommandation 193 de l'OIT pour la promotion des coopératives eurent un effet catalyseur sur la transformation des relations entre les gouvernements et le secteur coopératif et sur le nouveau cadre législatif concomitant. Le service des coopératives de l'OIT aida divers gouvernements à formuler des politiques de développement coopératif modernes et exhaustives. Plusieurs pays africains adoptèrent explicitement la nouvelle définition et les nouveaux principes, par exemple l'Afrique du Sud avec sa récente loi (2005) sur les coopératives. Comme notre présentation l'indique clairement, beaucoup de pays africains s'appuient toujours sur un cadre juridique ancien et souvent obsolète ou qui fonctionne mal.

Tableau 2.5: Implication des gouvernements dans le secteur coopératif

Pays	Législation	Acteur principal	Enregistrement	Politique de soutien
Cap-Vert	Constitution de 1975, libéralisation après 1990	N'existe plus, remplacé par le Foro Cooperativo indépendant	(N'existe plus, remplacé par un service notarial onéreux)	Pas d'ingérence ni de soutien
Egypte	Constitution de 1971, législation sectorielle 70-80	Différent départements (suivant secteur)	Méticuleux mais décentralisé (diverses entités)	Politique qui dirige plus qu'elle ne soutient
Ethiopie	Proclamations de 1978, 1995 et 1998	Federal Cooperative Agency (FCA)	Par la FCA (obligatoire)	Formation et appui technique à destination des unions/coopératives primaires
Ghana	1968, restrictive (nouvelle loi en préparation)	Dépt des coopératives (<i>Registrar</i>)	Mise en œuvre méticuleuse	Encourage les PME à devenir des coopératives; accent sur les pré-coopératives
Kenya	1966, libéralisée en 1997 (cadre politique et loi)	Dépt des coopératives (promotion)	<i>Commissioner</i> pour le développement des coopératives (approbation)	Contrôle du «caractère coopératif»
Niger	Nombreuses lois et réglementations : 2003 (assoc. rurale), 2004 (assoc. crédit)	Divers ministères	Coûteuse et pas encouragée	Tutorat décentralisé (pour les catégories GIE et Coopératives)
Nigéria	1993 (fédérale) + lois des Etats, non restrictives	Dépt des coop. (au niveau fédéral et des Etats)	Département des coopératives	Ingérence (mise en œuvre de la politique)

Afrique du Sud	1981 (« Ancienne loi ») ; 2005 (« Nouvelle loi »)	Bureau du <i>Registrar</i>	Tentatives de suivi des coopératives (finance, membres)	Limitée
Rwanda	Législation de 1988, n'est plus appliquée depuis 1994	Groupe de travail ministériel provisoire	(aucun)	2005: Groupe de travail législation, formation et promotion
Sénégal	1983 (coops) ; 1995 (mutuelles et associations d'épargne/crédit)	BSOAP (Bureau suivi org. auto-promotion)	BSOAP	Le BSOAP peut intervenir à la demande
Ouganda	1991 (obsolète)	Département des coopératives (n'existe plus)	Mise en œuvre floue	Pas d'ingérence ni de soutien

Source: La présente étude, 2005.

Orientations politiques

Il ressort clairement de notre étude que la politique coopérative est très erratique dans la plupart des pays africains. De nouvelles orientations politiques sont données et des programmes sont élaborés de manière incohérente. Il en allait déjà ainsi pendant l'âge d'or du contrôle bureaucratique de l'Etat sur le secteur coopératif et apparemment rien n'a beaucoup changé. Cette situation crée généralement un climat d'incertitude pour les coopératives et leurs promoteurs.

De toute évidence, et dans la plupart des pays, le gouvernement et l'appareil d'Etat auparavant très impliqués dans les coopératives le sont moins aujourd'hui, dans des proportions variables selon les pays. La progression et les effets de ce processus de sevrage et le nouveau rapport entre l'Etat et les coopératives ont fait l'objet de plusieurs monographies (Owango & Lukuyu, 1998; Akwabi-Ameyaw, 1997; Putterman, 1995) et nos études par pays en donnent une bonne illustration.

Au Cap-Vert, le secteur coopératif a été radicalement abandonné par le gouvernement et s'auto-régule. Cette situation contraste beaucoup avec le zèle «marxiste» des jeunes années de cette république où le mode de production coopératif était solennellement proclamé dans la constitution. Après 1990, la libéralisation fut introduite et les institutions de l'Etat qui promouvaient le secteur coopératif disparurent rapidement. Comme Gomes Mendonça le

rapporte dans le chapitre consacré au Cap-Vert, cette situation sema le désordre dans le secteur. Le nombre de coopératives et de membres s'effondra. Le *Foro Cooperativo*, coalition non gouvernementale de coopératives, peine à réorganiser le mouvement sans l'appui de l'Etat et d'une législation coopérative appropriée.

En Ouganda, le départ du gouvernement entraîna l'effondrement de beaucoup de coopératives et d'unions. Il favorisa aussi l'émergence de coopératives non traditionnelles spécialisées dans de nouvelles cultures comme la vanille et les oléagineux. Au Ghana, l'histoire est compliquée par une lutte apparente pour le contrôle des coopératives entre le Département des coopératives et l'organisation faitière (GCC). Dans son chapitre consacré à ce pays, Tsekpo mentionne des tentatives de réorientation des coopératives pour qu'elles opèrent dans un environnement libéralisé mais ces efforts souffrent d'une absence de politique gouvernementale claire, de personnel compétent au niveau du gouvernement et des institutions du mouvement coopératif et de la préférence que de nombreux bailleurs de fonds et ONGs accordent à d'autres types de groupes.

Le gouvernement kenyan aussi a relâché son emprise sur les coopératives dont beaucoup ont ensuite périclité du fait d'une mauvaise gestion et d'une corruption caractérisée. Aujourd'hui, il s'implique plus pour faciliter le fonctionnement de ces structures que pour le contrôler. La supervision (par un Commissioner) est distincte des services d'appui (relevant d'un département). Comme Wanyama le montre dans l'étude de cas sur le Kenya, certaines coopératives sont sorties renforcées et ont beaucoup bénéficié de leur confrontation avec un marché plus libre et ouvert à la concurrence.

La configuration au Sénégal est encore différente. Dans le chapitre qu'il consacre à ce pays, Fall (2005) fait valoir que la crise économique des années 1990 et les programmes d'ajustement structurel engendrèrent un renouveau des mouvements coopératifs, perçus comme une solution à la portée d'une population de plus en plus vulnérable, y compris la classe moyenne urbaine. Dans le même temps, le cadre législatif et réglementaire propre aux coopératives et à des secteurs économiques spécifiques reste un obstacle sérieux pour le mouvement coopératif. Fall a calculé, par exemple, qu'il fallait cinq ans aux coopératives d'habitat pour mener à bien un projet de construction de logements, dont 26 mois de formalités administratives avant le début des travaux et 20 mois après la fin du chantier.

D'autres gouvernements ont adopté une attitude plus proactive à l'égard du secteur coopératif notamment, ce qui est fort intéressant, en Afrique du Sud, au Rwanda et en Ethiopie dont le paysage politique fut profondément bouleversé

pendant les années 1990. L'Afrique du Sud n'a pas encore fini d'élaborer sa législation pour reconnaître et surveiller ses coopératives nouvelles et émergentes. Elle a mis sur pied une unité de développement des coopératives et adopté une politique de développement coopératif, apparemment pour essayer de résorber la fracture entre l'économie formelle et l'économie informelle et créer des emplois pour les groupes défavorisés comme les femmes et les jeunes. La préférence du gouvernement pour les coopératives peut toutefois varier selon les provinces. Dans le KwaZulu-Natal, une politique spécifique prévoit que dix pour cent des marchés doivent être alloués aux coopératives. L'appui technique, financier et matériel à ces structures reste cependant relativement limité pour l'instant.

Alors que la phase de reconstruction après la guerre civile est toujours en cours, le gouvernement du Rwanda s'intéresse à toutes les formes d'initiatives de groupes économiques, notamment aux coopératives. Un groupe de travail interministériel est à pied d'œuvre pour réorganiser et renforcer les coopératives et les «inter-groupements» au travers d'une législation adéquate, de programmes de formation et de structures d'appui. En outre, la privatisation des usines de transformation de thé est présentée comme une opportunité pour les coopératives puisque le gouvernement a accepté d'octroyer d'office 10 pour cent des actions de ces usines à des coopératives.

En Ethiopie, le gouvernement est allé plus loin. La *Federal Cooperative Agency* (FCA) affecte provisoirement son personnel aux unions de coopératives, tandis qu'au niveau local, les dirigeants des coopératives primaires occupent souvent des postes clés dans les structures gouvernementales locales. Le gouvernement a également institué des études sur les coopératives dans quatre universités. Faute de leadership du mouvement sous la forme d'organisations faitières ou de fédérations, les coopératives n'offrent pas de réel contre-pouvoir face à un tel intérêt politique.

En Egypte, le *contrôle bureaucratique* apparaît comme l'une des caractéristiques de l'implication du gouvernement dans un secteur coopératif très développé qui couvre des activités économiques diverses dépendant toutes de ministères différents. Cela interdit l'unification du mouvement coopératif, et les méthodes «asphyxiantes» de l'administration bloquent toute concurrence. De plus, l'enregistrement d'une coopérative relève d'une procédure assez pointilleuse, voire dissuasive.

Au Niger enfin, Sanda Maman Sani évoque une avalanche de lois et de réglementations appliquées au secteur coopératif au fil des ans, qui sème la confusion. Elle s'accompagne d'une foule de mesures bureaucratiques qui freinent énormément la création de coopératives. Mais cette bureaucratie n'a jamais été en mesure de

stopper complètement les initiatives sociales et économiques innovantes, comme en témoignent plus de 400 groupes d'agriculteurs Mooriben très dynamiques.

L'implication des gouvernements africains à partir de 1994 se caractérise par les tendances suivantes:

- dans quelques rares pays, la politique de libéralisation a agi comme un processus de purification, séparant les coopératives viables des autres;
- la prolifération de nouveaux types d'initiatives relevant de l'économie sociale et de pré-coopératives a fait perdre aux coopératives enregistrées leur position privilégiée;
- souvent, les agences gouvernementales censées surveiller ou soutenir les coopératives sont sous-financées ou leur effectif n'est pas suffisant pour qu'elles jouent un rôle important; et
- dans plusieurs pays, le gouvernement a redécouvert le potentiel des coopératives en tant que partenaires autonomes pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Quelle est la place des bailleurs de fonds?

La politique de libéralisation apporta trop de changements trop tôt pour beaucoup de coopératives, entraînant leur effondrement ou les confrontant à un manque chronique de ressources financières et humaines. Celles qui parvinrent à survivre ou à refaire surface le durent souvent au soutien de bailleurs de fonds. Nos études par pays montrent que les coopératives africaines bénéficient de l'appui de quatre types de partenaires en matière de développement :

- les grandes agences de développement internationales ou bilatérales, au premier rang desquelles la Banque mondiale, l'OIT, la FAO et la structure allemande GTZ;
- les mouvements coopératifs du Nord: ACC (Canada), SCC (Suède), ACDI-VOCA (Etats-Unis) et DGRV (Allemagne) ;
- les structures coopératives internationales comme l'ACI et le WOCCU;
- les ONGs de développement des pays du Nord.

En comparant l'implication des bailleurs de fonds dans le développement coopératif sur le continent africain avant et après le début des années 1990, nous observons plusieurs changements importants (voir aussi Pollet & Develtere, 2004). Premièrement, le soutien du secteur coopératif en Afrique transite essentiellement par des ministères (Nigéria, Kenya, Niger, Egypte...), des organisations faitières ou des coopératives secondaires (Ghana, Afrique du Sud, Rwanda...) ou des agences d'appui comme les collèges coopératifs. Toutefois, les gros projets de développement coopératif tels ceux financés par les pays nordiques en Afrique de l'Est et les projets de l'OIT-ACOPAM en Afrique de l'Ouest dans les années 1980 et au début des années 1990 ont laissé de la place pour des interventions nationales et locales plus modestes.

Deuxièmement, les agences ont substitué à l'approche projet une démarche plus programmatique. Pour plusieurs d'entre elles, les programmes sont des boîtes à outils souples qui permettent aux bailleurs de fonds et à leurs partenaires d'atteindre des objectifs définis en commun de manière stratégique. Beaucoup privilégient des relations de travail sur le long terme avec des coopératives choisies plutôt que des engagements à court terme avec un large éventail de coopératives.

Nous observons aussi que diverses agences (celles liées au mouvement coopératif des pays du Nord en particulier) préfèrent promouvoir des réseaux consensuels entre coopératives et investir pour adapter l'environnement politique, juridique et fiscal où doivent évoluer leurs coopératives partenaires. De plus, les méthodes traditionnelles de transfert de savoir-faire disparaissent de plus en plus au profit de méthodes d'acquisition de connaissances. Quelques agences s'appuient encore sur l'envoi de personnel expatrié dans les structures coopératives. Bref, les partenaires du développement coopératif en Afrique s'approprient davantage les programmes d'appui coopératif et déterminent leurs propres besoins en termes de connaissances.

Hier, les coopératives étaient souvent réduites à des institutions sociales s'intéressant à certains groupes défavorisés. Aujourd'hui, la plupart des agences insistent sur le fait qu'il faut considérer les coopératives comme des acteurs économiques privés devant produire des excédents ou faire des bénéfices. Elles mettent plus l'accent sur des aspects comme la gestion financière, la solvabilité, la rentabilité, la viabilité financière, la pénétration du marché ou le retour sur investissement. Cette approche plus économique va de pair avec de nouveaux outils comme les fonds de prêts renouvelables, les garanties bancaires, les prêts ou le capital social. Les liens commerciaux sont encouragés. Ainsi, par exemple, il existe au Mali une coopérative qui produit du coton dans le respect de l'environnement, puis envoie sa récolte à une coopérative indienne qui en

fait des vêtements souvent vendus dans les magasins de détail de la coopérative suisse Migros. Si ce cas témoigne d'échanges coopératifs Sud-Sud et Sud-Nord, la plupart des activités commerciales profitables aux coopératives s'inscrivent toujours dans le cadre du commerce équitable qui est essentiellement un mécanisme correcteur des échanges commerciaux entre le Sud et le Nord.

Les coopératives sont la forme d'organisation de producteurs privilégiée des organisations de commerce équitable. Les unes comme les autres aspirent au développement économique dans un esprit de justice et de solidarité. De plus, les coopératives apportent une stabilité institutionnelle de base, une démarche d'appropriation institutionnalisée et un potentiel de croissance (Duursma, 2004; Develtere & Pollet, 2005). Notons également que le mouvement coopératif des pays du Nord est de plus en plus conscient du potentiel du commerce équitable. Les coopératives de consommateurs britanniques, par exemple, perçoivent le commerce équitable comme un outil majeur pour mettre les valeurs coopératives en pratique sur le plan économique. Au Royaume-Uni, le secteur coopératif dispose de plus de 150 produits de commerce équitable (Shaw, 2006). La *Day Chocolate Company* est une autre réalisation remarquable; créée en 1998 au Royaume-Uni, elle est détenue à 33 pour cent par le réseau de coopératives du Ghana Kuapa Kokoo.

Encadré 2.3: Avantages comparatifs du commerce équitable

Anna Milford (2004) a comparé deux types de soutien aux coopératives du Sud: les subventions «traditionnelles» et le commerce équitable. Elle voulait savoir si ce dernier partageait les effets négatifs du soutien traditionnel (comportement opportuniste de certains membres, absence d'innovation, refus d'assumer des responsabilités...). Sur la base d'études de cas au Chiapas (Mexique), elle est parvenue aux conclusions provisoires suivantes: 1) Le prix minimum garanti par le commerce équitable fait office de subvention par unité vendue. La prime du commerce équitable est donc plus liée au marché et introduit un mécanisme auto-correcteur. Toutefois, si les dirigeants ne se préoccupent pas de la viabilité à long terme des coopératives, les risques d'inefficacité, le risque moral et les comportements opportunistes restent immanents; 2) Les cas étudiés par Anna Milford n'ont pas montré que les membres des coopératives avaient tendance à se reposer sur les primes du commerce équitable pour leur garantir un revenu décent dans les années à venir. Cela a peut-être un rapport avec les critères de sélection des coopératives (être apte au commerce équitable) ou avec l'effet dynamisant des activités non économiques (programmes de crédit et activités politiques) lancées par les coopératives et financées par le commerce équitable; 3) En plus de ces aspects liés à l'efficacité, un autre effet du commerce équitable

a été mis en évidence. Le fait que les agriculteurs soient mieux informés semble déstabiliser les cartels en situation d'oligopsonne. Les petits fermiers n'appartenant pas à une coopérative profitent aussi des nouvelles relations entre le producteur et l'acheteur en gros. Les coopératives pratiquant le commerce équitable fonctionnent comme des «baromètres d'exploitation» qui indiquent aux non-membres dans quelle mesure ils sont exploités par les acheteurs locaux.

Enfin, les agences de développement coopératif appartenant au mouvement coopératif international travaillent de plus en plus ensemble et avec les agences des Nations Unies dans le cadre du comité des Nations Unies pour la promotion et l'avancement des coopératives (COPAC). Mais les contacts restent très rares entre ces agences, le mouvement du commerce équitable et les grosses ONGs qui se consacrent au développement coopératif en Afrique.

Apport des coopératives aux sociétés africaines

Cette étude se proposait notamment d'identifier précisément le rôle du secteur coopératif africain vis-à-vis de certains des problèmes majeurs auxquels le continent est confronté, à savoir la création d'emplois, la réduction de la pauvreté, l'extension de la protection sociale et la représentation des intérêts de la majorité silencieuse des pauvres. Cette tâche difficile a été abordée de deux manières. A un niveau global, nous avons recherché dans les travaux existants des indicateurs susceptibles de nous renseigner sur la contribution du secteur coopératif. A un niveau plus détaillé, nous avons analysé le potentiel réel des coopératives au travers des 27 études de cas menées sur le terrain.

Apport des coopératives en matière d'emploi

Les effets des coopératives sur l'emploi sont perceptibles à trois niveaux: 1. *Effets directs* ou *emploi salarié*: personnel des coopératives primaires et secondaires et des institutions qui les soutiennent («emplois induits» au travers des départements des coopératives des gouvernements, des collèges coopératifs, etc.); 2. *Effets indirects* ou *emploi indépendant*: membres des coopératives auquel ce statut contribue de façon notable à la garantie d'un revenu décent; et 3. *Effets multiplicateurs* ou *d'entraînement*: non-membres dont les activités professionnelles ne sont viables qu'au travers de leurs transactions avec les coopératives (par exemple, les commerçants ou les fournisseurs de facteurs de production agricole et d'engrais).

L'étude de l'OIT de 1997 (Schwettmann, 1997: 7) estimait que le secteur coopératif de 15 pays africains représentait 158 640 emplois directs, 5 937 emplois indirects et 467 735 travailleurs indépendants mais n'avancait pas de chiffres pour les effets d'entraînement. Ces valeurs furent les seules disponibles pendant plus de dix ans, ce qui une fois de plus illustre la difficulté d'obtenir des données fiables sur l'emploi en Afrique. Certains de nos chercheurs ont pu accéder à des rapports gouvernementaux ou du mouvement qui nous renseignent sur les effets du secteur coopératif en termes d'emploi direct. Les coopératives emploieraient 77 400 personnes (un chiffre stupéfiant) au Kenya, 28 000 en Ethiopie, 9 500 en Egypte, 3 130 au Ghana, 2 823 en Ouganda et 800 environ au Rwanda. S'appuyant sur une analyse plus détaillée, Wanyama et Lemma suggèrent, pour le Kenya et l'Ethiopie respectivement, que l'emploi dans le secteur pourrait même être supérieur aux chiffres officiels et qu'il progresse lentement. Plusieurs chercheurs évoquent aussi les emplois saisonniers et occasionnels créés par beaucoup de coopératives. Sur la base des données disponibles pour des coopératives de commercialisation de céréales et des unions de coopératives de producteurs de café, Lemma estime que les coopératives éthiopiennes recrutent chaque année plus de 21 000 travailleurs saisonniers. Nyamwasa a calculé qu'au Rwanda, les coopératives de théiculteurs engageaient un nombre impressionnant de travailleurs temporaires (l'équivalent de 4 476 emplois permanents par an).

Le nombre estimé de travailleurs *indépendants* dont l'emploi ou le revenu dépend de l'adhésion à une coopérative est plus élevé mais aussi moins probant. Les questions suivantes se posent pour chaque membre. Serait-il capable de continuer à travailler s'il n'appartenait pas à la coopérative? L'adhésion à une coopérative d'épargne et de crédit a-t-elle un effet substantiel sur ses revenus? Il semblerait que ce soit le cas dans certaines situations. Prenons l'exemple d'un membre qui obtient un prêt pour créer ou développer sa petite activité. Quand il s'agit uniquement d'un prêt permettant à un fonctionnaire d'accroître ses capacités de consommation ou à d'autres membres de compenser les variations saisonnières de leurs revenus, cela aura peu ou pas d'effet sur leur situation d'emploi. En revanche, ce sera plus pertinent pour des agriculteurs et leur ménage qui, grâce à leur coopérative, pourront accéder au marché. Certaines études par pays nous renseignent sur le nombre de travailleurs indépendants membres de coopératives : le Ghana (209 145), le Rwanda (150 000) et l'Ouganda (entre 6 000 et 15 000).

L'effet d'entraînement du secteur coopératif sur le marché de l'emploi est très diffus et difficile à estimer. Néanmoins, il apparaît clairement que le revenu de plusieurs catégories de personnes dépend du dynamisme de ce secteur, parce que ces personnes approvisionnent les coopératives (en engrais, petits articles de bureau, ordinateurs, etc.) ou vendent les produits des coopératives.

En outre, plusieurs de nos chercheurs font remarquer que les membres dont le revenu dépend en partie de leur coopérative emploient aussi très souvent d'autres personnes (emplois saisonniers et à plein temps) dans leur ferme ou leur entreprise. Tsekpo, par exemple, a constaté que les distillateurs de gin affiliés aux coopératives de distillerie au Ghana employaient en moyenne deux assistants. Bref, pas moins de 70 000 personnes gagneraient ainsi leur vie.

Comparée à celle des secteurs privé et public traditionnels, la contribution des coopératives à l'emploi et à la garantie de revenu n'est pas négligeable dans beaucoup de pays. Plusieurs chercheurs ont identifié des éléments attestant qu'elle augmente (Ghana, Ethiopie, Rwanda, Egypte, Cap-Vert et Nigéria).

Apport des coopératives en matière de réduction de la pauvreté

Nous avons déjà vu que la composition sociale du secteur coopératif en Afrique était très hétérogène. Pour la plupart, les membres appartiennent exclusivement aux masses rurales pauvres. Les plus pauvres, qui ne possèdent rien ou presque, ont tendance à s'exclure ou à être exclus. Beaucoup de coopératives comptent aussi des membres moins démunis comme les micro-entrepreneurs ou les petits salariés. Même des entrepreneurs prospères ou des salariés à revenu intermédiaire se tournent vers les structures de type coopératives. Les coopératives réduisent-elles la pauvreté et améliorent-elles le bien-être de toutes ces catégories? Il faut aussi s'interroger pour savoir si elles contribuent à la mise en place d'une politique exhaustive de réduction de la pauvreté dans leur pays.

Jusqu'ici, l'impact des coopératives sur la réduction de la pauvreté en Afrique n'a jamais été étudié de façon systématique. Cela contraste fortement avec le champ adjacent de la microfinance qui a fait l'objet de nombreuses recherches et études visant à analyser les effets et l'efficacité de divers programmes (voir par exemple Rosenberg, 2006; Goldberg, 2005; Develtere et Huybrechts, 2005). Néanmoins, les praticiens, les gouvernements et les partenaires du développement engagés dans le développement coopératif admettent que les coopératives représentent un potentiel important pour sortir de la pauvreté. Certains, comme Birchall (2003), vont même jusqu'à affirmer que les «coopératives ont le potentiel de réduire la pauvreté et que – si leurs valeurs et leurs principes sont respectés – elles y parviendront plus efficacement que d'autres formes d'organisation économique». On entend souvent que les coopératives modifient le cadre institutionnel de travail et de vie au profit des plus pauvres. Elles mutualisent les risques et accroissent la capacité des membres à réduire les risques en mettant en commun leur capital et leurs capacités. Les bénéficiaires sont avant tout les initiateurs (souvent ceux qui ont le plus de capital social et de sens des affaires) et les membres de la première heure à la coopérative. Mais les coopératives

auraient des effets positifs sur les non-membres et sur l'environnement au sens plus large. Le groupe soutenu par la coopérative que celle-ci rend moins pauvre ou moins vulnérable, montre la voie à d'autres personnes qui se trouvent dans la même situation. Ces non-membres pourront aussi bénéficier de meilleurs taux d'intérêt, de salaires plus élevés, d'une meilleure infrastructure ou d'un traitement plus équitable.

Certains auteurs insistent sur le potentiel des coopératives à réduire le coût des transactions pour les membres confrontés à des marchés incomplets, insuffisamment informés et disposant d'une infrastructure physique et institutionnelle limitée (Delgado et al 1997 ; Luttrell & Smith, 1994). Certaines coopératives aident aussi leurs membres soumis aux caprices des marchés mondiaux. Se fondant sur une étude de cas consacrée aux coopératives de caféiculteurs en Ethiopie, Myers (2004) conclut qu'elles mettent les petits producteurs dans une position favorable sur un marché international imprévisible.

La plupart de nos études par pays illustrent de façon certaine comment les coopératives contribuent à réduire la pauvreté. En Ouganda, par exemple, la COOPEC des enseignants du district de Jinja accorde à ses membres des prêts pour le paiement des frais scolaires. Grâce à cela, trois enfants ont pu faire des études de médecine, d'ingénierie et de finance. Aujourd'hui, ils ont un emploi et soutiennent financièrement leur famille. Les journaux du pays se font l'écho d'autres récits du même ordre sur des COOPEC qui permettent à leurs membres de payer l'école, de construire leur maison ou d'investir dans une activité commerciale ou agricole et de remplir leurs obligations familiales. En plus de produits de dépôt d'épargne autorisant les retraits et d'avances sur salaire en espèces et immédiates, beaucoup de COOPEC apportent de la trésorerie dans des domaines désertés par les banques commerciales. De nombreux journaux illustrent l'impact des coopératives agricoles. En Ethiopie par exemple, les banques céréalières offrent de meilleurs prix aux agriculteurs toute l'année. Depuis leur apparition il y a quelques années, elles ont stabilisé les marchés de céréales locaux en faveur des producteurs. Au Nigéria, des coopératives réservées aux femmes empêchent l'exclusion sociale de ce groupe particulièrement vulnérable.

Les études de cas établissent aussi clairement que les coopératives ne peuvent pas réduire la pauvreté à elles seules. Le revenu (supplémentaire) qu'elles génèrent ainsi que le soutien et les opportunités qu'elles apportent ne suffisent pas pour sortir leurs membres de la pauvreté. Nyamwasa, par exemple, a calculé qu'en trois ans les coopératives de producteurs de riz du Rwanda avaient réussi à obtenir un prix presque triplé pour le riz en paille. Mais en moyenne, chacun des 40 000 membres d'une coopérative ne touche que 0,6 dollar par jour pour sa

production de riz, ce qui est clairement insuffisant pour vivre. Malheureusement, comme Theron le rapporte pour les coopératives des provinces pauvres du Limpopo et du Cap-Oriental en Afrique du Sud, c'est souvent la seule source de revenu d'un ménage. Au KwaZulu-Natal, 70 pour cent des membres des 32 coopératives interrogés n'avaient jamais eu d'emploi avant de rejoindre la coopérative.

Nous pouvons donc conclure avec Münkner (2001) que «les coopératives n'aident pas les pauvres mais qu'en travaillant ensemble, en mettant leurs ressources en commun, en se soumettant à une discipline de groupe et en acceptant de combiner intérêt personnel et solidarité de groupe, les pauvres peuvent mieux résoudre certains de leurs problèmes grâce à une entraide organisée et à une assistance mutuelle plutôt que seuls».

Les coopératives et l'extension de la protection sociale

Nous pourrions décrire la *protection sociale* comme l'ensemble des mécanismes de sécurité que procure l'environnement social à une personne ou à des communautés en cas de danger ou de perte de revenu. Il est indéniable que le niveau de protection sociale en Afrique est très faible. Seule une infime minorité de nantis bénéficie de systèmes de protection sociale comme l'assurance santé. La faible base fiscale, la prévalence de l'économie informelle et les faiblesses institutionnelles des Etats africains font obstacle à l'établissement ou à l'extension de systèmes de protection sociale formels, centralisés et gérés par l'Etat. Des organisations de la société civile ou privées comme les coopératives peuvent-elles proposer d'autres mécanismes de protection sociale? A quelle échelle? Et quelles seraient leurs performances dans ce domaine?

Les études par pays montrent très clairement que la protection sociale est un thème nouveau pour le secteur coopératif en Afrique. Très peu de coopératives et de promoteurs de ces structures y ont réfléchi et il n'existe pas de recherches sur la contribution effective et potentielle des coopératives à la protection sociale.

Cependant, les coopératives s'intéressent déjà à ce domaine, de diverses manières. Premièrement, elles offrent un nouveau cadre ou renforcent les comportements traditionnels d'assistance mutuelle, qui s'appliquent essentiellement en cas de besoin ou de danger. Les membres et le personnel de nombreuses coopératives mettent en place des mécanismes de solidarité ad hoc pour subvenir aux dépenses induites par les cérémonies de mariage, les maladies, les décès ou les funérailles. Ces mécanismes élémentaires s'apparentent à ceux qui existent en

dehors des coopératives et qui sont communs à la plupart des communautés sociales africaines (village, voisinage, communauté religieuse, etc.). Toutefois, comme Enete le remarque fort justement, les coopératives renforcent les systèmes de sécurité sociale informels en vigueur car l'étendue de la protection sociale est généralement formulée dans les statuts de la coopérative, tandis que dans les communautés africaines types, le système repose sur les traditions. Enete souligne aussi que les coopératives forment une communauté plus soudée dont les membres entretiennent des liens étroits. Cela permet à ces structures d'agir plus vite et de façon plus coordonnée.

Dans le même temps, les coopératives en tant qu'instruments modernes de coopération et de solidarité proposent de nouveaux mécanismes de protection sociale qui complètent ces institutions traditionnelles. L'épargne, bien sûr, est une stratégie importante pour réduire les risques. Contrairement aux autres types d'institutions de microfinance, les COOPEC sont des groupes fondés sur l'épargne. Mais beaucoup d'autres coopératives, comme les coopératives d'habitat et les coopératives agricoles, ont un plan d'épargne. Les membres peuvent compter sur cet argent en cas de problèmes financiers passagers comme une maladie, ou demander un prêt. Dans beaucoup de COOPEC, ces prêts sont assurés (sous la forme d'une prime supplémentaire de «micro-assurance»), ce qui évite à la famille de devoir acquitter les remboursements restants en cas de décès du bénéficiaire (qui est normalement le principal pourvoyeur de revenus) (Enarsson et Wiren, 2005). De plus, beaucoup de coopératives ont créé des fonds de bienfaisance. Contrairement aux systèmes traditionnels que nous venons d'évoquer, ces fonds bénéficient de contributions régulières des membres qui peuvent seulement retirer de l'argent quand ils en ont besoin.

Beaucoup de COOPEC proposent des prêts d'urgence à leurs membres. Wanyama estime que ces sommes servent de réserve pour permettre à leurs bénéficiaires de faire face rapidement aux aléas socio-économiques. Cependant, la demande dépasse souvent la capacité des fonds disponibles. Mrema décrit comment des COOPEC en Ouganda essaient de limiter les effets du VIH/SIDA. Les membres des coopératives sont très touchés par cette maladie mortelle mais souvent ne bénéficient pas des aides aux funérailles du gouvernement. Ils créent donc leur propre fonds pour couvrir les dépenses funéraires de leurs membres qui décèdent ou perdent des proches. Comme l'étude d'Evans (2002) le révèle, les membres des COOPEC ne se tournent pas seulement vers leur coopérative pour un soutien financier mais aussi pour d'autres services comme la prévention, des tests et des consultations juridiques.

En Ethiopie, les coopératives doivent affecter 1 à 5 pour cent de leurs bénéfices à un fonds social qui n'est pas nécessairement réservé aux imprévus. Lemma

cite l'exemple d'une union de coopératives de caféiculteurs soutenant financièrement 21 étudiants qui suivent des études supérieures dans le pays. De plus, la coopérative distribue chaque année des fournitures scolaires et des uniformes à 250 orphelins. Ces aides s'inscrivent dans le plan annuel de l'union. Toujours en Ethiopie, plusieurs unions coopératives ont créé des clubs VIH/SIDA pour sensibiliser la population et développer l'utilisation de mesures préventives et de contrôle.

Les initiatives de micro-assurance mises sur pied par les coopératives sont plus récentes. Le Foro Cooperativo au Cap-Vert, par exemple, a impulsé le développement de la micro-assurance ou des mutuelles de santé dans le pays. Aujourd'hui, 2 000 familles bénéficient de ce système. Les nouvelles initiatives d'économie sociale de ce type prolifèrent en Afrique de l'Ouest. Une étude de onze pays d'Afrique francophone a identifié 622 régimes de micro-assurance santé. Certains sont des mutuelles indépendantes créées par des individus qui veulent offrir plus de protection sociale au travers de la mise en commun des risques et d'une certaine agrégation d'intérêts dans le système de santé. D'autres sont constituées par les prestataires de soins de santé pour récupérer le coût de leurs services. D'autres encore sont greffés sur des organisations existantes (groupes religieux, syndicats, coopératives et institutions de microfinance (voir par exemple Fonteneau et al., 2006; Develtere et al., 2005).

Participation et représentation

Le mouvement coopératif est-il capable de se faire entendre pour défendre les intérêts de ses membres? Remplit-il son rôle de représentation des pauvres dans l'arène politique nationale? Voilà les deux dernières questions auxquelles nous devons tenter de répondre.

Il est clair, d'après nos études nationales, que dans presque tous les pays le secteur coopératif n'a pas encore trouvé à ce jour l'alternative aux fédérations et organisations faitières imposées et parrainées par les gouvernements qui représentaient le secteur pendant la période post-coloniale. La plupart de ces fédérations et organisations faitières n'ont plus d'activité. Dans de rares cas comme en Egypte, au Kenya et au Ghana, elles existent toujours mais leur influence est très limitée et elles ont du mal à se débarrasser de leur vieille image de structures faitières gérées par le gouvernement, voire même d'agents du gouvernement. Sauf dans quelques pays, elles ont fait place à des structures consensuelles impulsées par la base. Le mouvement est donc très fragmenté et ne peut pas s'exprimer d'une seule voix. Ce n'est qu'au Cap-Vert, en Afrique du Sud et au Sénégal que nous avons constaté l'émergence de vraies plates-formes

basées sur le mouvement. Cependant, le *Foro Cooperativo* au Cap-Vert comme la *National Cooperative Alliance* en Afrique du Sud restent des structures floues et sous-financées qui ne représentent qu'une fraction du mouvement.

Le développement rapide de structures fédératrices rassemblant les coopératives exerçant une même activité est un phénomène prometteur. Dans la plupart des pays, une ligue ou une fédération représente les coopératives d'épargne et de crédit. Au Rwanda, au Sénégal et au Kenya, par exemple, des fédérations très dynamiques chapeautent une grande majorité des coopératives nationales spécialisées dans certaines cultures, le logement ou la pêche. Nos observations prouvent que ces fédérations fonctionnent bien dans la mesure où elles apportent une plus-value économique considérable aux coopératives affiliées. De plus, elles semblent être en mesure de représenter les intérêts de leurs membres et parfois réussir à faire pression sur le gouvernement comme l'union des producteurs de riz du Rwanda l'a montré en obtenant des augmentations notables du prix du riz en paille.

Malgré ces perspectives prometteuses, le mouvement coopératif est toujours atomisé et manque de structures verticales et horizontales. Par conséquent, la création de groupes d'intérêts reste très limitée et la voix des coopératives peine à se faire entendre. Des milliers de coopératives primaires sont encore sous-représentées.

Cette observation nous aide à répondre à notre dernière question. Pour des auteurs comme Birchall (2004), le mouvement coopératif a un rôle à jouer pour représenter les pauvres. Dans ce livre aussi, une foule d'arguments militent en faveur de la présence des coopératives à la table des négociations lorsque les gouvernements élaborent des plans pour réduire la pauvreté. Nous avons vu que les coopératives représentaient un groupe considérable de personnes pauvres et vulnérables, qu'elles opéraient principalement dans des zones frappées par la pauvreté et constituaient des mécanismes de protection importants pour les moins pauvres. Il n'est pas exagéré d'affirmer que des centaines de milliers d'Africains pauvres ne peuvent compter que sur leur coopérative pour défendre leurs intérêts. Cependant, il apparaît que ces structures n'ont pas été et ne sont toujours pas reconnues comme des partenaires des programmes stratégiques de réduction de la pauvreté qui insistent pourtant sur la participation de tous les protagonistes nationaux pertinents, en particulier la société civile. Très peu de coopératives ont participé à la conception des Cadres stratégiques de réduction de la pauvreté (CSRPs) nationaux ou à leur mise en œuvre. Les évaluations de ces programmes mentionnent rarement le rôle effectif ou même potentiel des coopératives (Booth, 2003, par exemple).

En 2003, l'OIT et l'ACI ont organisé en Tanzanie un atelier sur le thème du renforcement de la participation des coopératives à la conception et à la mise en œuvre de CSRP dans les pays africains. Faisant écho à nos précédentes observations, cet atelier a conclu que la participation des coopératives au processus de CSRP était sérieusement entravée par l'absence d'organisations faitières représentant le mouvement coopératif. Cependant, d'autres segments de la société civile, telles les organisations de femmes, les organisations communautaires et les ONGs, manquent aussi souvent de structures nationales et représentatives qui exprimeraient les intérêts de tout le groupe. Selon nous, trois raisons supplémentaires expliquent la faible participation du secteur coopératif aux processus de réduction de la pauvreté.

Premièrement, les membres des coopératives ont tendance à se concentrer sur des enjeux locaux. Ils ne voient pas pourquoi et comment leur coopérative devrait participer à l'élaboration des politiques publiques au niveau national. Plusieurs enquêtes auprès des membres, du personnel et des dirigeants des coopératives montrent clairement que pour les membres, la coopérative est la source d'un revenu décent, pas un instrument de négociation (FAO, 1996; Bingen 2003). En revanche, le personnel et les dirigeants des coopératives citaient généralement des avantages comme des contacts avec les ONGs, l'accès aux institutions formelles de crédit, la formation et la participation au débat politique. La participation civique, la démocratisation et la décentralisation ne signifiaient rien ou presque dans la vie quotidienne de la grande majorité des pauvres membres de coopératives.

Deuxièmement, les partenaires internationaux des coopératives africaines ne se sont pas beaucoup penchés sur le sujet. La plupart des organisations de la société civile engagées dans des processus de CSRP s'appuient très fortement sur leurs partenaires. La sensibilisation et le lobbying sont devenus des composants clés de la plupart des programmes qui les soutiennent. Les coopératives et leurs partenaires internationaux se concentrent sur les dimensions économiques et sociales du développement, ce qui fait leur force relative, mais ont négligé la composante politique. Ou peut-être en ont-elles peur au vu des expériences passées?

Enfin, les gouvernements ont oublié que les coopératives étaient des groupes représentatifs des pauvres. Ils assimilent la société civile aux nouvelles forces et élites sociales et politiques préoccupées par la pauvreté, l'égalité entre hommes et femmes, la démocratisation et le développement durable. Contrairement aux coopératives, elles font entendre leur voix, sont très visibles et n'esquivent pas le débat politique ni les conflits. Elles sont en mesure de jouer le jeu politique à court terme du fait de leur forte crédibilité (internationale) et des ressources

considérables dont elles disposent. Cependant, les gouvernements devraient réaliser que les coopératives ont un rôle à jouer sur le long terme car elles s'appuient sur la crédibilité locale et la mise en commun des ressources des pauvres.

Conclusion

Le mouvement coopératif africain connaît un nouvel élan. Malgré l'héritage de domination et d'asphyxie du secteur par l'Etat, la déréglementation et la libéralisation récemment intervenues et les nouvelles priorités des bailleurs de fonds, le secteur reste assez vigoureux. Malgré la rareté et le manque de fiabilité des données sur le sujet, nous pouvons raisonnablement estimer que les onze pays de notre échantillon totalisent quelque 150 000 entreprises collectives à vocation socio-économique. La plupart sont des coopératives enregistrées mais un nombre croissant de nouveaux types d'organisations relevant de l'économie sociale (organisations communautaires, organisations d'entraide, trusts, institutions de microfinance et de micro-assurance appartenant à leurs membres) remplissent des fonctions similaires et opèrent de la même façon. Dans beaucoup de pays – et pas seulement dans les pays francophones qui ont une longue tradition d'économie sociale – ces nouvelles organisations sont intégrées au mouvement coopératif. Sur cent Africains, sept appartiennent à une organisation de type coopérative. Pour beaucoup, c'est le seul groupe dont ils font partie et qui les aide à améliorer leurs conditions de vie. Dans la plupart des pays, nous observons depuis dix ans une nette augmentation du nombre de coopératives et de coopérateurs.

Le paysage coopératif a beaucoup changé en dix ans. Presque partout, les gouvernements se sont retirés, laissant les coopératives aux forces du marché. La taille et les compétences des agences gouvernementales assurant le suivi des questions relatives aux coopératives ont été réduites. La révision et l'adaptation des lois et des réglementations sur les coopératives aux nouvelles réalités sont terminées ou en cours dans certains pays alors que dans d'autres, on se s'en préoccupe curieusement pas. Les anciennes organisations faitières gérées par les gouvernements ont été démantelées ou ne jouent plus un rôle majeur. Il en va de même pour les nombreuses unions et fédérations qui mettaient les coopératives en relation avec les offices de commercialisation d'Etat et en phase avec les politiques économiques gouvernementales. Elles ont été remplacées dans certains pays par des fédérations et des unions qui se sont développées à partir de la base. Elles offrent un vrai plus aux coopératives affiliées et à leurs membres en assumant les fonctions économiques et financières nécessaires et en défendant les intérêts de leurs mandants.

Le principal sous-secteur coopératif reste composé de coopératives agricoles appartenant à leurs clients. La plupart ont une activité unique et se concentrent sur une culture mais beaucoup se lancent dans des activités secondaires comme le crédit ou l'assurance. Ces dix dernières années, nous avons pu constater une croissance spectaculaire du secteur des coopératives d'épargne et de crédit dans presque tous les pays africains. Ces COOPEC sont souvent intégrées dans des structures secondaires. Il est intéressant de constater que, dans de nombreux pays, des mouvements d'épargne et de crédit différents cohabitent dans un climat de saine concurrence. A côté de ces deux piliers du secteur coopératif africain, il existe des centaines de coopératives dans les domaines du logement, des biens de consommation, des soins de santé, du transport ou du tourisme. Dans chaque pays étudié, on trouve beaucoup de petites coopératives mais toujours aussi quelques très gros groupes ou réseaux coopératifs à forte croissance. Invariablement, les coopératives dynamiques ont une vie associative riche, comprennent très bien les mécanismes de l'économie et de la croissance et sont capables de mobiliser des appuis internes (des membres) et externes dans le cadre des activités qu'elles ont planifiées.

Les coopératives contribuent de façon non négligeable à la création d'emplois et à la génération de revenus. Elles emploient beaucoup de salariés mais soutiennent aussi des travailleurs indépendants qui très souvent font travailler d'autres personnes à temps plein ou partiel. Elles opèrent presque exclusivement dans des zones pauvres et comptent une majorité de membres pauvres. Elles présentent l'avantage de ne pas exclure les plus démunis et tirent parti de l'expertise, du capital social et de la contribution financière de ce groupe. Elles aident les pauvres à s'extraire de leur condition. Il semblerait que beaucoup d'entre elles s'aventurent dans de nouveaux domaines comme la protection sociale, ce qui est inédit. Elles s'appuient sur les principes traditionnels d'entraide et d'assistance mutuelle mais élaborent aussi de nouveaux systèmes de mise en commun des risques et de sécurité sociale comme les fonds d'avantages sociaux, les organismes de micro-assurance et les mutuelles de santé.

Cette renaissance du mouvement coopératif en Afrique est encore peu perceptible sur le terrain, même pour les coopérateurs. Il semble donc que donner la parole à ce groupe silencieux d'entrepreneurs coopératifs soit le principal défi à relever à court terme.

Bibliographie

- Aal A. M. H. 1998. "Farmers and Cooperatives in the Era of Structural Adjustment", in: N. S. Hopkins & K. Westergaard (Eds.): *Direction of change in Rural Egypt* (Cairo, The American University in Cairo Press).
- ACI. 1996. *ICA's membership by region* (Genève, ACI). Disponible à: <http://www.wisc.edu/uwcc/ctic/orgs/ica/what-is/ICA-1995-Statistics--1996-1.html>.
- ACI. (1999). *Progress Report*. Document pour la sixième conférence ministérielle africaine sur les coopératives, Swaziland, 6-9 août 1999, ACI.
- ACI/OIT. 2003. *The role of cooperatives in designing and implementing poverty reduction strategies* (Genève, ACI/BIT).
- Adeyemo R. 2004. *Self-help Farmer Cooperatives' Management of Natural Cooperation*, 32(1), pp. 3-18.
- Akwabi-Ameyaw K. 1997. "Producer cooperative resettlement projects in Zimbabwe: Lessons from a failed agricultural development strategy", in *World Development*, Vol. 25, No. 3, pp. 437-456.
- Attwood D. & Baviskar B. 1988. *Who shares? Cooperatives and rural development* (Oxford, Oxford University Press).
- Bingen J. 2003. *Community-based producer organizations: a contribution to the West Africa regional program action plan for the initiative to end hunger in Africa* (Bethesda, Abt Associates Inc).
- Birchall J. 2003. *Rediscovering the cooperative advantage* (Genève, BIT).
- Birchall J. 2004. *Cooperatives and the Millennium Development Goals* (BIT, Genève).
- Birgegaard L. & Genberg B. 1994. *Cooperative Adjustment in a Changing Environment in Africa* (Genève, ACI).
- Booth D. (ed.) 2003. *Fighting Poverty in Africa: Are PRSPs Making a Difference?* (Londres. Overseas Development Institute).

- Charmes J. 1998. *Informal sector, poverty and gender, a review of empirical evidence* (Washington, DC, The World Bank).
- Cracogna D. 2002. *Legal, judicial and administrative provisions for successful cooperative development*. Document du groupe d'experts pour un environnement solidaire pour les coopératives, Oulan-Bator, Nations Unies et gouvernement de la Mongolie, 15-17 mai 2002.
- Defourny J., Develtere P. et Fonteneau B. 2001. *The Social Economy: North and South* (Leuven/Liège, HIVA/CES).
- Delgado Ch., Nicholson Ch. & Staal S. 1997. "Small holder dairying under transaction costs in East Africa", in *World Development*, 25, 5, pp. 779-794.
- Desrochers M. & Fisher K. 2005. "The power of networks: integration and financial cooperative performance", in *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 76, No. 3, pp. 307-354.
- Develtere P. 1993. "Cooperative Movements in Developing Countries: Old and New Orientations", in *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 64, No. 2, pp. 179-207.
- Develtere P. 1994. *Cooperation and Development* (Leuven, ACCO).
- Develtere P. & Huybrechts A. 2005. "The impact of microcredit on the poor in Bangladesh", in *Alternatives*, No. 30, pp. 165-189.
- Develtere P. & Pollet I. 2005. *Cooperatives and Fair-trade*, Document du COPAC Open Forum, Berlin.
- Develtere P. et Stessens J. 2005. *Le Centre de Développement Intégral en République Démocratique du Congo, cheminement d'un projet vers l'économie sociale* (Leuven, HIVA).
- Develtere P., Doyen G. & Fonteneau B. 2005. *Micro-insurance and health care in developing countries* (Leuven, Cera).
- Duursma M. 2004. *Community-Based Microfinance Models in East-Africa* (Dar es Salaam, SNV-Tanzania).
- Eisenhauer J-M. 1995. *Malawi union of savings and credit cooperatives member service survey* (Madison, WOCCU).

- Enarsson S. & Wiren K. 2005. *Malawi Union of Savings and Credit Cooperatives*. CGAP Working Group on Microinsurance: Good and Bad Practices, Case Study n°8.
- Eshuis F. & Harmsen J. 2003. *Making Trade Work for the Producers: 15 years of Fairtrade Labelled Coffee in the Netherlands* (Utrecht, The Max Havelaar Foundation).
- Evans A-C. 2002. *The unpaved road ahead: HIV/AIDS & microfinance, an exploration of Kenyan credit unions* (Madison, WOCCU).
- FAO. 1996. *People's participation in Ghana: a post-project study of sustainability* (Rome, FAO). Disponible à : <http://www.fao.org/waicent/faoinfo/sustdev/PP-direct/PPre0007.htm>
- Fonteneau B., Galland B. & Schmitt-Diabaté V. 2006. "The community-based model: mutual health organizations in Africa", in: Churchill C. (ed.): *Microinsurance and Poverty* (Munich Re/OIT/CGAP, Munich/Genève/Washington, DC)
- Galor Z. 2005. *Failures of Cooperatives*. Disponible à : <http://www.coopgalor.com> et <http://www.developmentgateway.com>
- Gibbon P. 1992. "A Failed Agenda? African Agriculture under Structural Adjustment with Special Reference to Kenya and Ghana", in *The Journal of Peasant Studies*, 20 (1), pp. 50-96.
- Goldberg N. 2005. *Measuring the impact of microfinance: taking stock of what we know* (Washington, DC, Grameen Foundation USA).
- Hussi P., Murphy J., Lindberg O. & Breneman L. 1993. *The Development of Cooperatives and Other Rural Organizations. The Role of the World Bank* (Washington, DC, The World Bank).
- Hyden G. 1988. "Approaches to cooperative development: Blueprint versus Greenhouse", in D. W. Attwood & B. S. Baciskar: *Who Shares? Cooperatives and Rural Development* (Delhi, Oxford University Press), pp. 149-171.
- Jutting J. 2003. "Do community-based health insurance schemes improve poor people's access to health care? Evidence from rural Senegal", in *World Development*, Vol. 32, No. 2, pp. 273-288.
- Kaba L., Gueyie J. & Sinzogan C. 2005. *Les institutions de microfinance au Bénin: contexte organisationnel et efficience* (Montréal).

- Kayenwee C. 2001. "Ghana: Ghana Cooperative Pharmaceuticals Ltd", in M.F. Countre, D. Feber, M. Levin & A.B. Nippied (eds): *Transition to cooperative entrepreneurship: case studies from Armenia, China, Ethiopia, Ghana, Poland, Russia, Uganda and Vietnam* (Genève, BIT & ACI).
- Lapenu C. & Zeller M. 2002. *Distribution, growth and performance of the micro-finance institutions in Africa, Asia and Latin-America: a recent inventory*, International Food Policy Research Institute, Discussion Paper n° 114, (Washington, DC).
- Luttrell M. & Smith H. 1994. "Cartels in an 'Nth-Best' world: the wholesale foodstuff trade in Ibadan, Nigeria", in *World Development*, Vol. 22, No. 3, pp. 323-335.
- Maluccio J., Haddad L. and May J. 2000. "Social Capital and Income Generation in South Africa, 1993-98", in *Journal of Development Studies*, Vol. 36, No. 6, pp. 54-81.
- Mauge K. 1997. *Etat des lieux des lois sur les coopératives et sur les autres organisations d'auto-assistance à caractère économique dans dix pays d'Afrique francophone* (Genève, BIT).
- Melnyk G. 1985. *The Search for Community : From Utopia to a Cooperative Society* (Montréal, Black Rose Books).
- Mercer C. 2002. "The discourse of Maendeleo and the politics of women's participation on Mount Kilimanjaro", in *Development and Change*, Vol. 33, No. 1, pp. 101-125.
- Milford A. 2004. *Coffee, Cooperatives and Competition: The Impact of Fair Trade* (Bergen, Chr. Michelsen Institute).
- Mugisha J. & Kwasa S. 2005. *Status of Rural Producer Organizations in Uganda*. Rapport préparé pour ICRAF/RELMA, Nairobi.
- Münkner H. & Shah A. 1994. *Creating a Favorable Climate and Conditions for Cooperative Development in Africa* (Genève, BIT).
- Münkner H. (ed.) 2001. *Best Practice: Innovative Approaches to Cooperative Solutions of Housing Problems of the Poor* (Marburg, Marburg Consult).
- Myers A. 2004. *Old Concepts Revisited: Are Cooperatives the Way Forward for Smallholder Farmers to Engage in International Trade?* (Londres, London School of Economics & Political Science).

- Narayan D. 1999. "Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty", in World Bank: *Poverty Group Working Paper, Juillet 1999* (Washington, DC, The World Bank).
- Narayan D. and Priyehett L. 1999. *Cents and Sociability: Household Income and Social Capital in Rural Tanzania* (Washington, DC, The World Bank).
- Ofeil K. 2005. "Participative Schemes and Management Structures of Ghanaian Cooperatives", in *Journal of Cooperative Studies*, 38.3, Décembre 2005, pp. 14-26.
- OIT & ACI. 2005. *The Global Cooperative Campaign against Poverty*, version préliminaire (Genève).
- Ouattara K. 2003. *Microfinance Regulation in Benin* (Washington, DC, The World Bank).
- Owango M. & Lukuyu B. 1998. "Dairy cooperatives and policy reform in Kenya: effects on livestock service and milk market liberalization" in *Food Policy*, Vol. 23, No. 2, pp. 173-185.
- Pollet I. & Develtere P. 2004. *Development Co-operation: How Cooperatives Cope* (Bruxelles, Cera-Foundation).
- Porvali H. et al. 1993. *The Development of Cooperatives and Other Rural Organizations* (Washington, DC, The World Bank).
- Petrie R. 2002. *Rwanda Credit Unions Member and Non-member Survey 2002* (Madison, WOCCU).
- Putterman L. 1995. "Economic reform and smallholder agriculture in Kenya", in *World Development*, Vol. 23, No. 2, pp. 311-326.
- Resources for Sustainable Development in Southwest Nigeria, in *Journal of Rural*.
- Rosenberg R. 2006. *Aid effectiveness in microfinance: evaluating microcredit projects of the World Bank and the United Nations Development Programme*, CGAP Focus Note, 25 avril.
- Schwettmann J. 1997. *Cooperatives and Employment in Africa*, Discussion paper (Genève, BIT).

- Shaw L. (ed.) 2006. *Co-operation, social responsibility and fair trade in Europe* (Manchester, The Co-operative College).
- Skurnik S. 2002. "The role of cooperative entrepreneurship and firms in organizing economic activities – past, present and future", in *The Finnish Journal of Business Economics*, 1/2002, pp. 103-124.
- Stessens J., Gouët C. & Eeckloo P. 2004. *Efficient contract farming through strong Farmers' Organisations in a partnership with Agribusiness* (Leuven, HIVA).
- Tchouassi G. & Tekam Oumbe H. 2003. "Microfinance et réduction de la pauvreté, le cas du crédit du Sahel au Cameroun", in *Revue internationale de l'économie sociale*, 288, pp. 80-88.
- Tesfaye A. 2005. *Revitalizing Market-Oriented Agricultural Cooperatives in Ethiopia* (Addis Abeba, ACIDI-VOCA).
- Weihe T. 2004. *Cooperatives in Conflict and Failed States* (U.S. Overseas Cooperative Development Council).
- WOCCU. 2005. *Statistical report 2004* (Madison, WOCCU).
- X. 2004. "Le rôle de la société civile rwandaise dans le DSRP", in *Dialogue: revue d'information et de réflexion*, 234, pp. 45-55.
- Yeboah G. 2005. "The Farmapine Model: A Cooperative Marketing Strategy and a Market-Based Development Approach in Sub-Saharan Africa", in *Magazine of Food, Farm and Resource Issues*, 1^e trimestre 2005 – Choices 81, American Agricultural Economics Association. Disponible à: <http://www.choicesmagazine.org>
- Younoussi B. 2002. *Les organisations paysannes nigériennes en mouvement; Diagnostic participatif rapide de 20 organisations paysannes* (Niamey, CASPANI, Coopération française).
- Zeller M. 2003. *Models of Rural Financial Institutions*, Institute of Rural Development (Göttingen, Georg-August University).

Annexes

Annexe 1 – Les nombres de coopératives et de membres proviennent de l'évaluation rapide.

Notez qu'ils sont vraisemblablement moins précis que ceux du tableau 2.2 (qui s'appuient sur les études par pays). Ils sont présentés aux seules fins de comparaison.

Pays	Pop. en millions (ACI)	Nbre de coops enregistrées	Nbre de membres	Source et fiabilité
Ghana	21,4	2 200	2 300 000	Ghana Cooperative Council (organisation faitière), 2005
Nigéria	127,1	50 000	5 000 000	Federal Cooperative College, 2005
Kenya	32,4	10 800	5 700 000	(coops actives : 7000) Coop. College Kenya, 2005
Ouganda	26,6	7 377	400 000	(coops actives : 1500) UCA, 2005
Ethiopie	72,4	9 790	5 200 000	Bureau du Registrar, 2005
Afrique du Sud	45,2	700	500 000	NCASA (organisation faitière, 2005) ; le nbre de membres est une estimation ; 3 600 coops non enregistrées (estimation)
Egypte	73,4	13 162	11 000 000	General Coop Union, 2005
Rwanda	8,5	33 631	1 600 000	Extrapolation à partir de la province de Ruhengeri ; <i>inclut pré-coops et assoc. non coop.</i> (Care International, 2003)
Niger	12,4	13 000	500 000	Différentes fédérations, 2005 (<i>estimation très approximative – 150 000 membres de coops et 350 000 membres d'associations non coop.</i>)
Cap-Vert	0,5	300	6 000	Fenacoop (fédération de coops de consommateurs – chiffres de 2002)
Sénégal	10,3	1,350	1 500 000	Incl. pré-coops et assoc. non coop ; UNCAS (Coop College, 2005)
Burkina Faso	13,4	30 000	955 000	Min. de l'Agr., section coop – coops agric. seulement (2002)
Madagascar	17,9	620	6 800	Min. du Commerce, estimations (2005)
Mozambique	19,2	n.a.	n.a.	(UNCA, <i>National Union of Peasants</i>)
Tanzanie	37,7	5 730	600 000	4 organisations faitières commerciales ; le nombre de membres est une estimation très approximative
Zimbabwe	12,9	3 960	175 000	Bureau du Registrar

Source: UNFPA, 2003 ; la présente étude, 2005.

Deuxième partie: Les coopératives dans onze pays africains

Chapitre 3 – Croissance qualitative et quantitative du mouvement coopératif au Kenya

Fredrick O. Wanyama

Introduction

Le consensus toujours plus large pour attribuer en partie la crise du développement africain aux approches centralisées «top-down» qui ont caractérisé les politiques de développement jusqu'aux années 1980 a accru la pertinence du rôle des organisations de personnes qui combattent la pauvreté. Les coopératives comptent parmi les structures attendues pour guider le processus de développement et vaincre la pauvreté (Uphoff, 1993; Holmen et Jirstrom, 1994). De par leur nature, elles sont de plus en plus présentées comme une condition préalable au succès de toute politique de lutte contre la pauvreté (Birchall, 2003; 2004). Toutefois, les travaux empiriques récents sur leur apport réel au processus de développement depuis le début des années 1990 restent encore limités et en particulier lorsqu'ils concernent l'Afrique.

La documentation actuelle sur les coopératives au Kenya est limitée bien que le gouvernement voit en ce secteur un contributeur majeur au développement national (République du Kenya, 1997a). La plupart des études datent du début des années 1990 (Hedlund, 1992; Hussi et al., 1993; Lindberg, 1993, par exemple) et seul un petit nombre est postérieur à 1995. Parmi les plus récentes, aucune ne propose un panorama complet du mouvement coopératif susceptible de renseigner sur son statut dans le processus de développement global du pays. Quelques études s'intéressent cependant à des secteurs spécifiques du mouvement comme les coopératives laitières (Staal et al., 1997; Owango et al., 1998), les coopératives d'épargne et de crédit

(Evans, 2002) et les coopératives de commercialisation de produits agricoles (ACI, 2002). Ainsi, l'état global actuel du mouvement coopératif au Kenya demeure mal connu des spécialistes, analystes et praticiens du développement.

L'objectif de cette étude est de fournir des informations qualitatives détaillées sur les forces et les faiblesses du mouvement coopératif au Kenya, en vue d'évaluer l'impact réel et potentiel des coopératives sur la réduction de la pauvreté au travers de la création d'emplois, de la génération d'activités économiques, de l'amélioration de la protection sociale et du renforcement de la participation et de la représentation des groupes vulnérables dans la société. La performance de ces structures dans ces domaines dépendra largement de leur portée, de leur dynamisme, de l'appui dont elles bénéficieront et de leur viabilité.

Pour cette évaluation qualitative rapide, les données ont été collectées, dans un premier temps au niveau national, à l'aide d'entretiens semi-structurés avec des acteurs clés du secteur coopératif. Y ont participé des membres du bureau du Commissioner au développement coopératif du ministère du Développement et du Marketing coopératifs, de la *Kenya National Federation of Cooperatives* (fédération nationale des coopératives du Kenya, KNFC), du *Cooperative College of Kenya* (collège coopératif du Kenya), de la *Cooperative Bank of Kenya* (banque coopérative du Kenya), de la *Cooperative Insurance Company of Kenya* (coopérative d'assurance du Kenya, CIC), de la *Kenya Union of Savings and Credit Cooperatives* (union des coopératives d'épargne et de crédit du Kenya, KUSCCO) et de la *Kenya Planters Cooperative Union* (union des coopératives des planteurs du Kenya, KPCU). Des entretiens ont également été conduits au bureau régional pour l'Afrique de l'Alliance coopérative internationale (ACI) à Nairobi.

Au niveau des coopératives primaires, deux structures de ce type (la coopérative des producteurs laitiers Githunguri dans le district de Kiambu et la coopérative d'épargne et de crédit (COOPEC) Kamukunji Jua Kali à Nairobi) ont été visitées afin de réaliser des entretiens plus approfondis avec leurs membres et dirigeants. En outre, une discussion informelle a eu lieu avec un professeur de l'institut d'études sur le développement de l'Université de Nairobi reconnu comme un des spécialistes des coopératives. Cette première série de données de base a ensuite été complétée par des données de registres et de rapports officiels de coopératives et de diverses publications (livres et articles).

Un secteur coopératif à quatre niveaux

L'agriculture étant la principale activité économique du Kenya, les coopératives y sont classées suivant leur appartenance au secteur agricole ou non agricole. Les coopératives agricoles se consacrent principalement à la commercialisation

de leur production, activité qui a amené certaines d'entre elles à mettre un pied dans le secteur de la fabrication puisqu'une première transformation s'avère parfois nécessaire avant la commercialisation. Ces coopératives sont organisées en fonction de la culture ou des produits qu'elles mettent sur le marché, essentiellement le café, le coton, le pyrèthre, la canne à sucre et les produits laitiers. Cette catégorie inclut également les coopératives de pêche, les coopératives d'achat de terres agricoles et les coopératives multi-produits. Si les coopératives de pêche ont pour tâche de commercialiser la pêche de leurs membres, les coopératives d'achat de terre agricoles ont pour fonction de mobiliser des ressources pour l'achat de terres pour leurs membres.

Le secteur non agricole regroupe des coopératives financières, d'habitat, d'assurance, de consommateurs, d'artisanat et de transport. L'épargne et le crédit sont les principales activités des coopératives financières, les coopératives d'habitat se concentrant sur la fourniture de logements à un prix abordable. Les coopératives de consommateurs et d'artisanat commercialisent des produits pour en tirer un profit et les coopératives de transport ont des activités d'épargne et de crédit. Il est important de noter que les coopératives se sont également développées dans le secteur informel, notamment les coopératives Jua Kali (mot Kiswahili pour «chaud soleil» en référence à l'environnement de plein air des entreprises de l'économie informelle) spécialisées dans l'épargne et le crédit. Par conséquent les coopératives sont aujourd'hui présentes dans l'ensemble des secteurs socio-économiques dominants du pays.

Le mouvement coopératif kenyan se compose d'une structure à quatre niveaux qui lie les coopératives du niveau local au niveau national. Elle comporte des coopératives primaires, des coopératives secondaires ou unions de coopératives, des organisations coopératives nationales et d'une structure faitière. Cette dernière est actuellement la KNFC dont les membres sont les organisations coopératives nationales et certaines unions de coopératives. La KNFC se doit de représenter le mouvement coopératif kenyan au sein du mouvement coopératif international.

Comme cela a été mentionné, le système coopératif au Kenya est structuré par type d'activités. Ainsi, chaque organisation coopérative nationale correspond à un type d'activité spécifique comme la banque, l'assurance, les produits laitiers, l'épargne et le crédit, l'habitat, le café. A l'heure actuelle, ces organisations sont la KUSCCO, la CIC, la KPCU, la banque coopérative du Kenya, la *Kenya Cooperative Creameries* (KCC), la *National Cooperative Housing Union* (union nationale des coopératives d'habitat, NACHU) et la *Kenya Rural Savings and Credit Societies Union* (union des coopératives rurales d'épargne et de crédit du Kenya, KERUSSU). Les membres de ces organisations sont pour la plupart des unions de coopératives

mais aussi des coopératives. Il est à noter que le collège coopératif du Kenya, ancien département du ministère du Développement des coopératives qui débuta ses activités en 1969 et fut transformé en organisme para-étatique semi autonome par un Acte parlementaire de 1995, est également une organisation coopérative nationale malgré son statut d'institution gouvernementale.

Les coopératives primaires sont affiliées aux unions de coopératives, en fonction de leurs activités ou des produits agricoles qu'elles commercialisent. Par conséquent, dans le secteur agricole, on compte des unions de coopératives orientées sur les produits qui collectent les produits des coopératives en vue d'une première transformation et de la commercialisation. Ces unions proposent également d'autres services centralisés : fourniture de facteurs de production, administration des crédits à la production, comptabilité, formation du personnel et éducation des membres. A côté des unions organisées par type d'activités existent également des unions de coopératives de district rassemblant des sociétés qui exercent des activités différentes dans une même région (République du Kenya, 1997a: 13). La plupart de ces unions appartiennent au secteur agricole et proposent à leurs membres une gamme de services de soutien qui sinon auraient été fournis par les unions organisées par type d'activités.

Aussi, les coopératives se sont multipliées au sein de cette structure: en 2004, elles étaient au nombre de 10 642 au Kenya. Si les coopératives agricoles étaient majoritaires jusqu'au début des années 1990, les coopératives non agricoles les ont depuis dépassées avec notamment les coopératives d'épargne et de crédit COOPEC qui représentent plus de 70 pour cent des coopératives non agricoles et qui sont, depuis 2003, plus nombreuses que les coopératives agricoles. Le tableau 3.1 recense les coopératives au Kenya par type entre 1997 et 2004.

Ce tableau fait apparaître une croissance globale du nombre de coopératives au fil des années, en particulier dans le secteur non agricole et plus spécifiquement des COOPEC. Précisons toutefois qu'il s'agit de chiffres officiels et que certaines de ces structures sont inactives. Les coopératives de coton, par exemple, n'ont plus d'activité depuis l'effondrement virtuel de la production de cette culture au début des années 1990, dû en partie aux faibles prix payés aux producteurs et aux longs délais de paiement d'une chaîne de commercialisation inefficace (Wanyama, 1993). Le pays compterait quelque 7 000 coopératives actives. Il n'a pas été possible d'établir le nombre exact de coopératives actives et dormantes à partir des registres du ministère. Néanmoins, certains indicateurs bruts témoignent du niveau d'inactivité. Par exemple, pour les coopératives agricoles, l'étude des sociétés de commercialisation menées par l'ACI en 2001 indique que 31 pour cent étaient dormantes (ACI, 2002: 7) tandis que selon les chiffres officiels pour la même année, 3 173 coopératives agricoles étaient

actives et 1 075 (soit 25 pour cent) dormantes (République du Kenya, 2002: 147). Concernant les COOPEC, les registres de la KUSCCO indiquent que 2 600 sur un total de 4 474 étaient actives au 31 décembre 2004. Si ces chiffres sont corrects, près de 42 pour cent des COOPEC étaient inactives fin 2004.

Tableau 3.1: Nombre de coopératives et d'unions de coopératives au Kenya par type, 1997-2004

Type de coopérative	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Agricole								
Café	279	308	335	366	462	474	487	498
Coton	78	78	86	86	71	71	59	59
Pyrèthre	65	66	71	73	152	152	140	142
Canne à sucre	98	99	108	112	112	112	149	149
Produits laitiers	313	323	331	337	332	332	239	241
Multiproduits	1 342	1 446	1 504	1 560	1 593	1 608	1 794	1 798
Achat de terres agricoles	677	698	717	731	624	624	109	109
Pêche	72	74	79	82	82	84	64	65
Autres	860	915	968	1 002	944	956	1 125	1 154
Total coopératives agricoles	3 784	4 007	4 199	4 349	4 372	4 414	4 166	4 215
Non agricole								
COOPEC	3 169	3 305	3 538	3 627	3 925	4 020	4 200	4 474
Consommateurs	-	189	194	197	206	208	180	180
Habitat	-	424	440	468	442	440	229	495
Artisanat	-	73	91	104	102	102	85	86
Transport	-	35	36	36	32	32	28	28
Autres	1 276	551	564	572	600	712	1 316	1 068
Total coopératives non agricoles	4 445	4 577	4 863	5 004	5 307	5 514	6 038	6 331
Unions	83	85	89	89	89	89	93	96
Total général	8 312	8 669	9 151	9 442	9 768	10 017	10 297	10 642

Source: Unité statistique du ministère du Développement et du Marketing coopératifs du Kenya.

Concernant les adhésions, certaines des personnes interrogées ont estimé que l'effectif des coopératives approchait les 5 millions de membres mais les statistiques du ministère du Développement et du Marketing coopératifs en comptabilisaient 3 377 000 fin 2004. Environ 72 pour cent adhéraient à des coopératives non agricoles dont une large majorité à des COOPEC. Parmi 2 453 000 membres affiliés à ces coopératives, quelque 2 millions l'étaient à des COOPEC. Ces chiffres incluaient les membres inactifs dont nous n'avons pas pu établir le nombre exact. La coopérative des producteurs laitiers Githunguri apporte toutefois une indication sur l'ordre de grandeur du nombre de membres: sur les 12 000 membres enregistrés environ, 6 000 sont actifs. La moitié des membres des coopératives agricoles pourraient donc être «dormants».

Les données témoignent néanmoins d'un déclin général de la croissance de l'adhésion aux coopératives et notamment dans le secteur agricole dont l'effectif est passé de 1 554 000 membres en 2000 à 924 000 en 2004. La même tendance touche les COOPEC, avec 2 670 000 membres en 2000 et 1 575 000 en 2004. Si le déclin des coopératives agricoles a été imputé aux mauvaises performances du secteur, les réformes des secteurs public et privé après la libéralisation de l'économie ont entraîné des compressions de personnel et une baisse des effectifs des COOPEC.

Les membres des coopératives proviennent d'ethnies différentes, des villes, des campagnes et de diverses catégories professionnelles. Si les membres des coopératives agricoles sont essentiellement des ruraux, petits ou gros agriculteurs, la majorité des membres des coopératives non agricoles vivent en ville. La prolifération des COOPEC, en particulier dans les zones urbaines, a permis de regrouper au sein de coopératives des personnes de catégories professionnelles et aux niveaux de revenus différents. Les cadres supérieurs employés dans les organisations autour desquelles les COOPEC sont formées côtoient des employés juniors au sein d'une même coopérative. Ce sont les services que proposent les coopératives qui incitent à intégrer ces structures au Kenya plutôt que des critères ethniques et professionnels. Les COOPEC peuvent même être créées par des travailleurs indépendants des secteurs informel (Jua Kali) et agricole, ce qui marque une évolution radicale par rapport au passé lorsque les coopératives ne rassemblaient que des travailleurs des zones urbaines dont la contribution au capital était déduite de leur fiche de paie.

Bien que l'adhésion aux coopératives soit volontaire et ouverte sans discrimination de genre, les hommes y sont généralement majoritaires. Aucun chiffre précis sur la participation des femmes n'est disponible mais des études menées dans certains types de coopératives donnent des indications. Ainsi, une étude de 1995 sur les sociétés de commercialisation de produits agricoles a

montré que 22 pour cent du total des membres étaient des femmes (Karlen, 1995). Ce chiffre est passé à 26 pour cent en 2001 (ACI, 2002: 11) mais reste loin derrière celui de la représentation masculine. Cet écart pourrait s'expliquer par des facteurs culturels qui tendent à exclure les femmes de la propriété, en particulier dans le secteur agricole où les fermiers (et, en tant que tels, membres reconnus des coopératives) possèdent la terre. Bien que la production soit majoritairement le fait des femmes, les hommes, en tant que propriétaires des terres familiales où les femmes travaillent, sont les principaux actionnaires des coopératives agricoles. Dans d'autres secteurs économiques où de telles formes de discrimination n'existent pas, comme l'emploi salarié, le taux d'adhésion des femmes aux coopératives, et aux COOPEC en particulier, est plus élevé (République du Kenya, 1997a: 5). Il reste cependant inférieur à celui des hommes car le nombre de femmes employées est plus faible.

En matière de performance, des écarts existent selon les coopératives. Si la performance baisse généralement depuis 2000 dans le secteur agricole, elle augmente dans le secteur non agricole et pour les COOPEC en particulier, comme l'illustre le tableau 3.2 qui utilise le chiffre d'affaires comme indicateur de performance.

Le tableau fait état d'un chiffre d'affaires minimal pour les coopératives de coton bien que cette production ait cessé au Kenya au début des années 1990, rendant ce secteur dormant. Faute d'explication de notre source, nous doutons de l'exactitude et de la fiabilité des chiffres pour le coton. Le tableau montre néanmoins que la performance des coopératives agricoles, à l'exception des coopératives laitières, s'est généralement contractée, à tel point que le chiffre d'affaires des COOPEC est presque deux fois supérieur à celui de l'ensemble des coopératives agricoles. Les COOPEC constituent le moteur du secteur coopératif, comme en témoigne leur chiffre d'affaires de 2004 qui représentait 62 pour cent de celui de l'ensemble des coopératives du pays. La solidité financière des COOPEC leur a permis de devenir les actionnaires majoritaires de la banque coopérative du Kenya et d'occuper la position auparavant dévolue aux sociétés de commercialisation de produits agricoles. La performance relativement mauvaise de ces dernières a été attribuée à la récession générale qui frappe le secteur agricole depuis le début des années 1990 mais le problème pourrait être lié en partie à la libéralisation du secteur coopératif sans préparation adéquate des coopératives. Nous reviendrons sur ce point plus tard.

Tableau 3.2: Chiffre d'affaires total des coopératives et des unions de coopératives au Kenya, 1998-2004

(en millions de shillings kenyans)

Type de coopérative	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Café	7 188	7 661	7 741	6 928	2 976	2 538	2 492
Coton	5	5	5	3,8	3,2	1	1
Pyrèthre	128	129	129	122	122	114	102
Canne à sucre	332	340	345	344	341	218	209
Produits laitiers	1 501	1 530	1 529	1 268	1 325	1 290	1 400
Multiproduits	126	128	129	225	226	83	84
Achat de terres agricoles	58	59	60	60	60	0.5	5
Pêche	5	6	7	7	6	522	339
Autres	288	288	292	296	296	239	256
Total coop. agric.	9 631	10 146	10 237	9 254	5 355	5 005	4 888
COOPEC	3 381	3 386	3 389	4 882	4 886	8 261	8 359
Consommateurs	8	9	9	8	8	2	4
Habitat	7	8	8	8	10	54	47
Artisanat	40	42	43	42	43	158	144
Transport	25	26	26	25	24	2	3
Autres non agric.	52	54	56	56	57	27	32
Total non agric.	3 515	3 527	3 533	5 023	5 030	8 504	8 589
Unions	197	198	269	389	389	963	983
Total général	13 343	13 871	14 039	14 666	10 774	13 509	13 477

Source: Unité statistique du ministère du Développement et du Marketing coopératifs du Kenya.

Le gouvernement et le développement des coopératives

L'une des caractéristiques fondamentales du mouvement coopératif kenyan est sa proximité avec l'Etat qui a engendré une relation de dépendance. Rappelons que les premières coopératives du pays, fondées à l'époque coloniale, furent façonnées par le gouvernement colonial pour servir les intérêts des colons blancs, au travers d'une législation stricte qui limitait la participation des Africains (Banque coopérative du Kenya, 1993: 3). Lors de l'indépendance, le gouvernement chercha à instrumentaliser les coopératives pour promouvoir le développement économique, dans les zones rurales en particulier. Il dut donc veiller à l'émergence de coopératives fortes, viables et efficaces en dirigeant leur constitution et leur gestion. Cette promotion du développement coopératif contrôlé par l'Etat fut formalisée par l'introduction d'un cadre juridique unique pour tous les types de coopératives via une loi sur les coopératives (*Cooperative Societies Act*, Cap. 490) de 1966.

Conformément aux souhaits du gouvernement, ce cadre prévoyait une stricte supervision des coopératives par l'Etat. Avec la formulation de décrets d'application (*Cooperative Societies Rules*, 1969) qui énonçaient des procédures opérationnelles pour toutes les coopératives, la loi donnait au Commissioner au développement coopératif des pouvoirs très étendus pour l'enregistrement et la gestion des coopératives. Il pouvait enregistrer, faire fusionner et dissoudre des coopératives mais devait aussi approuver leurs budgets annuels, autoriser leurs emprunts et leurs dépenses, auditer leurs comptes et surveiller leurs performances financières; il pouvait également remplacer les responsables élus par les comités de gestion des coopératives (Manyara, 2003: 17). Toutes les questions en matière d'emploi étaient de son ressort puisqu'il devait approuver la rémunération, le salaire ou les autres émoluments versés au personnel ou aux membres mais aussi le recrutement et le licenciement du personnel d'encadrement. La loi sur les syndicats (*Trade Union Act*) ne s'appliquant pas aux coopératives, le *Commissioner* disposait également d'un droit de regard et d'action sur les questions liées au travail dans les coopératives.

Ce contrôle gouvernemental écrasant eut notamment pour conséquence de faire disparaître un mouvement coopératif basé sur ses membres, contrôlé par eux, auto-suffisant et guidé par des principes et des idéaux reconnus dans le monde entier. La participation des membres et le contrôle qu'ils exerçaient déclinerent (République du Kenya, 1997a: 10). Les réglementations administratives imposées par les *Cooperative Societies Rules* privèrent les coopératives de la souplesse requise pour les gérer comme des entreprises commerciales (Hussi et al., 1993: 35).

La libéralisation économique qui suivit la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel (PAS) à partir du milieu des années 1980 rendit néanmoins ce cadre juridique inadapté au développement du mouvement coopératif. Le nouvel environnement économique obligea le gouvernement à se retirer du secteur coopératif pour faciliter la croissance d'organisations coopératives gérées par leurs membres et autonomes au plan commercial, et à adopter une politique de libéralisation. Plus tard, en 1997, le gouvernement publia le document parlementaire n° 6 sur les coopératives dans un environnement économique libéralisé pour fournir un cadre politique aux réformes à entreprendre. Le rôle du gouvernement fut redéfini. Il devait désormais réguler et faciliter plutôt que contrôler. Les tâches du ministère du Développement des coopératives se limitèrent essentiellement à (a) l'enregistrement et la liquidation des coopératives, (b) l'application de la loi sur les coopératives, (c) la formulation de la politique coopérative, (d) un rôle de conseil et la création d'un environnement favorable à la croissance et au développement des coopératives, (e) l'enregistrement des audits de coopératives et (f) la conduite d'enquêtes, d'investigations et d'inspections (République du Kenya, 1997a: 11). Cette nouvelle politique visait à rendre les coopératives autonomes, auto-suffisantes, auto-contrôlées et viables au plan commercial. Les coopératives du secteur agricole perdirent leur monopole, ce qui les mit en concurrence avec d'autres entreprises privées sur le marché. Les principes coopératifs de l'ACI – adhésion volontaire et ouverte, contrôle par les membres exercé de façon démocratique, participation économique des membres, autonomie et indépendance, éducation, formation et information, coopération entre les coopératives et engagement envers la communauté – furent formellement intégrés à la politique.

Cette nouvelle politique nécessita de refondre le cadre juridique des coopératives. La loi sur les coopératives de 1966 (1966 *Cooperative Societies Act*) fut abrogée et remplacée par la loi n° 12 de 1997 (*Cooperative societies Act, No. 12, 1997*). À l'instar du document parlementaire n° 6 de 1997, cette nouvelle loi visait à réduire l'implication du gouvernement dans la gestion quotidienne des coopératives. Très libérale, elle octroyait aux coopératives une plus grande autonomie en transférant aux membres les tâches de gestion qui incombait jusqu'alors au *Commissioner* au développement coopératif, au travers des comités de gestion élus (Manyara, 2004: 37).

Par exemple, les coopératives pouvaient désormais investir, lancer des dépenses ou emprunter sans l'autorisation du *Commissioner*. Elles étaient alors libres d'emprunter en mettant tout ou partie de leurs biens en garantie si leurs statuts les y autorisaient et à condition que l'assemblée générale annuelle leur apportait son accord. La loi rendait les membres responsables de la conduite des activités de leur coopérative, au travers d'un comité de gestion élu. Comme les

autres entités économiques, les coopératives étaient mandatées pour recruter et licencier leur personnel d'encadrement sans l'autorisation du *Commissioner* (République du Kenya, 1997b).

Si cette libéralisation était de nature à favoriser le développement d'un mouvement coopératif autonome, auto-géré et durable, les coopératives n'y étaient pas préparées. Aucun mécanisme de régulation ne fut mis en place pour remplir le rôle dévolu jusqu'ici au gouvernement. L'impact immédiat sur les coopératives fut donc essentiellement négatif. Des dirigeants élus abusèrent dangereusement de cette liberté nouvellement acquise, au détriment de nombreuses coopératives. De plus en plus de cas de corruption, de mauvaise gestion flagrante des responsables, de vol de ressources des coopératives, de fractionnement de coopératives viables en petites unités non économiques, de non-restitution par les employeurs des dépôts des membres destinés aux coopératives (en particulier aux COOPEC), d'absence d'élections dans les coopératives, de favoritisme à l'embauche et au renvoi de personnel, de refus de quitter un poste malgré un vote en ce sens en bonne et due forme des responsables des coopératives, de conflits d'intérêts entre représentants de coopératives, de litiges sans fin, d'investissements non autorisés et des paiements illégaux aux comités de gestion furent signalés (Manyara, 2004: 42-43).

Cette tendance présentait néanmoins quelques exceptions avec certaines coopératives qui profitèrent de la libéralisation. Par exemple, la coopérative des producteurs laitiers Githunguri se dota d'un comité de gestion motivé et bienveillant qui entra en fonction en 1999 et mit sa nouvelle liberté au service de l'amélioration des performances. Habilitée à embaucher et à licencier son personnel, elle recruta des professionnels pour la gérer au quotidien. Elle mit ses biens en garantie pour emprunter quelque 70 millions de shillings kenyans à Oikocredit (Pays-Bas) afin de créer une usine de transformation de produits laitiers qui l'enrichit considérablement. Ces actions n'auraient pas été facilement réalisables sous l'ancien contrôle de l'Etat. La coopérative des producteurs laitiers Limuru du district de Kiambu bénéficia d'avantages similaires.

L'impact globalement négatif de la libéralisation sur la majorité des coopératives amena le gouvernement à intervenir en mettant en place un nouveau cadre juridique. La loi sur les coopératives de 1997 fut amendée par celle de 2004 (*Cooperative Societies (Amendment) Act of 2004*). Cette dernière visait essentiellement à instaurer une régulation du mouvement coopératif par l'Etat au travers du *Commissioner* au développement coopératif. Ce dernier, bien que moins dépendant des politiques du fait qu'il était nommé par la Commission de service public du Kenya plutôt que par le ministère du Développement des coopératives, vit ses pouvoirs élargis.

Désormais, le *Commissioner* doit par exemple approuver la liste des auditeurs à partir de laquelle les coopératives pourront nommer leurs auditeurs lors de l'assemblée générale annuelle. Il peut convoquer une assemblée générale extraordinaire d'une coopérative et la présider, en fixer l'ordre du jour, suspendre de ses fonctions tout membre du comité de gestion inculpé de fraude ou de malhonnêteté dans l'attente d'un jugement, dissoudre le comité de gestion d'une coopérative qui, selon lui, ne s'acquitte pas correctement de ses tâches et nommer un comité provisoire pour une période maximale de quatre-vingt-dix jours. Le *Commissioner* peut aussi convoquer des élections au sein de n'importe quelle coopérative, assister aux assemblées des coopératives et exiger de chacune qu'elle lui fasse parvenir en temps utile l'avis de convocation, l'ordre du jour et l'ensemble des procès-verbaux et communications de l'assemblée. Enfin, il peut imposer aux coopératives de mettre à jour leurs statuts (République du Kenya, 2004a).

Il faut toutefois replacer la plupart de ces dispositions dans le contexte de mauvaise gestion des coopératives qui suivit la libéralisation du mouvement. La loi visait à promouvoir le développement des coopératives en tandem avec la Recommandation 193 de l'OIT (2002). Celle-ci limite le rôle du gouvernement à la création d'une politique et d'un cadre juridique pour le développement des coopératives, à l'amélioration de la croissance et du développement des coopératives en fournissant les services nécessaires à leur organisation, leur enregistrement, leur fonctionnement, leur développement et leur dissolution, et au développement de partenariats dans le secteur coopératif au travers de consultations avec les coopérateurs concernant les politiques, la législation et la réglementation.

L'enregistrement des coopératives reste la principale raison d'être du *Commissioner* au développement coopératif. Les impératifs et la procédure d'enregistrement sont énoncés dans les *Cooperative Societies Rules* de 2004 qui décrivent également les procédures de fonctionnement de toutes les coopératives au Kenya. La demande d'enregistrement se fait sur un formulaire disponible auprès du bureau du *Commissioner* à Nairobi. Il en coûte cinq cents shillings kenyans pour obtenir ce formulaire et trois mille pour l'enregistrement (République du Kenya, 2004b). Ces sommes sont abordables pour la plupart des coopératives et le processus d'enregistrement est équitable puisque les demandeurs peuvent faire appel d'un refus. L'enregistrement est important pour les pré-coopératives car le mouvement coopératif au Kenya repose sur une législation qui encourage l'existence légale des coopératives. Par conséquent, toutes les coopératives doivent se conformer à la législation coopérative en vigueur dans le pays.

Certaines coopératives périssent, d'autres sont très dynamiques et pérennes sur le long terme

Nous l'avons déjà vu, la plupart des coopératives au Kenya trouvent leur origine dans la promotion du développement coopératif contrôlé par l'Etat. En transformant l'économie rurale par l'intégration des petits agriculteurs à l'économie monétaire nationale, le gouvernement prit l'initiative de diriger leur constitution et leur gestion. L'adhésion ne se faisait pas sur la base de liens communs et d'une confiance mutuelle mais sur une injonction hiérarchique visant les personnes qui se consacraient à des activités économiques similaires. Dans le secteur agricole, par exemple, les producteurs de cultures de rente étaient obligés de rejoindre ces structures s'ils voulaient commercialiser leurs produits. Le mouvement des COOPEC prit également son origine dans les avis et les encouragements du gouvernement (République du Kenya, 2002: 147). Cette démarche du gouvernement contraire à la nature «démocratique» des coopératives eut des effets adverses sur la croissance et la pérennité de ces structures.

Le cas de la coopérative d'épargne et de crédit Kamukunji Jua Kali illustre clairement l'impact négatif de la promotion des coopératives par le gouvernement. Cette COOPEC du secteur informel implantée à Nairobi fut formée en 2001 sur l'avis du gouvernement pour proposer des services de crédit aux artisans. Elle est donc une émanation de l'association Kamukunji Jua Kali enregistrée sous la loi des sociétés de 1994 pour protéger les artisans du harcèlement du Conseil municipal. Il semble toutefois qu'elle ait été créée dans la perspective d'obtenir l'aide du gouvernement plutôt que pour servir les intérêts communs de membres soudés par une confiance mutuelle. Des quelque 2 000 membres de l'association, 50 seulement dont 20 inactifs sont membres de la COOPEC. Cette situation s'explique par un manque de confiance, la plupart des artisans redoutant que les responsables de la COOPEC détournent leurs fonds. Le capital social de 52 000 shillings kenyans est trop faible pour que des crédits raisonnables puissent être consentis aux membres. Cette COOPEC continue à fonctionner sans personnel du fait de son faible niveau d'activité.

Il ne faudrait pas pour autant en conclure que les coopératives formées à l'instigation du gouvernement se portent mal. La coopérative des producteurs laitiers Githunguri créée en 1961 témoigne du contraire. Elle compte aujourd'hui 12 000 membres au lieu de 31 lors de sa création. Son activité initiale de collecte de lait auprès des membres pour le vendre à KCC a prospéré depuis la mise en service en 2004 d'une usine qui collecte et transforme près de 80 000 litres de lait par jour au lieu de 25 000 litres en 1999. Elle possède dix-huit véhicules pour transporter le lait des 41 centres de collecte dans la division de Githunguri du

district du Kiambu vers l'usine installée dans la ville de Githunguri qui produit essentiellement quatre marques de produits de la coopérative vendus à Nairobi: lait frais, yoghourt, ghee et beurre.

Parallèlement à cette activité, la coopérative propose des services à ses membres comme l'insémination artificielle, des services d'appui direct et des aliments pour animaux au travers de ses 31 magasins répartis dans la zone où elle est présente. Les membres y ont accès à crédit et remboursent en vendant leur lait. Ces activités ont considérablement amélioré la production de lait des membres; la coopérative leur propose des prix compétitifs, les règle rapidement, leur achète toute leur production pour les motiver davantage et en vend une partie à d'autres transformateurs à Nairobi. Le chiffre d'affaires de la coopérative en 2005 dépassait un milliard de shillings kenyans, pour un capital social de plus de 100 millions de shillings.

Ces activités très variées sont assurées par quelque 300 employés dont le recrutement obéit à une politique d'emploi. Les employés non qualifiés sont embauchés localement tandis que les dirigeants sont recherchés au niveau national, et recrutés en fonction de leurs qualifications professionnelles. Les employés ont formé un syndicat et signé une convention collective avec la coopérative. Cela permet à cette dernière d'attirer et de fidéliser son personnel alors que sous le contrôle de l'Etat, les recrutements relevaient de la libre appréciation du *Commissioner* au développement coopératif. Comme nous y avons déjà fait allusion, le succès de cette coopérative est imputable au système de gestion mis en place par le comité de gestion qui prit ses fonctions seulement en 1999.

Les coopératives formées en s'inspirant des bonnes pratiques font preuve d'une vitalité similaire. C'est le cas notamment des COOPEC qui se multiplient dans le secteur de l'emploi salarié formel. Ces coopératives d'employeurs sont aujourd'hui les plus dynamiques du pays et supplantent en cela les coopératives de commercialisation de produits agricoles qui dominaient le paysage coopératif jusqu'à la fin des années 1980. Les statistiques du tableau 3.3 sur les dix principales COOPEC du pays (en termes de chiffre d'affaires annuel) en 2005 témoignent de cette vitalité.

Tableau 3.3: Dix premières coopératives d'épargne et de crédit du Kenya (en chiffre d'affaires), 2005

Nom de la COOPEC	Nombre de membres	Nombre d'employés	Chiffre d'affaires annuel (en sh. kenyans)
Mwalimu SACCO Ltd.	44 400	219	711 562 812
Harambee SACCO Ltd.	84 920	235	514 276 669
Afya SACCO Ltd.	44 879	283	483 599 495
Ukulima SACCO Ltd.	35 048	138	284 707 899
Kenya Bankers SACCO Ltd.	14 800	54	246 000 000
Stima SACCO Ltd.	14 789	38	235 500 000
Gusii Mwalimu SACCO Ltd.	13 042	48	219 506 484
Kenya Police SACCO Ltd.	6 575	74	156 790 546
UNEP SACCO Ltd.	2 501	7	148 790 782
Teleposta SACCO Ltd.	16 319	58	146 638 556

Source: Rapports annuels des coopératives d'épargne et de crédit.

Le fait que les COOPEC, grâce à leur solidité financière, aient remplacé les coopératives de commercialisation de produits agricoles au sein de la banque coopérative du Kenya – la quatrième banque du Kenya – dont elles sont devenues les principaux actionnaires témoigne aussi de leur vitalité. Correctement gérées et emmenées par des dirigeants intègres, les COOPEC sont potentiellement plus viables que les coopératives agricoles, et ce pour deux raisons. D'abord, elles s'appuient essentiellement sur leurs propres ressources financières, évitant ainsi le piège de la dépendance. Ensuite, parce qu'elles appartiennent au secteur financier, il y aura toujours une demande pour leurs services alors que les coopératives agricoles sont dépendantes des performances de leur secteur. En fait, le déclin de plus en plus marqué des coopératives agricoles est lié à la récession dans ce domaine qui a enregistré une chute de la production de certaines cultures comme le coton, le pyrèthre et, dans une certaine mesure, le café.

Toutefois, la pérennité des COOPEC reste tributaire de leur gestion. Beaucoup n'ont pas fait preuve de professionnalisme dans leur recrutement et éprouvent de ce fait des difficultés à retenir un personnel qualifié. C'est le principal problème auquel fait face la COOPEC Harambee par exemple, sans doute la

plus grande d'Afrique. Les chiffres du tableau 3.3 montrent qu'elle arrive en première position en termes de membres et de personnel mais que son chiffre d'affaires est inférieur à celui de la coopérative Mwalimu. Alors que cette dernière enregistrait un prélèvement moyen mensuel (au titre des apports en capital et des remboursements de prêts) de 440 millions de shillings kenyans en 2005, la coopérative Harambee se situait à 320 millions. Cette performance relativement médiocre fut attribuée à des problèmes de gestion.

Si les coopératives sont dynamiques dans la sphère économique, elles ont peu à offrir en matière d'activités non économiques. Elles organisent une journée d'éducation des membres par an pour les sensibiliser aux vertus de la coopération mais celle-ci s'avère inadaptée en termes d'éducation et de formation. A l'exception de quelques COOPEC ayant mis en place des programmes de bienfaisance pour aider leurs membres endeuillés, les coopératives se préoccupent peu de bien-être social. Bien que certains des services financiers qu'elles proposent remplissent une fonction sociale, tels les prêts qui aident les membres à scolariser leurs enfants, les coopératives ne ciblent pas directement les loisirs, l'égalité des genres ni les droits des travailleurs.

Un mouvement qui s'éloigne de la tradition coopérative unifiée

L'intégration verticale caractérise le mouvement coopératif depuis son apparition. Les coopératives ont toujours été affiliées à des unions de coopératives par type d'activités ou par district. Ces dernières adhèrent à des organisations coopératives nationales membres de l'organisation faïtière. C'est dans le cadre de cette structure verticale que s'est développé un mouvement coopératif dynamique qui a récemment connu quelques difficultés.

Les coopératives agricoles notamment ont rencontré pas mal de problèmes dans leur intégration verticale. Nous avons déjà indiqué que la baisse de production de coton et de pyrèthre à la fin des années 1980 avait rendu la plupart des coopératives de ces secteurs inactives, situation qui toucha durement les unions. En 1992 par exemple, l'effondrement de la production de coton contraignit l'union des coopératives de producteurs de coton de Luanda dans le district de Busia à fermer son usine d'égrenage qui venait d'être modernisée.

Dans le secteur des produits laitiers, les coopératives étaient affiliées à la KCC qui avait le monopole de la transformation et de la commercialisation du lait jusqu'au début des années 1990. Toutefois, les mauvaises performances financières de la KCC à la fin des années 1980 et au début des années 1990 l'obligèrent à payer aux coopératives, et donc aux producteurs, des prix du lait

incompatibles avec le coût de production. Cela s'expliquait par l'inefficacité de ses opérations de collecte et de transformation mais aussi par les directives politiques relatives au prix du lait pour les consommateurs. Le problème des prix bas payés aux producteurs fut accentué par les retards de paiement par la KCC aux coopératives fournissant le lait, qui se comptaient parfois en mois. Cette situation contraignit les producteurs à vendre plus de lait cru sur le marché informel et donc à réduire drastiquement leurs approvisionnements à la KCC (Staal et al., 1997: 785; Owango et al., 1998:174). Les mauvaises performances persistantes de KCC entraînèrent sa vente à des investisseurs privés proches du monde politique en 2000, suite à son incapacité à payer les 220 millions de shillings kenyans dus à ses employés et à rembourser un emprunt bancaire de 400 millions. Depuis le milieu des années 1990, les coopératives laitières fonctionnent de façon indépendante sans union. C'est dans ce contexte que certaines comme Githunguri et Limuru ont créé leurs propres laiteries. En 2003, le gouvernement a racheté la KCC aux investisseurs privés et l'a transformée en entreprise publique avant de la restituer au mouvement coopératif.

Le secteur du café connaît un destin semblable en raison des mauvaises performances de l'union des coopératives des planteurs du Kenya (KPCU). Les problèmes de la KPCU peuvent être attribués en partie à la libéralisation du secteur du café au début des années 1990 qui vit arriver de nouvelles usines de préparation du café et de nouveaux agents de commercialisation qui firent concurrence à l'union et au système central de vente aux enchères, une structure lourde et mal gérée qui paie souvent en retard. Par ailleurs, des politiciens, des hommes d'affaires et des propriétaires de plantations dont certains sont les principaux concurrents de la KPCU lui doivent 2 milliards de shillings kenyans. Cette dette empêche la KPCU de payer rapidement leur production aux caféiculteurs et ces retards amènent des coopératives affiliées à l'union à commercialiser leur café par l'intermédiaire d'agents privés, ce qui prive l'union d'une part de ses revenus et l'affaiblit. La situation de la KPCU pourrait encore s'aggraver avec la mise en place du nouveau système de commercialisation directe proposé qui introduirait sur le marché plus d'acteurs susceptibles de payer la production des caféiculteurs au comptant. Les coopératives pourraient se mettre à fonctionner en dehors de la KPCU, comme certaines le font déjà, ce qui déstabiliserait l'intégration verticale du mouvement.

Les unions de coopératives non agricoles restent dynamiques, notamment dans le secteur financier. La KUSCCO, par exemple, rassemble 2 600 COOPEC actives représentant deux millions de membres tandis que la KERUSSU se compose de 45 COOPEC rurales actives, soit 1 430 390 membres. Ces unions représentent leurs sociétés d'épargne et de crédit respectives dans le pays, rôle qui continue à leur attirer de nouveaux membres. La KUSCCO propose aussi

des services partagés – éducation et formation, développement commercial, conseil et recherche, gestion du risque et programme de prêt (*Central Finance Programme*) entre les COOPEC – qui ont renforcé l'intégration verticale de ce secteur considéré comme le plus vaste mouvement de COOPEC en Afrique subsaharienne (Evans, 2002: 13).

L'intégration horizontale du mouvement coopératif est moins prononcée que son intégration verticale. Néanmoins, il faut noter que des sociétés détenues en totalité par des coopératives ont été créées pour remplir des fonctions spécialisées et d'investissement pour le compte du mouvement. C'est le cas de la *Cooperative Insurance Company*. Fondée initialement en tant qu'agence d'assurance des coopératives en 1972, elle fut transformée en compagnie générale d'assurances en 1980 pour fournir une protection contre les risques pour les biens des coopératives tels leurs véhicules, usines et bâtiments ainsi que l'épargne des COOPEC en cas de décès des emprunteurs. Elle appartient à 1 495 coopératives qui ont réuni un capital social de plus de 200 millions de shillings kenyans. Beaucoup d'entre elles ont pu investir sans difficulté car il suffisait d'acheter 1 000 parts au prix unitaire de 20 shillings kenyans. En plus de l'assurance contre les risques, la société propose aux coopératives des services de sensibilisation en matière de protection contre les risques et des conseils de gestion.

L'autre exemple d'intégration horizontale est celui de la banque coopérative du Kenya. Fondée en 1968 pour mobiliser l'épargne en vue d'offrir des services bancaires et des crédits accessibles au mouvement coopératif, elle a réservé la détention de parts aux coopératives et (depuis 1996) aux membres individuels dûment recommandés par leur coopérative. Pour préserver son association avec le mouvement coopératif, 70 pour cent de ses parts sont détenues par des coopératives. Les 30 % restants appartiennent aux membres qui ne sont pas autorisés à assister à l'assemblée générale annuelle. La prospérité de la banque s'explique non seulement par une gestion prudente mais aussi par la volonté des coopératives d'augmenter leur capital social pour atteindre le ratio capital/dépôts fixé par le Banking Act et relevé plusieurs fois au fil des années. Cela contribue à écarter des actionnaires privés qui auraient pu racheter la banque comme cela s'est produit dans d'autres pays africains. Depuis la libéralisation du mouvement coopératif, la banque a modernisé ses services pour affronter la concurrence des autres banques et institutions financières, ce qui a accru sa rentabilité. En 2004, par exemple, elle a enregistré un bénéfice avant impôt de 365 millions de shillings kenyans, au lieu de 183,4 millions en 2003. En septembre 2005, elle avait réalisé un bénéfice avant impôt de 608 millions de shillings kenyans – un record depuis sa création. L'essentiel des facilités de crédit est proposé aux coopératives et aux COOPEC en particulier. Ainsi, la banque

prête chaque année quelque 3,5 milliards de shillings kenyans aux COOPEC pour qu'elles puissent consentir à leurs membres des prêts pour les frais de scolarité.

L'intégration horizontale ne se limite pas à ces investissements coopératifs nationaux puisque des COOPEC rurales sont créées régulièrement par des coopératives et des unions de coopératives agricoles pour proposer des services financiers à leurs membres. Cette diversification pourrait contribuer à revitaliser un secteur qui s'étiolé en raison de la récession de l'agriculture.

Au niveau central, la KNFC ne se porte pas aussi bien. Cette organisation formée en 1964 pour promouvoir le développement coopératif, l'unifier et représenter les intérêts des coopératives au niveau politique et juridique devait être avant tout le porte-parole du mouvement coopératif au Kenya. Malheureusement, une mauvaise gestion l'a détournée au fil des années de sa fonction première au profit d'activités comme l'éducation et la formation mais aussi la recherche et le conseil, que certains de ses membres assuraient déjà. La libéralisation du secteur coopératif ne fit que précipiter son déclin, la corruption et les critères ethniques étant devenus les principaux moteurs de l'élection des membres de son conseil d'administration qui à son tour nomma des dirigeants incompetents et peu scrupuleux.

Cette situation amena le ministre du Développement et du Marketing coopératifs à dissoudre le conseil d'administration de la KNFC en mai 2005 et à le remplacer par un conseil provisoire après une enquête qui établit l'implication du directeur exécutif dans des affaires de corruption et de mauvaise gestion. A l'époque, l'institution comptait à peine plus de 600 membres au lieu de 8 000 au départ. Elle était en faillite et ne pouvait plus payer ses employés. Des biens et des équipements d'impression valant des millions de shillings avaient été vandalisés ou volés. L'organisation était dans l'incapacité de payer ses cotisations à l'ACI. Le conseil d'administration provisoire met actuellement en place des mesures pour revitaliser l'organisation et rendre le contrôle aux membres.

Le fort potentiel de croissance des coopératives

Le Kenya compte des milliers de groupes d'entraide actifs dans les secteurs ruraux et urbains, constitués pour servir les intérêts socio-économiques de leurs membres et présents dans plusieurs secteurs de l'économie dont l'élevage de volaille et de bétail, la culture, l'épargne et le crédit, la petite entreprise, la poterie et l'artisanat, le tricot et la couture (Wanyama, 2003: 110). Toutefois, aucune organisation verticale ou horizontale n'intègre les activités de ces groupes qui

ne disposent donc d'aucun mécanisme de mise en commun de leurs ressources pour fournir des services au-delà de la capacité et des possibilités d'un seul d'entre eux. La demande de tels services par les membres a parfois débouché sur la formation de coopératives.

Dans l'ouest du Kenya, par exemple, divers groupes d'entraide ont été constitués pour permettre à leurs membres d'acquérir des vaches importées en vue d'augmenter la production de lait au niveau des ménages. Sur le long terme, les membres ont pu produire plus de lait mais n'ont pas réussi à trouver un marché adapté. Pour commercialiser efficacement ce lait, certains groupes se sont transformés en coopératives multiproduits. C'est le cas du groupe d'entraide à l'élevage en stabulation permanente Emarenyo formé en 1994 dans la division Butere du district Butere-Mumias.

Ce groupe avait été créé initialement pour favoriser l'échange d'expériences, d'informations et de ressources pour la gestion d'élevages avicoles et d'exploitations laitières en stabulation. La hausse de la production de lait et d'œufs de ses membres l'obligea à trouver une solution rapide pour commercialiser ces produits. En 1998, il se transforma en coopérative à buts multiples pour axer ses efforts sur la commercialisation des produits laitiers. Il ouvrit ensuite l'adhésion à toute personne de la division de Butere intéressée, moyennant une cotisation et l'achat de parts à hauteur de 10 000 shillings kenyans au minimum sur deux ans. En 2002, la coopérative comptait 82 membres dont 42 femmes. Elle avait établi un magasin dans la ville de Butere qui commercialisait les produits de ses membres. Elle vendait le lait à des transformateurs de la ville de Kakamega mais aussi à des consommateurs locaux. Les œufs étaient vendus en gros aux négociants locaux. Elle stockait dans ses bâtiments des aliments pour animaux et des produits vétérinaires vendus à ses membres et au grand public. Les membres pouvaient les acheter à crédit, leurs parts et le revenu de la vente de leurs produits servant de garantie. Ainsi, parce qu'il n'existait aucune infrastructure adaptée pour écouler la production de ses membres, un groupe d'entraide s'est transformé en coopérative qui commercialise divers produits (Wanyama, 2003: 138-9).

Cet exemple témoigne de l'énorme potentiel de transformation des nombreux groupes d'entraide en coopératives capables de fournir des services spécialisés à leurs membres. Ce potentiel pourrait être réalisé en sensibilisant ces groupes aux investissements possibles et aux avantages pour les membres de la mise en commun de leurs ressources dans le cadre de coopératives par type d'activités ou régionales. Il faudrait également prévoir des formations à la gestion entrepreneuriale et coopérative.

Le potentiel de croissance du secteur coopératif peut donc être amélioré en créant des coopératives à partir des groupes d'entraide mais aussi en renforçant les coopératives existantes. Dans le secteur agricole, cette croissance est fortement freinée par une faible production imputable à un bon nombre de facteurs comme l'absence de crédit, de facteurs de production et de services de vulgarisation, la mauvaise qualité des produits et les bas prix payés avec retard aux producteurs (ACI, 2002: 23-24). Cette situation n'incite pas à produire plus et peut même entraîner l'abandon de certaines cultures (comme le coton). Doper la productivité agricole en réglant ces problèmes augmenterait la demande de marchés et donc de services des coopératives.

D'autres problèmes sont spécifiques aux coopératives, principalement des difficultés de gestion comme des registres mal tenus en raison d'une formation inadéquate du personnel, des retards de production des rapports de gestion et des audits, l'absence de personnel qualifié et la prise de décisions inadaptées par le comité de gestion. Il est possible d'y remédier par la formation. Le collège coopératif du Kenya, établi par le gouvernement pour former les dirigeants et les membres du mouvement coopératif, remplit cette fonction depuis des années. Malheureusement, le nombre de personnes formées décline depuis la libéralisation du mouvement, essentiellement parce que la plupart des coopératives, en particulier dans le secteur agricole, n'ont pas de budget pour ces actions, d'autant plus que le soutien du gouvernement à la formation baisse, tant au niveau des coopératives que du collègue. Par ailleurs, la plupart des coopératives ne réussissent pas à fidéliser leur personnel formé, en partie à cause des rémunérations trop faibles longtemps fixées par le Commissioner au développement coopératif. De plus, les programmes de formation du collègue coopératif du Kenya ont toujours ciblé le personnel plutôt que les membres des coopératives pourtant susceptibles d'être élus aux comités de gestion et amenés à prendre des décisions. Surmonter ces difficultés implique de répartir l'effort de formation entre le personnel, les dirigeants du comité de gestion et les membres pour que tous soient bien conscients de leurs responsabilités respectives dans la gestion de coopératives autonomes, indépendantes et auto-suffisantes.

A ces problèmes de gestion qui affectent les coopératives agricoles et non agricoles s'en ajoutent d'autres spécifiques aux COOPEC. L'activité fondamentale de ces coopératives est de mobiliser l'épargne pour consentir des crédits à leurs membres. Leur vitalité dépendant des fonds qu'elles sont capables de prêter, elles doivent étoffer leurs portefeuilles de prêts au-delà de la contribution des membres en termes d'épargne et de capital. Une aide au financement de ces portefeuilles augmenterait le nombre d'offres de prêt à faibles taux d'intérêt pour les membres et contribuerait donc au développement du secteur coopératif. Certains participants à notre enquête ont fait valoir que les COOPEC gagneraient

en dynamisme en se dotant d'un fonds de stabilisation afin d'amortir les taux d'intérêt élevés qu'elles sont contraintes d'appliquer à leurs membres pour faire face à leurs coûts de fonctionnement et générer un profit. Ce fonds, octroyé à une COOPEC en tant que subvention de soutien au fonds de roulement, améliorerait ses liquidités et lui permettrait de financer plus de prêts pour ses membres, voire même de réduire les taux d'intérêt de ces prêts.

Notons toutefois que malgré les problèmes que rencontrent les coopératives, un certain nombre de bonnes pratiques déclenchent la formation d'autres coopératives. Il est établi, par exemple, que le dynamisme des COOPEC a incité les coopératives agricoles à lancer des activités d'épargne et de crédit en zone rurale pour remplacer leurs activités de commercialisation «dormantes».

D'une assistance gouvernementale à un appui direct au mouvement

Les bailleurs de fonds du mouvement coopératif du Kenya sont essentiellement les agences de coopération des pays industrialisés et des organisations internationales. Leur soutien inclut l'apport de capital, le renforcement des capacités institutionnelles, l'éducation et la formation et l'appui au développement d'un environnement propice à un fonctionnement efficace des coopératives.

Deux grosses agences de coopération des pays industrialisées sont présentes au Kenya. La première, le Centre coopératif suédois (SCC), finance des programmes de renforcement des capacités et de développement institutionnel des coopératives. Ses fonds sont affectés directement au mouvement coopératif, sans passer par le gouvernement comme c'était le cas dans le cadre du programme de développement coopératif entre le Kenya et les pays nordiques (KNCDP) qui a été abandonné. Le SCC a pris en charge le renforcement des capacités et l'élaboration de programmes au collège coopératif du Kenya et financé la KNFC pour qu'elle accueille des consultations coopératives sur les implications de la loi sur les coopératives (*Cooperative Societies (Amendment) Act*) de 2004. Actuellement, il appuie des initiatives pour relancer la capacité institutionnelle de la KNFC et finance, à hauteur de près de 30 millions des shillings kenyans par an, le programme ICNIS (*Intensive Cooperative Management Improvement Scheme*) dont l'objectif est d'améliorer la gestion de coopératives préalablement sélectionnées en formant leur personnel et leur comité de gestion. De plus, le SCC finance l'éducation des membres des coopératives par l'intermédiaire de programmes spécialisés. Par exemple, il a financé l'ONG locale CEEDCO (*Community Empowerment and Economic Development through Cooperatives*)

qui, dans le district de Kiambu, éduque les membres de la coopérative des producteurs laitiers Githunguri sur l'apport des coopératives en matière de développement et sur leur rôle en tant que membres de ces entreprises.

La seconde agence est l'Association des coopératives du Canada (ACC). A l'instar du SCC, elle se concentre sur le renforcement des capacités et le développement organisationnel. Elle soutient la KNFC pour qu'elle accueille des consultations coopératives sur les implications de la loi sur les coopératives (*Cooperative Societies (Amendment) Act*) de 2004 et finance le programme de recherche et de politique du bureau régional de l'ACI pour l'Afrique afin de traduire le cadre politique et juridique du Kenya dans un langage compréhensible par tous les coopérateurs. Ce programme vise à simplifier le *Cooperative Societies (Amendment) Act* de 2004 et les *Cooperative Societies Rules* de 2004, puis à traduire les versions anglaises simplifiées en kiswahili. Il prévoit également de mettre sur pied un site web à partir duquel le mouvement coopératif pourrait accéder à des informations sur toutes les coopératives du pays.

Plusieurs institutions internationales soutiennent également les coopératives, en premier lieu la Banque européenne d'investissement qui tout récemment a octroyé à la banque coopérative du Kenya deux millions d'euros destinés à des prêts aux COOPEC rurales. La Banque mondiale finance les activités des coopératives au travers des ministères en charge du développement agricole. Ainsi, elle a financé le projet d'amélioration des petits caféiculteurs (*Smallholder Coffee Improvement Project, SCIP*) via le ministère de l'Agriculture. Les fonds ont été transférés aux coopératives via la banque coopérative du Kenya, dans le cadre d'un accord avec le ministère précité et avec le Trésor. Le Fonds international pour le développement agricole (IFAD) assure auprès des COOPEC des formations aux technologies de l'information par l'intermédiaire de la banque coopérative du Kenya. L'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID) a financé le Conseil mondial des coopératives d'épargne et de crédit (WOCCU) pour qu'il fournisse une assistance technique à la gestion aux coopératives d'épargne et de crédit du Kenya (Evans, 2002). USAID soutient aussi indirectement les coopératives en finançant des initiatives de renforcement des capacités dans le cadre de la stratégie de relance de l'agriculture (SRA).

Ces quelques exemples montrent clairement que la plupart des bailleurs de fonds préfèrent financer des initiatives de renforcement des capacités plutôt que la capitalisation des coopératives. Cette démarche pourrait pourtant améliorer l'autosuffisance des coopératives mais leur faible apport en capital restera un problème. Il faut également souligner que la plupart des bailleurs de fonds injectent directement des ressources dans le mouvement coopératif sans passer par le gouvernement.

L'appui des bailleurs de fonds n'a pas encore donné les résultats escomptés. Des décennies de formation au sein du mouvement coopératif dans le cadre du KNCDP ont considérablement amélioré les compétences de gestion du personnel des coopératives mais certaines n'en ont pas bénéficié, comme nous l'avons déjà fait remarquer, une partie du personnel formé ayant quitté ces structures. Surtout, les formations ont toujours ciblé le personnel plutôt que les comités de gestion et les membres appelés à devenir des décideurs clés. Concernant l'appui en capital, certaines coopératives n'ont pas remboursé les crédits financés par les bailleurs de fonds. C'est le cas par exemple, pour la plupart des prêts consentis dans le cadre des projets SCIP I et II. C'est peut-être cette expérience qui a incité beaucoup de bailleurs de fonds à réduire leur soutien financier aux coopératives et à privilégier le renforcement des capacités institutionnelles.

Appréciation des liens institutionnels des coopératives

Les coopératives du Kenya sont liées à une multiplicité d'institutions au niveau du gouvernement et du mouvement. Concernant le gouvernement, nous avons déjà mentionné que le ministère du Développement et du Marketing coopératifs s'était beaucoup rapproché du mouvement coopératif au fil des ans. Les coopératives vécurent cette relation différemment suivant les périodes. Avant la libéralisation du secteur en 1997, le rôle du ministère, et en particulier celui du Commissioner au développement coopératif, était généralement perçu comme une contrainte car il impliquait un contrôle strict. Ce sentiment varie désormais selon les coopératives. La libéralisation a entraîné une corruption massive et une mauvaise gestion dans certaines structures et permis à d'autres de se renouveler. Si la première catégorie de coopératives, où les dirigeants détournent les ressources, considèrent toujours le rôle du gouvernement (tel que décrit dans les législations de 2004 sur les coopératives) comme une contrainte, celles qui enregistrent d'assez bons résultats estiment plutôt que l'Etat leur apporte soutien et collaboration. Cette dernière perception doit être interprétée à la lumière du nouveau rôle du gouvernement, qui désormais régule plus qu'il ne contrôle.

Nous avons déjà évoqué les faibles performances de l'organisation faitière, la KNFC, que beaucoup de coopératives ont quittée et dont l'effectif a fortement baissé. Pour nombre de ces structures en effet, cette organisation est handicapée par son statut et constitue un poids pour le mouvement coopératif dans la mesure où elle ne remplit pas son rôle.

Comme nous l'avons déjà dit, le collège coopératif du Kenya a joué un rôle essentiel dans la formation du personnel du mouvement coopératif. Il a été amené occasionnellement à concevoir des programmes d'éducation des membres ainsi que des formations pour les comités de gestion des coopératives, à la demande spécifique de coopératives. En fait, la presque totalité, voire l'ensemble du personnel formé des coopératives est passé par le collège qui, en raison de cette association étroite avec le mouvement, est souvent davantage identifié au mouvement qu'au gouvernement qui finance la plupart de ses activités. Les coopératives apprécient l'appui et la collaboration du collège.

Les coopératives du Kenya sont également liées à des organisations internationales de promotion des coopératives, au premier rang desquelles l'ACI qui a pour mission de représenter, d'unifier et d'appuyer le développement d'organisations coopératives autonomes et viables dans le monde entier. Au travers de ses trois membres au Kenya, à savoir le collège coopératif du Kenya, la CIC et la banque coopérative du Kenya, l'ACI est appréciée des coopératives en tant que partenaire promouvant un environnement politique et juridique adéquat. La KNFC, qui chapeaute toutes les coopératives du Kenya, aurait pu renforcer l'impact de l'ACI mais n'est malheureusement plus membre de cette organisation, faute d'avoir réglé ses cotisations.

En plus d'être membre de l'ACI, la CIC est aussi membre de la Fédération internationale des coopératives et mutuelles d'assurance (ICMIF). Elle estime que cette organisation est importante pour des raisons de solidarité mais surtout parce qu'elle fournit des services de réassurance.

Dans le secteur de l'épargne et du crédit, la KUSCCO est affiliée à la Confédération africaine des coopératives d'épargne et de crédit (ACCOSCA), à l'Association africaine du crédit rural et agricole (AFRACA), au Conseil mondial des coopératives d'épargne et de crédit (WOCCU) et à l'Union internationale Raiffeisen (IRU). Elle est également membre de l'Association régionale des COOPEC d'Afrique de l'Est qui regroupe l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi, le Kenya, la Tanzanie, l'Erythrée, l'Éthiopie, les Seychelles et la République démocratique du Congo. Elle a rejoint ces organisations internationales et régionales pour développer la solidarité et l'entraide.

Estimation de l'impact du mouvement coopératif sur l'emploi

Les coopératives sont généralement considérées comme des créateurs d'emploi clés au Kenya, ce que les statistiques confirment rarement. Les données disponibles témoignent toutefois d'une croissance relativement lente de l'emploi

salarié dans ces structures. Alors qu'elles employaient 72 100 salariés en 1999, ce chiffre atteignait les 77 400 en 2003 (République du Kenya, 2004c: 261), soit un peu plus de 5 000 postes créés en cinq ans. Si ces données sont exactes, elles n'impliquent pas une contribution majeure des coopératives à l'emploi salarié.

Ces estimations pourraient toutefois être inférieures à la réalité. Dans le secteur agricole, par exemple, il est difficile de trouver des données sur le nombre d'emplois salariés mais une étude de 2001 a montré que le secteur ne comptait que 11 311 emplois permanents (ACI, 2002: 14), dont 250 pour la seule coopérative des producteurs laitiers Githunguri. Ce chiffre est passé à 300 en 2005. Si le collège coopératif emploie 104 permanents, le ministère du Développement et du Marketing coopératifs en compte un peu plus de 1 300. Dans le secteur financier, la banque coopérative emploie plus de 1 200 personnes et la CIC, un peu plus de 600. Les dix premières COOPEC (en termes de chiffre d'affaires annuel) présentées dans le tableau 3.3 totalisent 1 154 employés mais plus de 2 600 COOPEC sont actives dans le pays. Ces estimations laissent penser que le nombre total d'employés dans les coopératives pourrait être supérieur au chiffre avancé par l'Etat.

Les estimations d'emploi dans le secteur coopératif ne doivent pas se fonder sur le seul emploi salarié mais aussi sur les revenus que génère le secteur. En 2004, les COOPEC comptaient 2 millions de membres environ dont 1 575 000 considérés comme actifs. Les autres coopératives non agricoles représentaient 878 000 membres dont la moitié environ présumés actifs. Les coopératives du secteur agricole totalisaient 924 000 membres dont une moitié d'actifs. On peut déduire de ces chiffres que 2,5 millions de personnes environ tirent moins un revenu directement de leur adhésion à une coopérative.

Il faut aussi comptabiliser les personnes qui tirent au moins une partie de leur revenu de la fabrication et de la commercialisation de marchandises achetées par les coopératives, par exemple les fournitures de bureau (qui concernent les COOPEC en particulier), le papier utilisé par les coopératives laitières pour emballer leurs produits, les machines pour la première transformation de produits comme le café et le lait et les facteurs de production agricole stockés dans les magasins des coopératives. On peut également ajouter les personnes dont le revenu provient en partie de la commercialisation des produits des coopératives. Ainsi, les coopératives laitières produisent du lait frais, du ghee, du beurre et du yoghourt et d'autres coopératives agricoles commercialisent du café, du poisson, du pyréthre, des œufs, etc. Il est par conséquent raisonnable d'estimer que plus de trois millions de personnes tirent une partie importante de leur revenu des activités et des services des coopératives au Kenya. Ce chiffre représente plus de dix pour cent de la population totale estimée du pays.

Perspectives d'emploi dans les coopératives

Avant la libéralisation du secteur, les conditions d'emploi dans les coopératives, laissées à la seule discrétion du *Commissioner*, n'étaient pas suffisamment compétitives pour attirer et retenir un personnel qualifié. L'ouverture à l'économie de marché qui a mis les coopératives en concurrence avec des sociétés privées pour la production et la commercialisation de biens et de services a vu cette situation évoluer. Comme l'illustre le cas de la coopérative des producteurs laitiers Githunguri, les coopératives adoptent des politiques d'emploi mettant l'accent sur un recrutement et une rémunération compétitifs du personnel, afin de mieux se positionner sur le marché. Cette démarche pourrait rendre les conditions de travail plus attractives dans le secteur coopératif.

En complément de ces politiques, un nombre accru d'opportunités d'emploi pourrait être généré en relançant le secteur agricole. Par exemple, le secteur du coton est actuellement peu actif mais certaines unions de coopératives possèdent pourtant des usines d'égrenage et des usines permettant de fabriquer du savon, des aliments pour animaux et de l'huile à partir des graines de coton. L'union des coopératives de producteurs de coton Malaba-Malakisi dans le district de Teso est pratiquement fermée dès lors que le coton n'est presque plus cultivé pour des raisons que nous avons déjà mentionnées. L'union des coopératives des producteurs de Luanda dans le district de Busia dispose d'une usine d'égrenage du coton moderne et performante, fermée pour les mêmes motifs. De même, les performances du secteur du pyrèthre ne sont pas conformes aux attentes. Selon des estimations de 2003, les activités de transformation des coopératives agricoles du Kenya n'employaient que 6 854 personnes (République du Kenya, 2004c: 262), malgré un potentiel largement supérieur. Une productivité agricole accrue pourrait générer plus d'opportunités d'emploi dans le secteur coopératif.

Au niveau du secteur financier, les coopératives ont des opportunités à saisir mais également des défis à relever en matière de création d'emplois. Par exemple, les COOPEC pourraient diversifier leur offre traditionnelle d'épargne et de crédit en lançant de nouveaux produits comme des services de guichet, des comptes d'épargne pour l'éducation, les vacances, Noël, les enfants. Elles doivent aussi améliorer leurs performances en augmentant leur capitalisation pour répondre à la hausse de la demande de prêts, introduire les technologies de l'information dans la gestion de leurs activités, développer un modèle économique compétitif en réduisant le coût des transactions et en améliorant la qualité des services, et améliorer l'intégrité des dirigeants en les sélectionnant soigneusement – objectifs qu'il est possible d'atteindre au travers de l'éducation des membres. De plus, la KUSCCO estime que le mouvement des COOPEC a un potentiel de dix millions de membres dont deux seulement ont été recrutés. Il faut donc

sensibiliser un public plus large. Toutes ces mesures rendraient les COOPEC plus dynamiques et généreraient des opportunités d'emploi supplémentaires.

Les autres facteurs qui affectent généralement la performance et le dynamisme des coopératives ont déjà été mis en évidence. Les solutions aux problèmes de direction, de gestion et de capital pourraient libérer l'énorme potentiel des coopératives en matière d'emploi.

Une contribution notable à la réduction de la pauvreté

Si, initialement, l'Etat incita la formation de coopératives (mais sans véritable politique) dans les domaines à fort potentiel du secteur agricole, aujourd'hui on trouve également ces structures dans les domaines à plus faible potentiel. Le mouvement des COOPEC s'étend rapidement, de ses secteurs traditionnels (zones urbaines et emploi salarié) vers les secteurs ruraux et informels. Certaines COOPEC urbaines et fondées sur base de l'employeur comme Mwalimu (pour les enseignants) et Harambee (pour les employés du Bureau du Président) ont ouvert des filiales en dehors de Nairobi, avec des services de guichet (y compris des produits de dépôt d'épargne restant disponible et des avances sur salaire instantanées et en espèces) qui améliorent les flux de trésorerie dans des domaines négligés par les banques commerciales. Le revenu associé aux activités de ces coopératives n'a pas seulement bénéficié aux membres mais aussi aux entreprises et aux populations locales. La contribution des coopératives à la réduction de la pauvreté devrait être appréciée à cette aune.

Il convient également de noter que le revenu généré par les membres des coopératives est essentiellement utilisé pour le financement de mesures de réduction de la pauvreté à long terme. Par exemple, le principal type de prêt proposé par la plupart des COOPEC (avec des taux d'intérêt de 1 à 1,5 pour cent à amortissement dégressif sur une période de 12 mois) sert à payer les frais de scolarité (Evans, 2002: 22-23). Il a donné à de nombreux membres de ces coopératives l'opportunité d'éduquer leurs enfants dans l'optique de réduire la pauvreté dans leurs familles en préparant les enfants à trouver un emploi. Les membres de la COOPEC de l'Université de Maseno ont obtenu des prêts de développement pour construire des logements, investir dans des entreprises commerciales et agricoles et remplir certaines de leurs obligations familiales, en plus du paiement des frais de scolarité. Tous ces efforts visent à réduire la pauvreté.

Les plaintes des producteurs de coton de l'ouest du Kenya sont encore plus révélatrices de la contribution des coopératives à la réduction de la pauvreté.

Ces travailleurs expliquent qu'à la fin des années 1980, avant l'effondrement de la culture du coton, il leur était beaucoup plus facile, grâce aux coopératives de coton qui étaient alors actives, d'éduquer leurs enfants et de remplir leurs obligations familiales (acheter des vêtements, par exemple) qu'aujourd'hui. Les membres de la coopérative des producteurs laitiers Githunguri sont du même avis. Ils apprécient que leur coopérative facilite la commercialisation de leur lait et leur rémunère rapidement leur production à un prix compétitif. Cela leur permet de s'acquitter des frais de scolarité, d'acheter des vêtements, des meubles, de la nourriture, d'améliorer leur exploitation agricole et d'acquérir de meilleurs logements. Ils n'avaient pas facilement accès à tout cela avant la fin des années 1990 quand l'augmentation spectaculaire des performances des coopératives améliora la commercialisation des produits de leurs membres et favorisa l'achat à crédit d'aliments pour animaux et de produits vétérinaires.

Une ébauche de protection sociale

En tant qu'entreprises commerciales, et en particulier sur un marché déréglementé ouvert à la concurrence, les coopératives au Kenya se préoccupent peu de la protection sociale de la population, bien que cette dernière soit expressément mentionnée dans le principe de l'ACI relatif à l'engagement envers la communauté. Ni l'Etat ni les acteurs non gouvernementaux n'utilisent les coopératives comme base de développement de systèmes de protection sociale dans la société. Néanmoins, les activités de certaines de ces structures offrent une protection sociale de base.

C'est le cas, par exemple, des activités d'arrière-guichet et de guichet des COOPEC. Concernant les premières, les COOPEC proposent des prêts d'urgence à leurs membres sur douze mois qui servent de réserve pour faire rapidement face aux aléas socio-économiques. Toutefois, la plupart des COOPEC disposent de fonds limités pour ces prêts et ne peuvent donc pas répondre efficacement à des demandes toujours plus nombreuses (c'est le cas notamment de la COOPEC de l'université Maseno). Concernant les secondes, les COOPEC ont introduit le principe des avances sur salaire en espèces communément appelées «prêts instantanés». Sous certaines conditions variables, les COOPEC approuvent ces avances et les versent en moins d'une journée et souvent dans les cinq minutes (Evans, 2002: 18). Ces prêts deviennent plus populaires que les prêts d'urgence malgré leurs taux d'intérêt plus élevés et leurs délais de remboursement plus courts. Leur popularité a même entraîné un dépassement des fonds disponibles dans la plupart des COOPEC.

Deuxièmement, certaines COOPEC ont lancé des fonds volontaires auxquels les membres contribuent régulièrement et qu'ils ne sollicitent qu'à l'occasion d'un

deuil. Les systèmes identifient les membres de la famille pour lesquels le membre bénéficient d'une assistance pour couvrir les dépenses funéraires en cas où l'un d'eux venait à décéder, ainsi qu'une indemnité financière. En cas de décès d'un membre, le fonds finance une partie de ses funérailles.

Troisièmement, la CIC a pour activité essentielle de protéger le secteur coopératif mais aussi les personnes. Elle a élaboré un programme d'assurance de l'épargne des institutions de microfinance (IMF) en cas de décès du bénéficiaire d'un prêt avant la fin du remboursement. L'intérêt de ce programme tient au fait qu'il protège les fonds des plus pauvres. Néanmoins, l'assurance reste un marché et elle est donc réservée à ceux qui peuvent et veulent rembourser les primes demandées. La seule exception concerne le programme de responsabilité sociale de l'entreprise de la CIC qui alloue chaque année des fonds pour la fourniture de services sociaux à la communauté. Ces fonds sont confiés à des institutions qui doivent les affecter à un service donné. Par exemple, la CIC finance des hôpitaux pour régler les frais médicaux de patients réellement indigents. Néanmoins, ces fonds restent limités et leur attribution arbitraire.

Beaucoup de voix sans voix

Nous avons déjà dit que la KNFC était le porte-parole du mouvement coopératif au Kenya et son représentant auprès des instances nationales et internationales au travers de réseaux et de contacts pertinents. Elle a pour mandat de soutenir et de faire le plaidoyer pour une politique favorable et des évolutions juridiques dans le secteur coopératif. Néanmoins, les problèmes de direction et de gestion qui ont dominé cette organisation, forçant le ministre compétent à intervenir et à dissoudre son conseil d'administration en mai 2005, ont mis en évidence son incapacité à améliorer la participation et la représentation du mouvement coopératif dans le pays.

Mise à genoux, l'organisation n'a pas réussi, par exemple, à participer efficacement à l'introduction des modifications du *Cooperative Societies Act* de 1997 qui a donné naissance au *Cooperative Societies (Amendment) Act* de 2004. Ce n'est qu'après la promulgation de cette loi amendée que la KNFC a commencé à mobiliser bien trop tard le soutien des bailleurs de fonds pour mener des consultations sur les implications de cette législation. Cela peut également expliquer l'absence des coopératives des débats sur le développement national comme ceux sur la préparation du Cadre stratégique de réduction de la pauvreté (CSR) du pays (Hanmer et al., 2003). Nous n'avons pas constaté de participation ni de reconnaissance substantielles des coopératives dans notre étude de 2003 portant sur les acteurs non gouvernementaux ayant pris part au

CSRP et aux négociations pour l'accord de Cotonou qui établit les partenariats commerciaux et de développement entre les pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) et l'Union européenne (Develtere, Hertogen et Wanyama, 2005). De surcroît, la KNFC a cessé de représenter le mouvement coopératif dans les cercles internationaux quand elle n'a pas renouvelé son adhésion à l'ACI, se coupant ainsi d'un réseau et de contacts essentiels au niveau international.

Dans la situation actuelle, les organisations coopératives nationales et les unions de coopératives pourraient représenter le secteur coopératif plus efficacement que la KNFC. Par exemple, la KUSCCO s'impose désormais comme le porte-parole des COOPEC au Kenya et l'avocat du secteur pour tous les sujets ayant trait au développement et à la croissance des COOPEC. Tout récemment, elle s'est prononcée contre les compressions de personnel qui affecteraient le niveau d'adhésion aux COOPEC. Elle a également exigé d'être impliquée dans les programmes de réduction de la pauvreté et de sensibilisation au VIH/SIDA. Et surtout, elle s'est récemment impliquée dans la formulation de la loi sur les COOPEC, qui n'a pas encore été débattue ni promulguée, et qui prévoit des dispositions particulières pour l'enregistrement des COOPEC et l'octroi de licences à ces coopératives, les règles de gestion prudentielle, les types de comptes standard, la gouvernance d'entreprise, les fusions, divisions et liquidations, la création d'une autorité de régulation des COOPEC, l'assurance pour la protection de l'épargne et la constitution d'un fonds central de liquidités, entre autres. Nous avons déjà mentionné les diverses organisations régionales et internationales où la KUSCCO représente le mouvement des COOPEC.

Les unions de coopératives du secteur agricole ne sont pas aussi actives que la KUSCCO; elles ne disposent pas non plus des mêmes capacités et compétences pour persuader, faire pression et défendre leurs secteurs respectifs. Cela tient peut-être au fait que les coopératives de ce secteur n'envisagent pas de donner la priorité à la participation et à la représentation de leurs membres dans leurs activités.

Conclusion

Cette étude avait pour objectif de dresser un état des lieux du mouvement coopératif au Kenya en vue d'évaluer l'impact réel et potentiel des coopératives sur la réduction de la pauvreté en termes de création d'emplois, de génération d'activités économiques, de renforcement de la protection sociale et d'amélioration de la participation et de la représentation des coopératives.

Elle montre que la création et la croissance des coopératives dans le pays ont été le résultat d'une politique gouvernementale délibérée associée à la mise en

place d'un cadre juridique. Le contenu de ce cadre a toutefois évolué au fil des ans, allant d'une orientation et d'un contrôle stricts de l'Etat vers l'approche libérale actuelle qui implique un minimum de régulation et de supervision. Ce cadre a favorisé une croissance phénoménale du nombre de coopératives et de membres, en particulier jusqu'au début des années 1990. Puis les coopératives agricoles, initialement plus importantes en termes de nombre et de membres, ont été rattrapées par les coopératives non agricoles et en particulier les COOPEC qui se multipliaient. Alors que ces dernières sont de plus en plus actives, on constate un déclin des coopératives agricoles, à l'exception peut-être des coopératives laitières qui ont profité du vide laissé par la chute de la KCC. Si cette évolution a pu être attribuée aux mesures de libéralisation du milieu des années 1990 qui ont eu un fort impact négatif sur les performances des coopératives, elle s'explique aussi en partie par la récession du secteur agricole qui déclencha la recherche de revenus alternatifs auprès du secteur financier.

La contribution des coopératives à la création d'emplois et à la génération de revenus reflète aussi ce modèle de croissance. Bien que le mouvement dans son ensemble se caractérise par une croissance lente de la création d'emplois salariés, cette tendance semble affecter les coopératives agricoles plus que les COOPEC. Néanmoins, le revenu que ces structures procurent à leurs membres améliore de manière considérable les moyens de subsistance d'une grande partie de la population kenyane. Les coopérateurs l'apprécient particulièrement pour sa contribution aux frais de scolarité, aux dépenses domestiques, à l'amélioration du logement, à l'investissement dans les petites entreprises commerciales et agricoles, aux dépenses médicales et à l'achat de meubles. De plus, l'effet collatéral est l'offre d'opportunités de revenu à une population locale nombreuse non-membre des coopératives. Les coopératives peuvent donc être considérées comme des contributeurs de premier plan à la réduction de la pauvreté, bien qu'il reste un potentiel énorme à explorer.

Le bilan des coopératives en matière de protection sociale n'est pas aussi bon. Ces structures fonctionnent essentiellement comme des entités économiques qui se préoccupent peu du bien-être social de la communauté. Malgré quelques activités des COOPEC tels les prêts d'urgence et instantanés qui aident les membres à faire face aux aléas et les fonds de bienfaisance qui prennent en charge le coût des funérailles des membres endeuillés, les coopératives ne respectent pas le principe d'engagement envers la communauté de l'ACI. Concernant la participation et la représentation, elles n'ont pas pris part aux débats nationaux sur le développement et la réduction de la pauvreté. La KNFC n'a pas réussi à se faire le porte-parole et le représentant du mouvement coopératif. Les unions et les organisations nationales comme la KUSCCO relèvent toutefois le défi de la représentation des intérêts de leurs coopératives respectives dans les cercles politiques.

Le mouvement coopératif ne répond pas aux attentes en matière de performances mais possède le potentiel nécessaire pour améliorer son statut afin de renforcer sa capacité à lutter contre la pauvreté. Pour terminer, voici quelques suggestions fondamentales qui permettraient de le relancer.

- La productivité agricole étant le principal facteur qui affecte le dynamisme des coopératives du secteur, la relance de la production de certaines cultures ainsi que l'amélioration du niveau de production relanceront ces structures.
- Toutes les coopératives rencontrent des problèmes de gestion malgré de nombreuses années de formation du personnel par le collège coopératif du Kenya avec le soutien de bailleurs de fonds. Il faut proposer des formations équilibrées s'adressant aux différents acteurs des coopératives (personnel, comité de gestion et membres) pour que tous soient conscients de leurs droits et de leurs responsabilités.
- Toutes les coopératives connaissent des problèmes de direction. Renforcer l'intégrité des dirigeants suppose d'intensifier l'éducation des membres afin de les sensibiliser à la nécessité d'élire des dirigeants dignes de confiance.
- Les coopératives doivent être autosuffisantes mais la plupart ne possèdent pas le capital nécessaire pour affronter la concurrence des entreprises privées sur un marché libéralisé. Cette situation pourrait entraîner une mainmise des entreprises privées sur la commercialisation des produits agricoles, au détriment des coopératives. L'introduction du système de commercialisation directe du café confirme les craintes de la KPCU à cet égard. Il est donc nécessaire que les bailleurs de fonds parviennent à un équilibre entre la préoccupation actuelle de renforcement des capacités institutionnelles et l'apport de capital qui devrait irriguer directement le mouvement coopératif sans passer par le gouvernement. Cela devrait aussi s'appliquer aux COOPEC qui font face à une forte demande de prêts de leurs membres mais dont la capitalisation est insuffisante.
- Les COOPEC doivent diversifier leurs activités traditionnelles d'épargne et de crédit au profit de nouveaux produits comme les activités de service de guichet, les comptes d'épargne pour l'éducation, Noël, les enfants.
- Les COOPEC doivent moderniser leurs systèmes de gestion en adoptant les technologies de l'information afin de réduire le coût des transactions et améliorer la qualité des services à leurs membres.

Sources

Cet article s'appuie sur une série de documents et sur des entretiens réalisés à l'automne 2005. L'auteur tient à remercier les personnes suivantes: M. S. O. Bango, banque coopérative du Kenya; M. Ada Kibora et Mme Ann Njoki Mutisya, Bureau régional de l'ACI pour l'Afrique; M. James Bango, fédération nationale des coopératives du Kenya; M. Francis Munyao, CIC; Mmes Esther Gicheru et Cecilia Kiongo, collègue coopératif du Kenya; MM. J. K. Njage et Kyangu, ministère du Développement et du Marketing coopératifs; M. John Kilonzo et Mme Gladys Wambiri, coopérative des producteurs laitiers Githunguri; MM. Gilbert Ndere et Fredrick Otieno, coopérative d'épargne et de crédit Kamukunji Jua Kali; M. Eric Kathanga, union des coopératives des planteurs du Kenya; et le Professeur Patrick O. Alila, Institut d'études sur le développement, Université de Nairobi.

Bibliographie

- Alliance coopérative internationale (ACI). 2002. *Status of Agricultural Marketing, Cooperatives in Kenya* (Nairobi, ICA-ROECSA).
- Birchall J. 2003. *Rediscovering the Cooperative Advantage: Poverty Reduction through Self-help* (Genève, BIT)
- Birchall J. 2004. *Cooperatives and the Millennium Development Goals* (Genève, BIT).
- Cooperative Bank of Kenya. 1993. *Cooperative Banking in Kenya* (Nairobi, The Cooperative Bank of Kenya).
- Develtere P., Hertogen E. & Wanyama F. 2005, *The Emergence of Multilevel Governance in Kenya, LIRGIAD Project Working Paper No.7*, (Leuven, Université catholique de Leuven). Disponible à : <http://www.hiva.be/docs/nl/>
- Evans A. C. 2002. "The Unpaved Road Ahead: HIV/AIDS & Microfinance: An Exploration of Kenya Credit Unions (SACCOs) ", in *Research Monograph Series*, No. 21 (Madison, World Council of Credit Unions).
- Hanmer L., Ikiara G., Eberlei W. & Abong'o C. .2003. "Kenya", in D. Booth (ed.): *Fighting Poverty in Africa: Are PRSPs Making a Difference?* (Londres, Overseas Development Institute).
- Hedlund H. 1992. *Coffee, Cooperatives and Agriculture: An Anthropological Study of a Coffee Cooperative in Kenya* (Nairobi, Oxford University Press).
- Holmen H. & Jirstrom M. 1994. "Old Wine in New Bottles? Local Organization as Panacea for Sustainable Development ", in H. Holmen & M. Jirstrom (eds.): *Ground Level Development: NGOs, Cooperatives and Local Organizations in the Third World* (Lund, Lund University Press).
- Hussi P., Murphy J., Lindberg O. & Brenneman L. 1993. *The Development of Cooperatives and Other Rural Organizations: The Role of the World Bank* (Washington, DC, The World Bank).
- Karlen L. 1995. *Active Marketing Societies in Kenya, Rapport consultatif non publié* (Nairobi, Ministère du Développement des coopératives).

- Lindberg O. 1993. "Kenya: Review of the Cooperative Sector with Special Emphasis on Coffee Cooperatives ", in H. Porvali (ed.): *The Development Of Cooperatives, Agriculture and Rural Development Series*, No. 8 (Washington, DC, The World Bank).
- Manyara M. K. 2003. *The Development of Cooperative Law and Policy in Kenya* (Nairobi).
- Manyara M. K. 2004. *Cooperative Law in Kenya* (Nairobi).
- Mudibo E.K. 2005. *Highlights of the SACCO movement and current trends in the Kenya Union of Savings and Credit Cooperatives (KUSCCO)* (Nairobi, KUSCCO).
- Owango M., Lukuyu B., Staal S. J., Kenyanjui M., Njubi D. & Thorpe W. 1998. "Dairy Cooperatives and Policy Reform in Kenya: Effects of Livestock Service and Milk Market Liberalization", in *Food Policy*, Vol. 23, No. 2, pp. 173-185.
- Organisation internationale du Travail. 2002. *Recommandation 193 de l'OIT concernant la promotion des coopératives* (Genève, BIT).
- République du Kenya. 1997a. "Cooperatives in a Liberalized Economic Environment ", in *Sessional Paper*, No. 6 (Nairobi, Government Printer).
- République du Kenya. 1997b. *Cooperative Societies Act* (Nairobi, Government Printer).
- République du Kenya. 2002. *Economic Survey 2002* (Nairobi, Bureau Central des Statistiques, Ministère des Finances et de la Planification).
- République du Kenya. 2004a. *The Cooperative Societies (Amendment) Act* (Nairobi, Government Printer).
- République du Kenya. 2004b. *The Cooperative Societies Rules* (Nairobi, Government Printer).
- République du Kenya. 2004c. *Statistical Abstract 2004* (Bureau Central des Statistiques, Ministère de la Planification et du Développement national).
- République du Kenya. 2004d. *Economic Survey 2004* (Nairobi, Bureau Central des Statistiques, Ministère de la Planification et du Développement national).

- Staal S., Delgado C. & Nicholson C. 1997. "Small holder Dairying Under Transactions Cost in East Africa ", in *World Development*, Vol. 25, No. 5, pp. 779-794.
- Uphoff N. 1993. "Grassroots Organizations and NGOs in Rural Development: Opportunities with Diminishing States and Expanding Markets ", in *World Development*, Vol. 21, No.4, pp. 607-622.
- Wanyama F. O. 1993. Politics of Rural Development: *The Performance of Cotton Cooperatives in Busia District, Kenya*, Thèse de maîtrise non publiée (Nairobi, University of Nairobi).
- Wanyama F. O. 2003. *Local Organizations for sustainable Development: The Political Environment of Community-Based Organizations in Western Kenya*, Thèse de doctorat non publiée (Kenya, Maseno University).

Chapitre 4 - Croissance sans structures: Le mouvement coopératif en Ethiopie

Teigist Lemma¹

Introduction

La coopération entre les personnes et les communautés, inhérente à de nombreuses cultures, caractérise depuis des décennies de nombreuses économies urbaines et rurales en Afrique. Sa transformation graduelle a favorisé la formation de coopératives en tant qu'institutions permettant à des individus de mettre des ressources en commun pour atteindre un ensemble d'objectifs défini. Les politiques et les procédures adoptées par certains gouvernements ont toutefois entravé et compliqué la croissance et le développement des coopératives. A l'heure actuelle, les coopératives bénéficient d'une attention particulière, tant dans le discours sur le développement que dans les programmes de réduction de la pauvreté qui les considèrent comme des structures viables pour créer des emplois, augmenter le revenu des pauvres et ainsi lutter contre la pauvreté en Afrique.

Cette étude se propose d'évaluer l'impact réel et potentiel du secteur coopératif éthiopien en matière de création d'emplois, de réduction de la pauvreté, d'amélioration de la protection sociale et de renforcement de la participation et de la représentation des groupes vulnérables. Malgré la surveillance de la performance du secteur par de puissantes institutions gouvernementales au cours des trois derniers régimes, les études et les données fiables sur les coopératives en Ethiopie sont rares, ce qui limite la portée de cette étude. Des documents relatifs aux coopératives ont notamment été égarés lors de la restructuration de ces institutions par les différents régimes. La réforme de décentralisation mise en œuvre par le régime actuel a également nui à la bonne circulation de l'information entre les différents niveaux de l'Etat. L'étude s'appuie donc

¹ Teigist Lemma est diplômée de l'Université d'Addis-Abeba, titulaire d'une licence d'économie et d'un master d'économie des ressources humaines. Elle a travaillé pour plusieurs institutions gouvernementales et non gouvernementales dans les domaines de l'aide d'urgence, de la sécurité alimentaire, de la planification de projets et de programmes, de l'égalité entre les sexes, du VIH/SIDA, des organisations communautaires et des systèmes de micro-assurance santé. Elle est actuellement consultante indépendante.

sur les informations très disparates de la *Federal Cooperative Agency* (agence coopérative fédérale, FCA) et d'unions de coopératives ainsi que sur une grande variété de documents, publiés et non publiés.

De plus, nous avons mené des recherches qualitatives sur le terrain au sein d'une coopérative primaire et deux unions de coopératives (dont la toute première créée dans le pays). Les informations collectées et l'analyse des coopératives ont été vérifiées et complétées par des entretiens avec des représentants de la FCA, des fonctionnaires de l'OIT et de deux ONGs très actives dans le secteur, à savoir *Volunteers in Overseas Cooperative Assistance* (VOCA) et *Self Help Development International* (SHDI). Enfin, nous avons rencontré le personnel et les dirigeants de la banque coopérative d'Oromia, de l'union des coopératives de caféiculteurs d'Oromia et de l'union des coopératives de caféiculteurs de Sidama.

Bref historique des coopératives éthiopiennes

L'histoire des coopératives en Ethiopie remonte au régime impérial. La première proclamation sur les coopératives date de 1961 (FCA, 2005). Les rares documents disponibles indiquent que peu de coopératives fonctionnaient dans les années 1960 et 1970. Elles avaient été établies essentiellement par des producteurs de café et de sésame. Des coopératives d'épargne et de crédit (COOPEC) avaient été créées par des employés d'Ethiopian Airlines, du fournisseur d'électricité du pays, de la banque commerciale éthiopienne et de l'organisation en charge des routes et des télécommunications. Une étude avance le chiffre de 149 coopératives environ en 1974, dont 94 coopératives à buts multiples, 19 COOPEC, 19 coopératives de consommateurs et 17 coopératives d'artisanat (Lelissa, 2000).

Entre 1974 et 1991, période de contrôle centralisé de l'économie, de nombreuses coopératives furent créées, essentiellement des COOPEC et des structures dédiées à la fourniture de biens de consommation et de facteurs de production agricole subventionnés par le gouvernement. Des informations du ministère de l'Agriculture attestent qu'à l'apogée du régime, le pays comptait quelque 10 524 coopératives primaires représentant 4 529 259 membres. La constitution de coopératives ne respectait pas le principe d'adhésion volontaire. Toutes ces structures étaient organisées en vertu du principe socialiste d'agriculture collective et tous les membres devaient contribuer de manière égale et posséder le même nombre de parts. De surcroît, tous les ménages d'une kebele² devaient être membres d'une coopérative pour pouvoir acheter certains produits de base

² L'Ethiopie compte quatre types d'administrations, aux niveaux régional, zonal, wereda (équivalent au district) et kebele. Kebele est donc la structure administrative de base, anciennement appelée Association de paysans.

à des prix abordables. La grande majorité des coopératives fournissaient des services uniquement à leurs membres.

Après la réforme et la libéralisation en 1989, les coopératives agricoles et de consommateurs ne purent pas continuer à vendre des articles de consommation courante subventionnés. Beaucoup ne résistèrent pas à la concurrence du marché et disparurent, devinrent inactives ou se mirent à fonctionner au ralenti. D'où un sérieux malentendu quant à leur potentiel en matière d'emploi et de réduction de la pauvreté. Elles n'étaient pas considérées comme adaptées pour lutter contre la pauvreté. Les bureaux créés dans les ministères (tel celui de l'Agriculture) pour soutenir le secteur coopératif, comme la Relief and Rehabilitation Commission (commission de secours et de réhabilitation), ne disposaient pas des ressources adéquates pour travailler correctement. Le secteur coopératif fut donc généralement négligé jusqu'en 1994, année de la promulgation de la Proclamation sur les sociétés coopératives agricoles amendée en 1998. Cette proclamation créa, selon l'OIT, un terrain propice à la réorientation et au renforcement de tous les types de coopératives déjà établis ainsi qu'à la formation de nouvelles structures (OIT, s.d.).

Cette proclamation offre la possibilité aux groupes de dix personnes au moins exerçant une activité agricole de créer des coopératives primaires. Du fait de la politique de décentralisation, ces coopératives sont pour la plupart constituées au sein des frontières géographiques de leurs régions respectives, bien qu'elles n'y soient pas limitées. Elles appartiennent à leurs membres auxquels elles fournissent des services graduellement étendus aux non-membres.

Selon la législation, le plus haut niveau d'intégration est l'union de coopératives, formée de coopératives primaires se consacrant à une culture ou à une activité similaire mais sans restrictions géographiques. Les unions peuvent à leur tour former leurs fédérations en fonction de leurs spécialisations ou de leurs engagements. En 2005, les unions de coopératives constituaient le niveau le plus élevé, aucune ligue ou fédération nationale n'ayant été créée jusqu'ici.

Au niveau primaire, les conseils d'administration des coopératives sont élus par l'assemblée générale pour un mandat de deux ou trois ans renouvelable une fois. Au niveau des unions, l'assemblée générale est constituée de représentants des coopératives primaires. Il peut s'agir de personnes (c'est le cas dans la région d'Oromia où les représentants s'expriment et votent au nom de 100 à 200 membres individuels de coopératives primaires) ou de la coopérative membre elle-même, comme c'est le cas dans la région d'Amahra.

Un mouvement coopératif qui s'étend rapidement

A partir de la documentation de la FCA, nous estimons qu'en 1991 l'Ethiopie comptait plus de 7 366 coopératives dans les secteurs de l'agriculture (3 771), de l'épargne et du crédit (684), de l'habitat (2 776) et de l'artisanat (119). Elles étaient près de 14 423 en 2005.

Les coopératives ont investi divers secteurs de l'économie et plus particulièrement les services, l'agriculture et l'industrie. Près de 80 pour cent des coopératives primaires proposent des services dans les zones rurales et urbaines; il s'agit essentiellement de coopératives d'habitat (35 pour cent), de coopératives à buts multiples (32 pour cent) et de COOPEC (31 pour cent). Le gouvernement imposant de passer par des coopératives d'habitat pour l'acquisition de parcelles destinées à la construction d'habitations, ces coopératives sont de nos jours fort nombreuses. La plupart facilitent l'acquisition des parcelles et l'obtention d'hypothèques auprès des banques publiques. Certaines se diversifient et proposent des services communautaires comme la collecte des déchets, l'emploi de gardes de sécurité, des activités de loisir, la construction de routes, la création de sociétés funéraires et d'autres services de proximité.

Les coopératives à buts multiples se consacrent à la production agricole, à la commercialisation et à l'approvisionnement en biens de consommation. Selon les données disponibles, il y en aurait environ 24 dans les zones urbaines. Leurs dirigeants sont très attachés à la diversité de leurs activités et restent peu sensibles aux discours des agences de développement qui aimeraient les voir se transformer en coopératives monofonctionnelles et spécialisées.

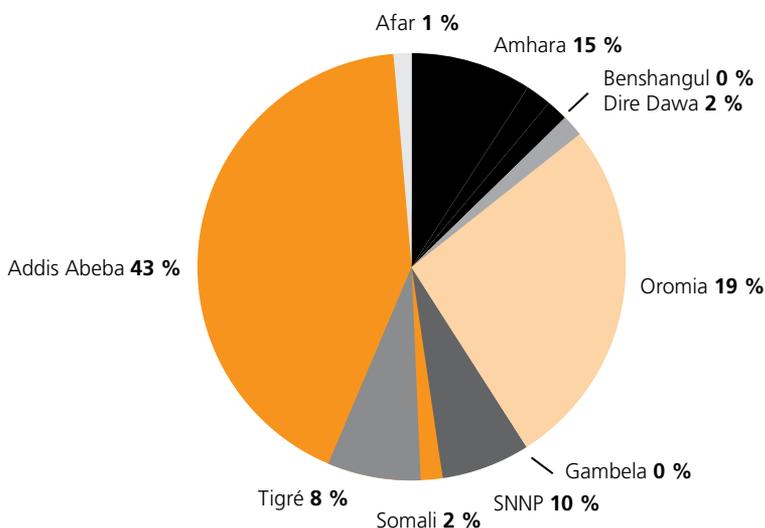
Les COOPEC sont très répandues, ce qui s'explique par la forte demande de crédit et de services financiers. Leur principal objectif est de fournir des services financiers à leurs membres, généralement organisés en groupes d'entraide, afin de générer un revenu ou gérer une petite entreprise. Dans le secteur agricole, elles relaient les activités de vulgarisation agricole du gouvernement et des ONGs. Celles qui travaillent avec SHDI, par exemple, participent à un programme de vulgarisation promouvant la production de légumes et l'élevage avicole. De plus, les bureaux agricoles (agriculture bureaux) et les autres agences pourvoyeuses de facteurs de production utilisent les coopératives comme vecteur privilégié pour toucher les agriculteurs, diffuser l'information et faciliter l'achat de facteurs de production agricole grâce au crédit (cette dernière activité incombait aux bureaux agricoles lorsque les coopératives n'existaient pas).

Sur les 14 423 coopératives primaires du pays, 6 pour cent environ se consacrent à la production agricole: céréales, café, légumes, produits laitiers, poisson, irrigation et production de miel.

Dans le secteur industriel, on trouve des coopératives dédiées à l'artisanat (créées en majorité par des ONGs travaillant avec des groupes), à la production de sel et à la commercialisation.

De plus, une bonne partie des coopératives d'artisanat (1 584), d'habitat (3 427), de construction (182) et de services de loisir (2) opéreraient dans les zones urbaines. Elles sont fortement encouragées dans les régions d'Addis Abeba, d'Amhara, d'Oromia, des *Southern Nation and Nationalities People* (SNNP), d'Harari et de Dire Dawa, majoritairement agricoles et industrielles, et moins nombreuses dans les régions qui se consacrent principalement à l'élevage de bétail, à la conduite de troupeaux et au sarclage (Afar, Somali, Gambela et Benshangul-Gumuz), comme le montre le graphique 4.1 ci-dessous.

Graphique 4.1: Répartition géographique des coopératives en Ethiopie



Le nombre de coopératives et leur effectif indiquent que la grande majorité de la population et des régions n'a pas encore réussi à explorer ni à exploiter les services potentiels de ces sociétés. Le secteur agricole, par exemple, fait vivre environ 85 pour cent de la population du pays. Les données disponibles montrent que quelque 8 pour cent seulement de la population rurale appartient à une coopérative. Dans l'absolu, le nombre de membres actuel est proche de ce qu'il était sous le régime marxiste des années 1980, à savoir supérieur à 4,5 millions. Toutefois, la relance du secteur porte ses fruits avec des coopératives restructurées et aussi nouvellement créées qui sont plus enclines à appliquer de vrais principes coopératifs. La réorientation et le succès de certaines coopératives suscitent un intérêt croissant de la population à l'égard de ce type de structures. En témoigne le fait que l'appui technique fourni à celles et ceux qui souhaitent créer une coopérative ainsi qu'aux projets coopératifs opérationnels est insuffisant pour répondre à la demande.

Concernant l'égalité des genres, des tentatives spécifiques ont visé à augmenter la participation ou les responsabilités des femmes puisque la plupart des coopératives ciblent les ménages. Les données disponibles montrent que les femmes ne représentent que 14 pour cent des membres des coopératives. Presque toutes sont chefs de ménage. Sinon, les femmes mariées sont membres de coopératives par l'intermédiaire de leur conjoint. Dans de nombreuses coopératives, le groupe de femmes est représenté par deux ou trois membres qui siègent au conseil parce que le règlement l'impose.

En dépit de l'absence de chiffres, il semblerait qu'un certain nombre de coopératives soient créées par des femmes, en particulier des coopératives d'artisanat et des COOPEC. Il est généralement admis que ces coopératives sont mieux gérées, de manière plus efficace et plus responsable que celles contrôlées par des hommes. Toutefois, la plupart des coopératives ne se consacrent pas à des activités susceptibles d'impliquer et de responsabiliser les femmes sur les plans économique et social. En outre, elles versent l'argent aux hommes chefs de ménage qui prennent les décisions financières et liées à famille. Vraisemblablement, ce schéma maintient, voire même renforce la division sociale habituelle du travail qui à son tour risque d'impulser de façon inefficace et déséquilibrée la création de richesses dans la société. Le tableau 4.1 ci-dessous rend compte de la participation marginale des femmes dans les coopératives des diverses régions du pays.

Tableau 4.1: Effectif des coopératives par région et par genre

Régions	Hommes	Femmes	Total
Addis Abeba	185 713	122 163	307 876
Afar	768	154	922
Amhara	1 290 476	154 656	1 445 132
Benshangul	6 215	589	6 804
Dire Dawa	6 900	2 748	9 648
Harari	1 601	779	2 380
Gambela	195	2 067	2 262
Oromia	1 307 716	145 302	1 453 018
SNNP	827 387	108 332	935 719
Somali	6 528	2 267	8 795
Tigré	255 534	85 633	341 167
Total	3 889 033	624 690	4 513 723

Source: Compte rendu de la consultation nationale mentionnée dans le Rapport annuel sur les coopératives 2004/2005, juillet 2005.

Les unions de coopératives sont un phénomène nouveau en Ethiopie: la première, l'union des coopératives d'agriculteurs Adama Lume, a été créée en 1997. En 2005 on en dénombrait 104 rassemblant 13 pour cent environ des coopératives primaires du pays. Les données existantes montraient que 91 pour cent environ étaient des unions de coopératives agricoles. En 2005, le nombre d'unions avait presque doublé suite aux efforts de promotion du gouvernement. Cette tendance devrait se poursuivre dans les années à venir, le gouvernement s'attachant à créer 600 unions de coopératives et 24 000 coopératives primaires.

Le rôle catalyseur de la FCA

Le gouvernement éthiopien a reconnu l'importance économique et sociale des coopératives en matière de création d'emplois et de réduction de la pauvreté. Bien que les démarches politiques et leurs répercussions sur les coopératives

varient, les gouvernements des régimes précédents et actuels ont tenté d'encourager et d'améliorer la performance du secteur ainsi que la diffusion des coopératives dans le pays.

La dernière Proclamation sur les sociétés coopératives (1998) définit une coopérative comme «une société constituée par des personnes sur une base volontaire pour résoudre collectivement leurs problèmes économiques et sociaux et les gérer de façon démocratique». Elle autorise les coopératives à se consacrer à des activités productives ou à la fourniture des services définis dans leurs statuts. Elle s'appuie sur la Recommandation 193 de l'OIT et sur la Déclaration de 1995 de l'ACI.

A l'origine, la FCA fut mise sur pied en tant que bureau provisoire dépendant du Bureau du Premier ministre. Elle avait pour mandat de superviser la mise en œuvre de la législation sur les coopératives, de concevoir des politiques et des procédures juridiques en accord avec les conventions internationales sur les coopératives et d'assurer la cohérence de la politique sur les coopératives avec les autres politiques pertinentes pour le secteur. En effet, les politiques et les lois concernant la terre, l'investissement, le travail et l'emploi, les douanes et la taxation, les réglementations et les directives financières affectent directement le fonctionnement des coopératives. Reconnaissant la nécessité d'adapter leurs dispositions aux coopératives, la FCA a créé des procédures spécifiques concernant le travail et l'emploi, la gestion du crédit, la gestion des magasins et des entrepôts, l'audit et la comptabilité, la commercialisation et la structure des coopératives.

L'Ethiopie étant un Etat fédéral, la structure de la FCA reflète les niveaux administratifs du pays (fédéral, régional, zonal et *wereda*). Les bureaux de promotion des coopératives dans les régions (aux niveaux régional, zonal et *wereda*) assurent la formation des formateurs et des dirigeants des coopératives, l'appui technique (détachement de gestionnaires aux coopératives et unions de coopératives jusqu'à ce qu'elles puissent assumer elles-mêmes les coûts associés) et des services d'audit. Au niveau fédéral, la FCA propose des conseils techniques aux bureaux régionaux et aux unions. Bien que cette fonction ne soit pas officielle, elle se charge également de l'enregistrement et de l'appui technique pour les unions dont les coopératives membres ne sont pas toutes implantées dans un même Etat.

La FCA a également pour mission d'enregistrer les coopératives afin de les doter d'une personnalité juridique leur permettant d'agir conformément aux dispositions juridiques de la Proclamation et des codes juridiques. Les coopératives obtiennent un certificat auprès du bureau régional, sous quinze jours environ.

Il leur en coûte 60 birrs pour s'enregistrer et 30 pour renouveler leur certificat d'enregistrement en cas de perte. Elles doivent déposer les procès-verbaux de leur assemblée constitutive, les statuts de la société, les noms, adresses et signatures de leurs membres, des membres du comité de gestion et des membres des sociétés. Elles doivent également fournir une déclaration précisant si leurs membres enregistrés remplissent les conditions d'adhésion conformément à la Proclamation et à leurs règlements, plans d'exploitation et états financiers respectifs et indiquant le montant du capital détenu.

La Proclamation qui détaille les spécificités des statuts semble avoir été appliquée de façon très stricte dans certaines régions. Selon les ONGs locales qui travaillent avec les coopératives, les statuts autorisés par la proclamation ne sont pas suffisamment souples pour tenir compte des intérêts des coopératives. Par exemple, une coopérative ne peut pas faire passer de deux à trois le nombre de mandats pour siéger au comité ni exercer autrement qu'à la marge des activités différentes de sa spécialisation. Une coopérative prévoyant de se diversifier de manière significative doit se réenregistrer. Selon les experts des ONGs, certaines banques céréalières et de semences constituées en coopératives se sentent limitées dans leurs activités par les procédures.

La FCA doit entretenir des liens avec diverses institutions gouvernementales. Son plan stratégique sur trois ans, par exemple, indique que le Conseil des représentants des Peuples, le ministère de l'Agriculture, le ministère du Renforcement des capacités et le ministère du Développement économique et des Finances sont les principales institutions pouvant avoir une influence directe et indirecte sur les coopératives à tous les niveaux. De plus, les bureaux régionaux doivent travailler avec les autres bureaux concernés. Dans la région d'Oromia, par exemple, le Bureau des affaires féminines, le Bureau de la jeunesse, des sports et de la culture, la Commission de préparation et de prévention des désastres et l'Agence de développement des entreprises sont censés fournir un appui normatif aux coopératives et aux unions. Au niveau des weredas, d'autres agences gouvernementales comme le Bureau de l'agriculture et l'Organisation éthiopienne de recherche agricole ont des liens directs avec le secteur coopératif. Aux niveaux inférieurs, les agents du développement jouent également un rôle clé pour la diffusion de l'information, la fourniture d'un appui technique et la mobilisation de la communauté.

L'Éthiopie n'a pas encore adopté de politique de développement coopératif et l'avant-projet définitif (qui devrait être ratifié prochainement)³ sert de politique *de facto*. Cette dernière propose des conditions adéquates pour renforcer le secteur coopératif en détaillant les objectifs en matière de réduction de la pauvreté,

³ Etude réalisée en 2005.

de promotion des coopératives sur les marchés locaux et internationaux, de coopération avec le gouvernement, les institutions non gouvernementales et internationales et de promotion de la participation des femmes et des groupes défavorisés. Elle décrit également brièvement les stratégies concernant la promotion, les structures et les réglementations financières des coopératives, l'élaboration de programmes d'études, la formation et la recherche, l'audit, l'inspection et la participation des coopératives aux activités économiques et sociales. Enfin, elle fournit un cadre pour le rôle du gouvernement, des institutions internationales et des ONGs. En 2000, le gouvernement a formulé un programme de développement des coopératives sur cinq ans.

Sur le chemin de la viabilité et de la pérennité

Rappelons que dans les années 1970 et 1980, la plupart des coopératives étaient créées à l'instigation du gouvernement, en violation des principes fondamentaux des coopératives. Ces dernières et leurs membres devaient fonctionner selon le principe de la collectivisation socialiste qui imposait que la production et la vente des produits soient réalisées en commun. De surcroît, l'adhésion à une coopérative était obligatoire. Les dirigeants devaient être nommés suite à une élection mais la plupart étaient en réalité des activistes politiques. En outre, les coopératives exerçaient un quasi-monopole pour la fourniture de produits de consommation de base et de facteurs de production. Certaines avaient atteint un degré avancé de modernisation rurale en termes de fourniture de services à leurs membres.

L'exemple de la coopérative de producteurs de céréales Yetnora dans la région d'Amhara est à cet égard tout à fait exemplaire. Selon son ancien président⁴, elle disposait d'un capital de 17,4 millions de birrs et réalisait un chiffre d'affaires annuel de 1,6 million de birrs avant sa liquidation en 1991. Elle possédait un camion-benne et un petit camion, trois tracteurs, deux pickups et un 4x4. Elle avait construit deux écoles (élémentaire et secondaire), un dispensaire et un hôtel de 42 chambres. Ses revenus provenaient aussi d'un abattoir employant 50 personnes et d'une huilerie. Pour améliorer les services à ses membres, elle avait créé un atelier de travail du bois, une laiterie, une ferme apicole, un jardin d'enfants, une boulangerie, un centre téléphonique, un bureau de poste, une station service et quatre moulins. Sur le plan de la protection sociale, elle avait fondé un établissement pour personnes âgées. En tant que coopérative modèle, elle bénéficiait du soutien du gouvernement, de bailleurs de fonds et d'autres institutions. Elle commença à rencontrer des problèmes de compétitivité après la réforme prônant une économie mixte en 1989 et s'effondra totalement après la chute du régime marxiste du Derg en 1991. Son infrastructure fut abandonnée

⁴ Entretien réalisé par Ato Worku G/Silassie à la demande de l'auteur.

et reprise par le gouvernement. L'influence politique marquée, l'absence d'adhésion volontaire, de participation, de liens communs et de confiance la rendirent vulnérable aux effets négatifs de l'évolution du système politique et économique.

Certaines coopératives créées sous ce régime continuèrent cependant à fonctionner au ralenti dans les années 1990 alors qu'elles étaient restructurées, telle la société coopérative primaire Dibandiba. Etablie en 1969 pour fournir des biens de consommation et des engrais sous les auspices du ministère de l'Agriculture de l'époque, elle englobait 12 associations de paysans et leurs membres; 1 568 agriculteurs y furent affiliés automatiquement. Après sa restructuration, elle se diversifia pour commercialiser des céréales, moulinier la farine et fournir des facteurs de production agricole. Elle devint l'un des quatre membres fondateurs de l'union des coopératives d'agriculteurs Adama Lume.

Depuis 2000, Dibandiba lutte afin de maintenir ses activités. Ses membres actifs dans la commercialisation des céréales ne représentent plus que 22 pour cent de l'effectif initial, essentiellement à cause des prix compétitifs que les négociants privés proposent aux agriculteurs. Aussi, sa capacité à affronter ces négociants privés est limitée. Elle collecte uniquement les céréales des fermiers qui peuvent les livrer. Les coûts de transaction sont toutefois moindres pour les fermiers qui vendent leurs céréales à des négociants privés qui se déplacent pour venir les chercher. Une des conséquences de cette situation est que le chiffre d'affaires lié à la commercialisation des céréales est passé de 400 000 birrs en 2000 à 303 970 en 2005. Par ailleurs, son activité de fourniture de facteurs de production agricole prospère puisque cette coopérative primaire est la seule à l'exercer dans la localité. Les livraisons d'engrais et de semences, par exemple, sont passées de 4 439 et 109 quintaux en 2000 à 5 087 et 153 quintaux en 2005, respectivement. La coopérative possède un magasin pour le stockage des céréales et des facteurs de production agricole ainsi qu'un moulin.

Dibandiba emploie six personnes sous contrats de courte durée renouvelables. Son gérant est un fonctionnaire mis à disposition qui travaille en étroite collaboration avec les dirigeants de la coopérative. Ces derniers rendent compte à l'administration *kebele* (la structure politique et administrative locale). Bien que la réforme ait introduit plus de leadership démocratique, la neutralité des coopératives à l'égard des politiques n'a pas atteint le niveau souhaité. Dans le cas de Dibandiba, il est évident que la direction exerce un pouvoir décisionnel à la fois au niveau de l'administration *kebele* et de la coopérative et assure sa neutralité vis-à-vis des influences politiques s'avère donc complexe.

Comme nous l'avons déjà indiqué, les coopératives ayant survécu à la période de transition ont pu se réorienter et constituer des unions. L'union des coopératives d'agriculteurs Adama Lume fut créée en 1997 par quatre coopératives primaires. Elle couvre trois weredas de la région d'Oromia et regroupe actuellement 21 des 30 coopératives primaires du secteur. Chaque coopérative doit payer 5 000 birrs pour enregistrer son adhésion. L'union est administrée par un conseil composé de 164 représentants des coopératives membres.

L'union propose divers services : fourniture de facteurs de production agricole, transport et commercialisation de produits, location de tracteurs, moulin, services de stockage et de crédit. En outre, elle a acheté trois magasins (d'une capacité de 20 000 quintaux) et un bureau pourvu d'équipements de base. Son chiffre d'affaires total a considérablement augmenté, passant de 5 799 173 birrs en 2000 à 32 557 212 en 2005. Ses 17 employés à temps plein, 21 employés à temps partiel et 150 travailleurs occasionnels desservent quelque 16 955 agriculteurs.

L'accès des unions de coopératives au commerce international est une évolution récente du secteur coopératif en Ethiopie. En 2005, trois unions de coopératives de producteurs céréaliers des régions d'Amhara et d'Oromia ont importé 100 000 tonnes d'engrais représentant 406 millions de birrs, grâce à une garantie de prêt de leurs gouvernements régionaux respectifs. Elles les ont distribué et ont remboursé leurs prêts. Cet exercice témoigne de la vitalité et de la compétence des coopératives sur le marché libre, en particulier concernant l'importation d'engrais.

Les unions de coopératives de caféiculteurs créées suite à l'effondrement des cours mondiaux du café et à ses effets adverses sur les moyens de subsistance des producteurs font preuve d'une vitalité similaire. Il en existe cinq, établies dans les principales régions productrices de café du pays, à savoir l'Oromia et les SNNP. L'une d'elles, l'union des coopératives de caféiculteurs d'Oromia, a été créée en 1999 et regroupait 34 coopératives primaires (soit 11 334 agriculteurs). Elle a commencé à fonctionner avec un capital social de 825 000 birrs. Elle compte aujourd'hui 101 coopératives membres et son capital social s'est considérablement accru, atteignant 11 812 582 birrs. Son chiffre d'affaires a bondi de 2 271 157 birrs en 2001 à 67 207 846 birrs en 2005. Elle contrôle de très près la qualité et l'origine du café pour maintenir sa position concurrentielle sur le marché. Les unions de coopératives commercialisant le café sont soutenues par le gouvernement et par des ONGs pour accroître leur capacité d'exportation. En 2004, par exemple, elles ont reçu 17 millions de birrs de prêts garantis par l'ONG américaine VOCA.

Les coopératives évoluent désormais dans un environnement de marché libéralisé et ouvert à la concurrence. Les communautés confrontées à des échecs sous le précédent régime doutent encore de leur viabilité mais les succès des coopératives et des unions de coopératives actuelles suscitent l'intérêt de nombreux groupes dans diverses régions du pays. Le maintien d'un environnement démocratique suscite la confiance de la population et contribue à la croissance du secteur. Tous les protagonistes reconnaissent que les coopératives doivent être créées par leurs membres et leur appartenir. Le secteur n'ayant pas bénéficié d'une attention adéquate depuis plusieurs décennies, il lui faut un solide soutien en termes de ressources humaines et financières, jusqu'à ce que les fédérations et les unions disposent d'une base institutionnelle assez forte pour que certaines de ces responsabilités lui soient transférées.

Premiers pas vers l'intégration du mouvement coopératif

L'intégration verticale et l'intégration horizontale sont des outils importants qui permettent aux coopératives de réaliser leur potentiel, de donner corps à leur vision et d'atteindre leurs objectifs partagés en mettant des ressources en commun et en travaillant de façon collective. Bien que les unions de coopératives en Ethiopie n'existent que depuis dix ans environ, elles ont réussi à créer un réseau en établissant il y a quelques années la première banque coopérative.

Le projet de formation de la banque coopérative d'Oromia remonte à 2002. L'enregistrement en tant que banque commerciale s'est fait plus tard. Le capital autorisé de la banque s'élève à 300 millions de birrs dont 40 pour cent est versé. L'établissement a commencé à fonctionner en 2005 et a ouvert depuis sept agences réparties dans la région d'Oromia. Il emploie 140 personnes à plein temps et propose des services d'épargne, de prêt à court et moyen termes, de virement et de change. Entre le 1^{er} juillet et le 31 décembre 2005, la banque a consenti 152 millions de birrs de prêts à des coopératives et à des unions de coopératives. Son portefeuille de prêts actuel indique que 96,6 pour cent des prêts vont aux coopératives. Elle donne à d'autres régions comme l'Amhara, les SNNP et Tigré l'espoir de créer leurs propres établissements.

Concernant la production de café, les coopératives disposent d'un réseau informel pour leurs activités de promotion. Les unions des coopératives de caféiculteurs d'Oromia et de Sidama travaillent en étroite collaboration pour promouvoir leurs produits et leurs valeurs mutuelles sur les marchés de l'Europe et des Etats-Unis. De plus, les unions de producteurs de céréales comme Adama Lume et Merekeb dans les régions d'Oromia et d'Amhara respectivement, échangent des marchandises dans le but de promouvoir leurs objectifs économiques mutuels.

Bien que tous les protagonistes s'accordent sur leur pertinence, les fédérations de coopératives n'ont pas encore vu le jour. La mise sur pied d'une fédération des coopératives de producteurs de céréales est en cours depuis deux ans et devrait être finalisée en 2006.⁵ Les unions de caféiculteurs semblent prêtes à créer leur fédération. Sur le long terme, le gouvernement prévoit d'ailleurs de créer 17 de ces structures correspondant aux spécialisations de production, dont dix dans l'agriculture (pour les coopératives de café, de céréales, de bétail et d'autres produits agricoles), quatre dans le secteur urbain (pour les coopératives d'habitat, de tourisme et d'autres services) et trois dans le secteur financier (pour les coopératives d'assurance, d'épargne et de crédit et de services bancaires).

L'implication limitée des bailleurs de fonds

La dynamique du moteur coopératif en Ethiopie est un processus qui pour l'essentiel s'auto-alimente. Contrairement à beaucoup d'autres secteurs du pays, celui des coopératives bénéficie peu de l'aide internationale. Parmi les bailleurs de fonds internationaux et multilatéraux, l'Organisation internationale du Travail (OIT), le Fonds international pour le développement agricole (IFAD/FIDA) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) soutiennent le secteur depuis longtemps. L'OIT contribue au renforcement des capacités et apporte un appui technique depuis 1994. Elle s'est engagée activement dans la conception de la Proclamation sur les coopératives. Ses ressources ont également permis d'organiser des visites de partage d'expérience pour les officiels, les experts et les dirigeants des coopératives. L'OIT a également mis en œuvre des projets de lutte contre le VIH/SIDA dans trois zones productrices de café de la région d'Oromia où la main-d'œuvre est très mobile. Considérant les coopératives comme des lieux de travail, elle a apporté des formations et un appui technique aux dirigeants des unions de coopératives pour s'attaquer à la problématique du VIH/SIDA en collaboration avec les coopératives primaires membres. Ce projet a permis de toucher quelque 189 coopératives primaires comptant plus de 140 000 membres.

L'IFAD soutient surtout les coopératives qui se consacrent à l'agriculture irriguée, à l'épargne et au crédit. Il affecte des ressources par l'intermédiaire du gouvernement et du programme *Rural Financial Intermediation Programme* (Programme d'intervention pour le financement en milieu rural, RUFIP) mis en œuvre sur sept ans au profit des institutions rurales, dont les coopératives. Ce programme met principalement l'accent sur le renforcement des capacités et la formation des promoteurs.

⁵ Etude réalisée en 2005.

Le PNUD aide le secteur coopératif par l'intermédiaire du ministère de l'Agriculture et des bureaux coopératifs régionaux. Ses ressources servent essentiellement à renforcer la capacité des coopératives à commercialiser leur production agricole. Il a également financé la formation des promoteurs et des dirigeants de coopératives.

Le soutien de l'Agence américaine pour le développement international (USAID) et du gouvernement irlandais est acheminé par VOCA-Ethiopia et SHDI, respectivement, des ONGs totalement dédiées aux coopératives. Action Aid, SNV-Netherlands, Farm Africa, World Vision, Concern Ethiopia, Plan Ethiopia et SOS Sahel travaillent avec des coopératives, parallèlement à leurs autres programmes de développement.

VOCA, qui intervient depuis 1997 au travers de structures gouvernementales, s'est impliquée activement dans la restructuration des coopératives pour en transférer la propriété et le contrôle démocratique et transparent aux membres. L'ONG fournit un appui technique pour améliorer la capacité économique des coopératives et assure des formations de dix jours à six mois destinées aux dirigeants et aux promoteurs des coopératives. En Ethiopie, c'est la première et la seule ONG qui travaille exclusivement avec des coopératives.

SHDI a commencé par mettre en place des prêts à des groupes en 1999 et s'est orientée vers la promotion des coopératives d'épargne et de crédit en 2000. Elle soutient sept unions et plus de 140 coopératives primaires dans les régions d'Oromia et des SNNP.

Plusieurs ONGs locales travaillent également avec les coopératives, comme HUNDEE et Facilitators for Change. Beaucoup s'intéressent à des structures spécifiques comme les banques de semences et de céréales, les COOPEC ou les coopératives d'artisanat. La plupart travaillent directement avec les communautés et continuent à fournir un appui technique jusqu'à ce que les coopératives deviennent performantes et autonomes.

Des liens institutionnels multiples renforcent le secteur coopératif

Au niveau national, les coopératives ont créé des liens avec diverses institutions gouvernementales comme le ministère de l'Agriculture, le ministère de l'Industrie, le Bureau des affaires féminines et le ministère du travail et des affaires sociales. On retrouve aussi ces relations de travail aux niveaux inférieurs. Il est évident que les politiques et les actions de certains ministères en matière de développement ont un fort impact sur les coopératives concernées. Le ministère de l'Agriculture,

par exemple, met en œuvre le *Agricultural Marketing Improvement Programme* (programme d'amélioration de la commercialisation des produits agricoles, AMIP) dont certains volets ciblent spécifiquement les coopératives, tels le développement d'infrastructures, la construction de magasins et d'entrepôts, le renforcement des capacités et le financement du crédit.

Le gouvernement a institué des cursus sur les coopératives dans les universités d'Alemaya, d'Awassa, de Jimma et de Tigré qui ont ouvert des départements dédiés aux coopératives depuis 2002. Ces universités avaient prévu de délivrer leurs premiers diplômes à quelque 800 étudiants en 2006.⁶ De plus, elles ont accueilli des étudiants de troisième cycle en 2005. Ces efforts devraient considérablement améliorer les ressources humaines qualifiées disponibles pour le secteur coopératif. Le programme de ces établissements d'enseignement supérieur a été conçu en étroite collaboration avec la FCA, VOCA et SHDI. Les départements dédiés aux études coopératives sont rattachés aux facultés d'agriculture de Tigré, d'Ambo et d'Awassa et à la faculté de commerce et d'économie d'Alemaya. Faute d'approche uniforme pour définir la portée de ce cursus, on peut craindre que son association avec l'une ou l'autre de ces disciplines nuise involontairement aux efforts de promotion des études axées sur les coopératives.

Les coopératives ont pu participer au salon organisé par la Chambre de commerce d'Addis Abeba en 2005. Certaines s'emploient à nouer des contacts avec les acteurs économiques et commerciaux. Plusieurs unions de coopératives de producteurs de céréales des régions d'Amhara et d'Oromia, par exemple, sont en relation avec des industries qui achètent leurs produits ou sont susceptibles de le faire.

Des institutions de microfinance concluent des accords avec des coopératives pour la fourniture de services financiers. Dedebit, Amahara et OMO, par exemple, proposent de tels services dans des régions n'offrant pas d'accès au crédit. Les coopératives considèrent ce service comme essentiel, la plupart des agriculteurs n'ayant pas d'autres sources de financement. Elles pensent que cet arrangement est provisoire puisqu'à l'avenir toutes devront créer leur propre COOPEC pour fournir de meilleurs services financiers à leurs membres.

Le secteur coopératif, employeur de premier plan

Le secteur coopératif est présenté comme générateur d'emplois et fait actuellement partie des principaux employeurs du pays. Selon les chiffres de la FCA, les coopératives employaient 28 000 personnes en Ethiopie en 2005.

⁶ Etude réalisée en 2005.

Cette année-là, elles ont versé 26 millions de birrs de salaires (employés de la banque coopérative d'Oromia non compris). Ces chiffres semblent sous-estimés puisque toute coopérative primaire est tenue d'employer au moins trois personnes (un comptable, un magasinier et un garde) lorsqu'elle est créée. Un calcul rapide montre que le nombre d'employés pourrait facilement atteindre 43 270 personnes. De plus, les unions de coopératives emploieraient quelque 1 870 personnes (sur une base de 18 personnes⁷ en moyenne par union). Ces estimations permettent d'établir que le secteur coopératif employait environ 47 576 personnes en 2005, y compris les 2 295 employés de la FCA et des bureaux régionaux et les 140 employés de la banque coopérative.

Mis à part l'emploi salarié, les coopératives sont aussi des appuis essentiels du travail indépendant dans les zones urbaines et rurales. Les COOPEC, qui souvent consentent de petits prêts à des micro-entrepreneurs, à des coopératives d'artisanat et au secteur des services, contribueraient à l'emploi de près de 400 000 travailleurs indépendants dans tout le pays. De plus, les membres des coopératives agricoles généreraient tout ou partie de leur revenu au travers d'activités coopératives. A partir de l'exemple de la coopérative primaire de Dibandiba dont 22 pour cent des membres participent activement aux activités de la structure et génèrent des revenus, on estime à 900 000 environ le nombre de travailleurs du secteur agricole dont le revenu proviendrait en partie de leurs coopératives.

La main-d'œuvre occasionnelle bénéficie également des opportunités d'emploi du secteur coopératif. Chaque union de coopératives de commercialisation de céréales emploierait en moyenne 80 travailleurs occasionnels chaque année, tandis que les unions de coopératives de caféiculteurs feraient appel à 3000 personnes (pour le chargement et le déchargement). Les coopératives recruteraient donc plus de 21 000 travailleurs occasionnels par an. Cette estimation ne tient pas compte des travailleurs impliqués dans des activités nécessitant une forte main-d'œuvre comme la récolte du café. Traditionnellement, les populations vivant dans des zones démunies ou de pénurie alimentaire chronique migrent pour survivre et se consacrent à ce genre de travail temporaire.

Sur la base de ce qui précède et en ne tenant pas compte de l'emploi occasionnel des migrants, on peut raisonnablement estimer qu'environ 1,4 million de personnes tirent tout ou partie de leur revenu des coopératives en Ethiopie. La formation de nouvelles coopératives créera des opportunités d'emploi supplémentaires. Selon les prévisions de la FCA, le nombre d'unions de coopératives et de coopératives primaires devrait passer à 600 et 24 000,

⁷ Calcul basé sur les données concernant l'emploi de trois unions de coopératives (unions des coopératives d'agriculteurs Adama Lume et des coopératives de caféiculteurs d'Oromia et de Sidama).

respectivement, dans les cinq prochaines années. Si l'on considère qu'il existe 300 unions de coopératives, 24 000 coopératives primaires supplémentaires dans les années à venir et 30 pour cent de membres actifs par coopérative, le secteur peut potentiellement employer à temps partiel ou à temps plein environ 2,4 millions de personnes (hors opportunités d'emploi des travailleurs occasionnels migrants).

Les coopératives proposent actuellement des salaires compétitifs. Les gestionnaires et les comptables contactés se disent satisfaits sur ce plan. Les coopératives et les unions de coopératives étudiées emploient par exemple leur personnel sur la base d'un contrat annuel renouvelable et offrent les avantages prévus par la législation du travail éthiopienne. L'union des coopératives d'agriculteurs Adama Lume, par exemple, revoit actuellement sa politique d'avantages en matière d'emploi pour l'améliorer. Selon les dirigeants, les avancées porteront sur le congé annuel, la rémunération et l'établissement d'une caisse de prévoyance. Cela montre que les coopératives et les unions de coopératives commencent à se pencher sur leurs politiques de ressources humaines, efforts qui devraient attirer les candidats à l'emploi et fidéliser l'effectif existant.

Travailler avec les pauvres et les plus démunis

Les coopératives de l'Ethiopie rurale et urbaine sont en grande partie constituées pour aider les pauvres et les groupes défavorisés. La plupart démarrent avec l'objectif de fournir un service à un groupe de personnes accédant difficilement aux ressources économiques. Les coopératives à buts multiples, par exemple, fournissent des biens de consommation à des prix inférieurs à ceux du marché et visent à protéger leurs membres de la spéculation financière. Ce mécanisme a pour effet positif indéniable de réduire les dépenses de consommation des ménages.

De même, les coopératives agricoles sont constituées pour protéger leurs membres des écarts de prix défavorables. La chute des prix du café à la fin des années 1990 a par exemple, amené les caféiculteurs à vendre leurs biens pour subvenir à leurs besoins de base. Leurs coopératives tentent d'amortir les effets de l'instabilité des prix et essaient en permanence de s'implanter sur d'autres marchés plus rentables. Cela vaut également pour les coopératives de producteurs de céréales qui jouent un rôle important en assurant de meilleurs prix aux agriculteurs toute l'année. Cette approche réduit les fluctuations de prix saisonnières et stabilise les marchés céréaliers locaux en faveur des producteurs. Les céréaliers ont constaté que le prix de leurs produits était plutôt stable ces dernières années et qu'en cas de fluctuations, ils avaient la possibilité de vendre aux coopératives à de meilleurs prix.

Les coopératives aident donc leurs membres à obtenir de meilleurs prix pour leurs produits et pour le moins à préserver leur revenu et leur statut économique. Leur objectif est aussi d'œuvrer à augmenter le revenu de leurs membres en proposant des services pour améliorer la production, des technologies, des ressources humaines supplémentaires et des canaux de commercialisation susceptibles d'aider directement les membres à augmenter la rentabilité de leurs produits. Elles accroissent le revenu des membres en distribuant 70 pour cent des profits (sous forme de dividendes) générés par les activités économiques ou commerciales. Dans la coopérative primaire Dibandiba, par exemple, 60 birrs en moyenne ont été distribués à 345 membres en 2005 sous forme de dividendes. On peut dès lors dire avec certitude que les coopératives contribuent fortement à réduire la pauvreté.

Les COOPEC, les coopératives d'artisanat et d'autres organisations dont les groupes d'entraide permettent aussi à leurs membres de générer un revenu à partir d'un emploi productif. De surcroît, les COOPEC demandent à leurs membres de faire fructifier leur épargne. Ainsi, ces membres peuvent contracter d'autres prêts pour faire tourner leur petite entreprise et disposer d'une épargne suffisante pour leur consommation future.

Généralement, les coopératives ne ciblent pas explicitement les plus démunis. Toutefois, elles font se côtoyer les plus pauvres et les moins pauvres. Elle se soucient du bien-être et des problèmes économiques de leurs membres. Leur nature cohésive les amène à lutter contre la pauvreté au niveau individuel via divers moyens comme des opportunités de travail occasionnel, des dispenses de cotisations et la mobilisation des ressources des membres pour soutenir les très pauvres.

Protection sociale: Les coopératives sont complémentaires des institutions traditionnelles

La coopération entre des personnes vivant dans des quartiers proches est une tradition de nombreuses cultures en Ethiopie. Diverses communautés créent des institutions traditionnelles qui ont généralement pour objectif la mise en commun des risques. Elles mobilisent des ressources financières, matérielles et humaines et leurs formes les plus répandues sont *equb*, *idir*, *debo* et *jige*. *Equb* est un programme d'épargne rotative traditionnelle et *idir* un système d'assurance sociale (société funéraire). *Debo* et *jige* mobilisent la main-d'œuvre pour les pics d'activité agricole et les travaux utilisant une forte main-d'œuvre. Ces groupes proposent leurs services depuis des décennies et, contrairement aux coopératives, n'ont pas été capables d'adopter certains principes économiques pour promouvoir leur rôle dans d'autres activités économiques rentables.

Quelques institutions de développement ont essayé de travailler avec des groupes idir et parfois réussi à les transformer en coopératives. Cette démarche n'a pas suscité autant d'attention qu'elle le méritait. De toute évidence, la transformation des institutions traditionnelles existantes en coopératives viables n'a pas été explorée en Ethiopie.

Dans le même temps, les coopératives, en tant que nouvelles institutions modernes de coopération et de solidarité, développent de plus en plus de mécanismes de protection sociale, pas tant en remplacement qu'en complément des institutions traditionnelles. Toutes les coopératives doivent par exemple, allouer 1 à 5 pour cent de leurs profits à un fonds social. Bien que la plupart mettent l'accent sur d'autres objectifs, on observe des efforts de promotion de la protection sociale dans certaines unions de coopératives. C'est le cas, par exemple, de l'union des coopératives de caféiculteurs Yirga Chefe. Elle soutient financièrement 21 étudiants qui suivent des études supérieures dans le pays. De plus, elle fournit du matériel scolaire et des uniformes à 250 orphelins chaque année. Ces programmes s'inscrivent dans le plan annuel de l'union. Enfin, l'union a accordé en 2005 un soutien financier de 15 000 birrs à l'association de développement de la localité.

Certaines coopératives consacrent leur fonds social à promouvoir l'accès à des infrastructures et services sociaux de base. Le fonds sert ensuite à construire des équipements communautaires comme des routes, des écoles, des dispensaires ou des points d'eau. La coopérative primaire Dibandiba a versé 7 500 birrs pour créer un point d'eau et acheter des chaises pour une école. Elle prévoit également de contribuer à la construction d'un pont sur un site problématique pour ses membres pendant la saison des pluies.

Via le projet de lutte contre le VIH/SIDA mis en œuvre par l'OIT, cinq unions de coopératives de la région d'Oromia ont créé des clubs VIH/SIDA pour sensibiliser les membres et renforcer la prévention et les mesures de contrôle au sein de cette population. Concrètement, elles ont aidé les coopératives à distribuer des préservatifs et permis de créer un forum pour échanger des expériences avec des personnes vivant avec le VIH/SIDA et diffuser des informations sur la maladie (en distribuant des manuels traduits sur la prévention et le contrôle du VIH/SIDA). Ce type d'actions pourrait renforcer le rôle des coopératives en matière de protection sociale à l'avenir.

Ici encore, nous constatons que les coopératives se soucient du bien-être de la communauté, complétant en cela les institutions d'assurance traditionnelles. Une étude des idirs d'Addis Abeba (Pankhurst et Tesfaye, 2006) suggère que 244 idirs ont participé à une forme ou une autre de prévention du VIH/SIDA

en 2002, soit six pour cent environ du nombre total d'idirs de la région et un quart de ceux de ces groupes qui participent à de «nouvelles» activités de développement.

La participation s'organise

Au niveau national, le secteur coopératif est représenté par la FCA puisqu'il n'existe aucune autre fédération ou structure faïtière indépendante dans le pays. Le Programme stratégique de réduction de la pauvreté (PRSP) indique que les coopératives jouent un rôle considérable non seulement en créant un meilleur système de commercialisation et en fournissant des informations sur le marché, mais aussi via d'autres activités de développement agricole. Toutefois, les coopératives et les unions n'ont participé aux discussions sur le PRSP et les programmes de sécurité alimentaire que sur une base *ad hoc*. Bien que la FCA ait veillé à ce que les coopératives puissent prendre part aux divers forums, leur participation et leur représentation au niveau national n'ont pas été suffisantes. Les coopératives n'ont pas encore mis en place une stratégie proactive pour faire pression au niveau national et leurs défenseurs sont mal préparés.

Au niveau régional, la participation des coopératives et de leurs unions est meilleure mais reste très irrégulière. Les unions ont essayé d'utiliser les opportunités qui se présentaient pour défendre activement et promouvoir le secteur par l'intermédiaire de leurs dirigeants, expérimentés et persuasifs.

Ces dernières années, les partenaires du développement et la FCA ont utilisé la presse écrite et les médias électroniques pour informer la population sur l'importance du secteur coopératif. La FCA a également fait usage de la presse écrite (Addis Zemen, Fortune et lettres d'information Reporter) pour rendre compte des succès des coopératives. Avec l'appui de SHDI, la radio éthiopienne a lancé l'année dernière un programme hebdomadaire sur les coopératives, en amharique. Ce programme diffuse des entretiens, des témoignages et d'autres informations pertinentes sur les coopératives.

La société civile, organisée, dynamique et en expansion, pourrait être un vecteur pertinent pour la participation et la représentation des coopératives mais leurs liens sont ténus en Ethiopie. Selon les personnes interrogées, jusqu'ici peu d'efforts ont été faits pour établir des relations avec les acteurs de la société civile comme la fédération des employeurs, les syndicats et les réseaux d'ONGs. Pourtant, ces mouvements sociaux organisés ont le potentiel de promouvoir des thèmes très pertinents pour les coopératives comme la participation et la représentation, la protection sociale, l'égalité des genres, etc.

Le fait que les coopératives soient tenues à l'écart de la préparation des politiques tient pour beaucoup au contexte politique et social général. Une étude récente de l'économie éthiopienne qualifie d'insignifiante la participation de la population rurale à la planification et à la mise en œuvre des politiques agricoles, ainsi qu'au suivi et à l'évaluation des politiques du gouvernement et des programmes de développement (EEA, 2005). Le récent processus de planification du Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty (PASDEP), plan pour un développement accéléré et durable pour éliminer la pauvreté) a souffert de l'absence des unions de coopératives. L'approche hiérarchisée du développement était caractéristique des précédents régimes, notamment concernant les politiques et les programmes ruraux. En l'absence d'organisation faitière, certaines unions de coopératives pourraient agir en faveur de la participation et de la représentation. Pour que les coopératives participent plus et de manière plus efficace, il est essentiel que les institutions gouvernementales et les agences de développement mettent en valeur l'apport des agriculteurs, dans leur discours et leur processus de développement.

Conclusion

Le gouvernement éthiopien a réussi à mettre en place une vaste plate-forme permettant aux coopératives et au secteur coopératif de s'implanter dans divers secteurs de l'économie et d'établir des structures. L'environnement politique actuel et la Proclamation prévoient qu'il est possible de former des coopératives à divers niveaux (primaire, union, fédération et ligue). Le gouvernement a mis en place la FCA pour promouvoir le secteur et superviser sa performance.

Depuis la dernière réforme, le gouvernement fournit un appui bienveillant au secteur et aux coopératives qui l'ont mis à profit pour renouveler leurs structures et réorienter leurs activités conformément aux principes coopératifs adoptés par l'ACI. La FCA a également travaillé dans le cadre de la Proclamation 147/98, préparé des manuels de procédures pour contribuer à la promotion des coopératives aux niveaux inférieurs et s'est dépensée sans compter pour encourager les coopératives dans toutes les régions.

La rareté des données disponibles n'a pas permis de réaliser une analyse exhaustive des coopératives et du secteur mais il apparaît toutefois que ce dernier concerne des millions de personnes en Ethiopie. Il s'enrichit très rapidement de nouvelles coopératives, de parts de marché et de membres. Il contribue de manière significative à la création d'emplois, à la génération de revenus et à l'amélioration du bien-être.

Le développement de structures de deuxième et troisième niveaux (unions, fédérations et organisation faitière) ainsi que des accords de collaboration entre coopératives sont aujourd'hui nécessaires pour réaliser et promouvoir la visibilité du secteur, renforcer ses capacités de sensibilisation et de lobbying et faire des économies d'échelle.

Enfin, les liens des coopératives et du mouvement coopératif avec les réseaux d'ONGs et la société civile se préoccupant d'aspects spécifiques du développement comme l'égalité des genres, les enfants des rues, le développement urbain, les droits humains, etc., sont très ténus. Etablir un réseau aux niveaux national et régional pour traiter de ces questions améliorera la participation et la représentation des coopératives et leur contribution à la promotion des thèmes de développement.

Sources

L'auteur tient à remercier les personnes suivantes pour leur précieuse contribution lors des entretiens : M. Haile Gebre, M. Abraham Ijeta, Mme Yisgedulish Bezabih, M. Getachew Alemu, M. Abey Meherka, M. Fisha Dibissa, M. Shewaminale Minase, MM. Wesen Mulu et Ato Zebenay (FCA), M. Lelissa Chelchissa (OIT), M. Liko Tolessa (banque coopérative d'Oromia), M. Hune (VOCA), M. Belew Demene et Mme Fetia Mohamed (SHDI), M. Ato Zegeye Asfaw (HUNDEE), M. Ato Bekle Mossisa (consultant), M. Teferi Abera, MM. Dellu Ayisanew et Dereje Ketema (coopérative primaire Dibandiba), M. Assefa Lemma, MM. Demere Demissie et Fekadu Alemu (union des coopératives d'agriculteurs Adama Lume) et M. Dessalegn Jena (union des coopératives de caféiculteurs d'Oromia).

Sigles et acronymes

AMIP	Agricultural Marketing Improvement Programme (Programme d'amélioration de la commercialisation des produits agricoles)
BPM	Bureau du Premier Ministre
CE	Calendrier éthiopien
EARO	Ethiopian Agricultural Research Organization (Organisation pour la recherche agricole en Ethiopie)
FCA	Federal Cooperative Agency (Agence Fédérale Coopérative)
ONG	Organisation non gouvernementale
SHDI	Self Help Development International
SNNP	Southern Nation Nationalities Peoples

Bibliographie

- Birchall J. 2003. *Rediscovering the cooperative advantage: Poverty reduction through self-help* (Genève, BIT).
- Birchall J. 2004. *Cooperatives and the Millennium Development Goals* (Genève, BIT).
- EEA. 2005. *Report on the Ethiopian Economy*, vol. 4, 2004/05 (Addis Abeba, EEA).
- FCA. 2000. *Cooperative Development Program*, Document non publié (en amharique) (Addis Abeba, FCA).
- FCA. 2003a. *Strategic Planning of the Cooperative Sector (2004-2006)*, Document non publié (en amharique), Ministère du Développement rural (Addis Abeba).
- FCA. 2003b. *Three Years Strategic Plan (2004-2006)*, Document non publié (en amharique), Ministère du Développement rural (Addis Abeba).
- FCA. 2004. *Draft Policy on Cooperatives*, (en amharique) (Addis Abeba).
- FCA. 2005. *Cooperative in Annual Magazine*, Vol. 2, No.1, (en amharique) (Addis Abeba, Section Relations publiques du ministère du Développement rural).
- FDRE. 2004. *Rural Development Sector Millennium Development Goals Needs Assessment* (Addis Abeba).
- OIT. *Transition to Cooperative Entrepreneurship: Case studies from Armenia* (Genève, BIT).
- LAFCU. 2004. Brochure de l'union des coopératives d'agriculteurs Adama Lume, Modjo, Ethiopie.
- Lelisa. 2000. *Cooperative Entrepreneurship in Transition Economies: the case of Amecha Multi purpose agricultural cooperative*, non publié, soumis à l'OIT (Addis Abeba).
- Pankhurst A. et Tesfaye T. (ed.) 2006. *Social Responses to HIV/AIDS in Addis Ababa, Ethiopia with reference to Commercial Sex Workers, People Living With HIV/AIDS and Community-Based Funeral Associations in Addis Ababa*, Département de sociologie et d'anthropologie (Addis Abeba, Université d'Addis Abeba).

Chapitre 5 – Ouganda: Repartir de zéro

Herment A. Mrema¹

Introduction et première approche

En Ouganda, 38 pour cent de la population vit en dessous du seuil de pauvreté et le revenu moyen par personne se rapproche de celui observé en 1970. La pauvreté reste un phénomène essentiellement rural. Entre 80 et 85 pour cent de la population ougandaise vit en zone rurale et dépend largement du secteur agricole pour sa subsistance. L'agriculture, principale activité économique de l'Ouganda, emploie environ 80 pour cent de la main-d'œuvre du pays et, selon les estimations, chaque ménage posséderait moins d'un hectare de terre. Le café est l'une des principales cultures de rente qui représente plus de la moitié des revenus générés par les exportations. Ces dix dernières années, la structure de l'économie a changé. La part de l'agriculture a reculé, de 51 pour cent du PIB à 33 pour cent en 2003, en raison de la sécheresse et de la baisse des cours. Le secteur des services est passé de 35 pour cent du PIB en 1993 à 45 pour cent en 2003. Le secteur industriel s'est développé rapidement, progressant de 13 pour cent en 1993 à 22 pour cent du PIB en 2003.

Les premières coopératives furent établies en Ouganda dès 1913 (Shafiq Arain et *al.*, 1967), majoritairement sous forme de coopératives de commercialisation du café et du coton. Avant la libéralisation, le gouvernement intervenait beaucoup en matière de régulation, de contrôle mais aussi de gestion du mouvement coopératif, à tel point que les coopératives se percevaient davantage comme des entités publiques que privées. Les politiques de libéralisation introduites au début des années 1990 engendrèrent une concurrence féroce, particulièrement pour la commercialisation des cultures. La plupart des coopératives de commercialisation des cultures n'y résistèrent pas et les autres luttent pour leur survie.

¹ Herment A. Mrema combine ses fonctions au sein de *National Union of Coffee Agribusinesses and Farm Enterprises* (Union nationale des agroentreprises et des entreprises caféicoles NUCAFE) avec des activités de consultant dans le cadre de programmes de responsabilisation des agriculteurs en Ouganda et en Tanzanie.

Cette étude se propose de rassembler des informations qualitatives sur les forces et les faiblesses du mouvement coopératif du pays afin d'évaluer l'impact réel et potentiel des coopératives en termes de création d'emplois mais aussi de contribution à la réduction de la pauvreté et à la protection sociale en Ouganda.

Cette recherche, essentiellement qualitative, est basée sur des données collectées dans le cadre d'entretiens semi-structurés avec des acteurs importants du secteur coopératif, choisis en fonction de leurs rôles et responsabilités. Nous avons notamment interrogé le *Commissioner* des coopératives qui est aussi Registrar du ministère du Commerce, de l'Industrie et du Tourisme, ainsi que des représentants de l'*Uganda Cooperative Alliance* (alliance des coopératives d'Ouganda, UCA), de l'*Uganda Coffee Development Authority* (office ougandais de développement du café, UCDA), de la coopérative d'épargne et de crédit d'Ouganda, du *Cooperative College* (collège coopératif) et de l'union des coopératives de transporteurs d'Ouganda.

Par ailleurs, nous nous sommes rendus dans deux coopératives primaires afin de mener des entretiens approfondis avec leurs dirigeants et leurs membres. Il s'agit de la coopérative d'épargne et de crédit (COOPEC) des cireurs et cordonniers d'Ouganda et la COPEC des enseignants du district de Jinja. Nous avons également rencontré des représentants de la coopérative d'épargne et de crédit Busia et de l'association des caféiculteurs de Kibinge dans le district de Masaka. D'autres données ont été obtenues au travers d'entretiens avec des personnes clés et dans des publications pertinentes.

De l'implication gouvernementale à la libéralisation: Bref historique

Les coopératives ougandaises ont une très longue histoire marquée par une diversification progressive des activités (commercialisation de produits agricoles au début, puis épargne et crédit, élevage de bétail, pêche, artisanat, etc.) et par un refus persistant de l'enregistrement par crainte du contrôle du gouvernement (Kabuga et Kitandwe, 1995 ; Mugisha *et al.*, 2005). Après l'indépendance, les dirigeants des coopératives abandonnèrent ces structures pour faire de la politique, laissant un vide énorme. Le recrutement de personnes dont les motivations étaient éloignées de l'engagement au service des coopératives ouvrit les portes à la mauvaise gestion, au népotisme et à la corruption. Cette situation entraîna un mécontentement à l'égard du fonctionnement des coopératives dans divers domaines et une série de lois qui paradoxalement mirent le contrôle de ces structures entre les mains du *Registrar* et, plus tard, du seul ministre compétent. Les membres perdirent le peu de contrôle qu'ils exerçaient

encore sur leurs coopératives au profit de gestionnaires, de politiciens et de fonctionnaires. Quand l'Armée de libération nationale de l'Ouganda (UNLA) prit le pouvoir en 1979, les bailleurs de fonds voulurent participer à la reconstruction du pays. Le Centre coopératif suédois (SCC) apporta son aide à l'UCA et alors que la situation commençait à se redresser, l'agitation politique du début des années 1980 affecta de nombreuses institutions dont les coopératives (Kabuga et Kitandwe, 1995; Mugisha *et al.*, 2005). En 1986, quand le gouvernement formé par l'actuel Mouvement de résistance nationale (NRM) prit en charge l'administration du pays, beaucoup crurent au rétablissement des coopératives. En 1987, un personnel compétent avait été recruté, d'autres bailleurs de fonds (notamment l'USAID et SIDA) s'intéressèrent aux coopératives et accordèrent des financements supplémentaires. En 1988, un projet de soutien des coopératives agricoles et de l'agroalimentaire (CAAS) fut lancé. L'UCA devait devenir l'organisation faîtière de toutes les coopératives enregistrées du pays mais fut évincée par le Conseil agricole d'Ouganda, une organisation aux visées politiques créée spécifiquement pour remplir cette fonction.

La libéralisation de l'économie du début des années 1990 rendit le précédent cadre juridique obsolète pour le développement du mouvement coopératif. Les politiques de libéralisation mirent un terme à l'intervention active du gouvernement dans la régulation de l'économie, y compris du mouvement coopératif. Les membres des coopératives bénéficièrent de l'autonomie nécessaire pour faire fonctionner leurs sociétés avec une ingérence minimale du gouvernement (conformément aux dispositions du statut des coopératives de 1991 et de la réglementation des coopératives de 1992). Dans le même temps, les coopératives agricoles perdirent leur monopole et durent se confronter aux autres entreprises privées du marché.

La nouvelle loi transféra effectivement les tâches de gestion des coopératives du *Commissioner des coopératives* aux membres, représentés par des comités dûment élus. Ces derniers pouvaient désormais assumer la plupart des fonctions jusqu'ici dévolues au *Commissioner*, comme prendre la décision d'emprunter et d'investir dans un projet clairement identifié, sans consulter le *Commissioner*. Ils pouvaient emprunter en donnant en garantie tout ou partie de leurs biens si leurs statuts les y autorisaient et à condition d'avoir obtenu l'accord de l'assemblée générale annuelle.

Même si la libéralisation fut bienvenue pour le développement d'un mouvement coopératif autonome, auto-géré et durable, les coopératives n'étaient pas préparées à ce nouveau contexte. Les changements ne prenaient pas en compte le vide laissé par le départ du *Commissioner*. Les membres n'étaient pas formés pour apprécier l'impact de ce départ en matière de régulation et de gestion. Ils

ne savaient pas quelles seraient les nouveaux rôles et obligations des comités ni comment s'approprier leur coopérative sans qu'elle soit confisquée par une poignée de membres du comité de gestion. Les gestionnaires abusèrent largement de leurs pouvoirs, ce qui entraîna une corruption massive, une mauvaise gestion, des vols, l'incapacité de procéder aux élections ou de les organiser dans les délais, l'incapacité de restituer leurs dépôts aux membres, du favoritisme, des licenciements, le refus de dirigeants de coopératives de quitter leur poste après une élection et de multiples autres conflits. Ce climat engendra l'effondrement de nombreuses coopératives et unions (Kayongo, 2005).

De toute évidence, les coopératives visitées pour les besoins de cette étude font partie de celles qui ont survécu à cette période troublée mais leur relation avec le gouvernement reste tendue. Normalement, le Registrar des coopératives cautionne les prêts accordés aux COOPEC qui à leur tour prêtent à leurs membres et beaucoup d'entre elles ont bénéficié de cette disposition. Les coopératives reconnaissent que ce service est le principal avantage que leur offre le Département des coopératives auquel elles reprochent de ne pas proposer d'autres services nécessaires comme le développement des adhésions, des formations, des contrôles réguliers et des services de conseils en gestion.

En réponse à ces critiques, le *Registrar* des coopératives a souligné que le gouvernement considérerait favorablement les coopératives mais qu'il disposait d'un budget limité et devait faire face à d'autres priorités tout aussi importantes. L'adoption du modèle des groupes et associations d'agriculteurs par le ministre des Finances, de la Planification et du Développement économique en tant que vecteur privilégié pour créer de la richesse et éradiquer la pauvreté, conformément à la stratégie de développement rural, est mise en avant comme un gage du soutien du mouvement coopératif par le gouvernement. Toutefois, la capacité du Département pour le développement des coopératives à assumer cette tâche est limitée. De 13 membres en 1998, l'effectif a été réduit à trois personnes, à savoir le *Commissioner*, son assistant et un haut fonctionnaire.

Le secteur coopératif aujourd'hui: Faits et chiffres

Les structures du mouvement coopératif peuvent être classées dans deux catégories selon la nature de leurs activités, agricole ou non agricole. Une coopérative agricole se consacre principalement à la commercialisation de produits et, dans une certaine mesure, à la création de valeur ajoutée, ce qui implique une transformation avant la commercialisation. Ces coopératives sont organisées en fonction des cultures qu'elles produisent, traditionnellement et principalement le café, le coton, les produits laitiers, le thé, le tabac et la canne à sucre. D'autres

coopératives sont à buts multiples comme les coopératives de commercialisation locales (*Area Market Cooperatives*) qui se consacrent à plusieurs cultures et offrent des services tels la fourniture de facteurs de production, des conseils techniques, la transformation et la commercialisation de plusieurs produits.

Le secteur non agricole regroupe des coopératives aux activités variées. Dans le secteur financier, l'épargne et le crédit sont les activités principales des coopératives. Les coopératives d'habitat proposent à leurs membres un logement à prix abordable, les coopératives de transport offrent leurs services à l'ensemble de la population, y compris à leurs membres et, dans le secteur de l'hôtellerie, certaines coopératives gèrent des hôtels et des *lodges*. L'épargne et le crédit ne sont pas l'apanage des COOPEC; d'autres structures les proposent également, comme les coopératives de cireurs et de cordonniers, de transport et d'habitat.

La structure du secteur coopératif en Ouganda apparaît relativement peu hiérarchisée. Ni l'UCA, ni les organisations coopératives secondaires et tertiaires n'exercent une quelconque autorité sur les structures qui les composent. Les coopératives primaires peuvent s'affilier directement à l'UCA ainsi que créer d'autres organisations répondant à leurs besoins et servant leurs intérêts de manière efficace et efficiente. Le secteur coopératif est divisé en six catégories:

- 1) Les organisations faitières: elles sont en charge de l'éducation, de la formation, de la publicité, de l'information, de la coordination, de la représentation, de la sensibilisation, du plaidoyer et de la mobilisation de ressources pour les coopératives;
- 2) Les coopératives de services financiers (*Cooperative Finance Services*): ces COOPEC proposent des services financiers en zone rurale et pourraient donner naissance à des banques coopératives régionales et nationales;
- 3) Les coopératives de services de commercialisation (*Cooperative Marketing Services*): à l'instar des autres acteurs du secteur privé, elles doivent être compétitives sur les marchés domestiques et internationaux;
- 4) Les entreprises coopératives locales (*Area Cooperative Enterprises*): ce sont des associations de coopératives primaires de tous types d'une zone géographique donnée qui peut être une localité administrative;
- 5) Les centres coopératifs de service (*Cooperative Service Centres*): il s'agit des unions de district à même de fournir des facteurs de production, des outils, des services de transformation, de conseil, de commercialisation et d'appui direct aux coopératives;

- 6) Les services coopératifs de distribution et de transport (*Cooperative Carriage and Distribution Services*); elles proposent des services de transport compétitifs au mouvement coopératif.

Les statistiques les plus récentes sur le secteur datent de 2000.

Tableau 5.1: Nombre de coopératives enregistrées 1998 – 2000

	1998	1999	2000
Coopératives primaires	6 244	6 299	6 353
Unions	37	37	37
Total	6 281	6 336	6 390

Source: Département pour le développement des coopératives – Rapport d’activité, 2000.

Comme le montre le tableau 5.1, le nombre d’unions est resté stable entre 1998 et 2000 alors que 109 coopératives primaires étaient créées sur la même période. En 2005, selon le *Registrar* des coopératives, il y avait trois unions nationales et cinq unions régionales ou de district actives, contre 37 en 2000. On dénombrait aussi 7 476 coopératives enregistrées dont 1 600 COOPEC. Toutefois, le nombre total de coopératives actives ou «non dormantes» n’excédait sans doute pas 3 500.

Les deux tableaux fournis en annexe répertorient les nombres de coopératives et de membres dans divers sous-secteurs. L’un et l’autre suggèrent une croissance plus prononcée en termes de membres que de coopératives. Cela pourrait indiquer que les coopératives existantes attirent de nouveaux membres, surtout dans les secteurs non agricoles, ce qui coïncide d’ailleurs avec la croissance des secteurs non agricoles de l’économie.

Les coopératives totalisaient en 2000 7,7 millions de membres environ dont 1,8 million dans le secteur de l’épargne et du crédit². Leur contribution représenterait 60 pour cent environ du PIB (MFPED, 2004).

Le tableau 5.2 témoigne d’une hausse de 14 pour cent (6,1 milliards de shillings ougandais) de l’actif total du mouvement coopératif entre 1998 et 2000.

² Chiffres pour l’année 2000 incluant les coopératives dormantes.

Tableau 5.2: Situation financière du mouvement coopératif en Ouganda, 1998-2000 (en shillings ougandais)

	1998	1999	2000
Nombre de coopératives	6 281	6 336	6 390
Nombre de membres	6 998 795	7 171 488	7 705 968
Capital social	2 897 501 500	2 966 049 770	3 073 388 630
Réserves	16 534 920 600	16 489 119 712	16 366 213 463
Dépôts	1 200 453 617	1 361 640 743	1 561 640 743
Autres dettes	10 891 009 872	25 236 226 375	24 034 501 308
Passif total	42 368 793 672	46 053 036 600	48 476 880 625
Immobilisations	32 794 236 200	39 936 201 300	27 857 900 729
Prêts aux membres	8 231 286 300	11 837 419 800	14 465 495 600
Total des actifs	42 368 753 672	46 053 036 600	48 476 850 625

Source: Département pour le développement des coopératives – Rapport d’activité, 2000.
Taux de change : 1800 shillings ougandais = 1 \$ US (février 2006).

Dynamisme des coopératives dans tous les secteurs d’activité

Dans la plupart des cas, les personnes rejoignaient les coopératives sur le conseil du gouvernement, parce qu’ils y étaient incités matériellement ou encore obligés par le gouvernement qui ne leur laissait pas le choix (Kabuga, 1994), et non pas sur la base de liens communs et d’une confiance mutuelle. Cela allait à l’encontre de la nature démocratique des coopératives et eut des effets adverses sur la croissance et la viabilité de certaines d’entre elles. Comme nous l’avons déjà expliqué, l’absence d’appropriation par les membres et de création de valeur ajoutée contribua à freiner la croissance des coopératives. De surcroît, la libéralisation, au niveau de la commercialisation des cultures en particulier, empêcha le mouvement coopératif de se développer et de se renforcer. Cependant, malgré la faiblesse des coopératives de commercialisation, les données disponibles témoignent d’une croissance du chiffre d’affaires

des unions de coopératives, qui passa de 5 milliards de shillings ougandais en 1998 à 6 milliards en 2000 (Département pour le développement des coopératives, rapport d'activité 2000). Entre 1998 et 2000, les coopératives de commercialisation de produits agricoles élargirent leur champ d'action en intégrant d'autres cultures non traditionnelles comme le sésame et les graines de tournesol, et en proposant des services financiers. Les unions de coopératives restèrent présentes dans les secteurs du café, du coton, du tabac, des cultures de rente non traditionnelles, de la microfinance, de l'épargne et du crédit et dans le secteur des services. Nous allons maintenant nous intéresser rapidement à chacun de ces secteurs.

Café

A partir de 2000, seule l'union des coopératives Bugisu exportait du café, grâce à un financement de HSBC Equator Bank des Etats-Unis à des taux compétitifs qui lui permit de participer au commerce d'exportation. En 1996, Bugisu finit par cesser son activité, mit en location ses usines de préparation du café, ses magasins et ses hôtels et vendit ou loua à bail certains de ses bâtiments stratégiques de Mbale à un créancier qui l'avait préfinancée pour la période 2000-2005 mais la coopérative enregistra de lourdes pertes et ne put rembourser ses dettes.

Certaines unions de coopératives – caféiculteurs de Kigezi (Rukungiri), *Banyankole Kweterana* (Ouest du pays), producteurs de Mengo Est (Mukono), producteurs de Busoga (Jinja/Iganda/Kamuli), producteurs de Bunyoro (Masindi), producteurs de Mengo Ouest (Mpiigi) et producteurs de Wamala (district de Mubende) – produisaient du café qu'elles vendaient localement à des exportateurs implantés en Ouganda. D'autres coopératives cessèrent leur activité parce qu'elles n'étaient pas suffisamment compétitives et que des fournisseurs et des agriculteurs fiables avaient choisi de vendre à des acheteurs privés qui payaient vite et en espèces, à des prix parfois supérieurs à ceux proposés par les coopératives. Le tableau 5.3 indique le nombre d'unions et de coopératives primaires qui vendaient du café ainsi que leur chiffre d'affaires, en nette hausse, entre 1998 et 2000. Les rares données disponibles ne permettent pas d'établir si cette hausse fut imputable à une augmentation du volume ou des prix entre 1998 et 2000. Le nombre d'unions resta stable alors que 53 coopératives primaires furent créées pendant cette période. Fin 2005, toutes ces coopératives avaient cessé leur activité, louaient leurs installations ou ne se consacraient plus qu'à une seule culture.

Encadré 5.1: Modèle de groupes et associations d'agriculteurs

Le modèle émergent et prometteur des groupes et associations d'agriculteurs est testé dans le secteur de production de café en Ouganda depuis plusieurs années maintenant. Des groupes d'agriculteurs sont organisés en unités de production qui adoptent des pratiques uniformes afin de pouvoir transformer leurs produits à grande échelle et les commercialiser par l'intermédiaire de leurs associations de commercialisation avec l'aide de leur union. Les associations coordonnent l'accès des groupes aux technologies, au crédit et aux facteurs de production appropriés. Elles sont représentées par une organisation faitière dont les principales fonctions sont le lobbying, le plaidoyer, l'accès aux agences de commercialisation, aux technologies appropriées, au crédit et à la mise en relation avec les programmes de certification et de vérification. La principale différence entre ce modèle et les coopératives tient au fait que les agriculteurs restent propriétaires de leurs produits. La rémunération des associations et des unions dépend de la performance des services fournis en matière de création de valeur ajoutée et de commercialisation. Le produit des ventes est versé directement sur le compte des groupes. Chaque groupe ne compte que 30 membres en moyenne qui se connaissent donc très bien et savent qu'ils ont avantage à se protéger mutuellement. Les groupes d'agriculteurs des districts de Bushenyi, Masaka et Mpigi rassemblés au sein de NUCAFE ont vendu 125 tonnes de café vert en 2005 et réalisé un bénéfice net de plus de 650 shillings ougandais par kilo.

Tableau 5.3: Café - nombre d'unions, nombre de coopératives membres et chiffre d'affaires 1998 – 2000 (shillings ougandais)

	1998	1999	2000
Nombre d'unions	6	6	6
Nombre de membres (coopératives primaires)	459	487	512
Chiffre d'affaires	5 200 000 000	6 000 000 000	7 000 000 000

Source: Département pour le développement des coopératives – Rapport d'activité, 2000.

Tabac

En 2000, l'Ouganda comptait trois unions de coopératives enregistrées se consacrant à la culture du tabac, à savoir la *West Nile Tobacco*, la *Middle North Tobacco* à Gulu et la *North Kigezi Tobacco* à Rukungiri. Seule la *West Nile Tobacco* dans le district de West Nile fonctionnait mais elle devait faire face à une forte concurrence de *British American Tobacco* et de *Mastermind Cigarette Company*. Ces dernières avaient choisi de traiter directement avec les agriculteurs au lieu de passer par les unions. Ces trois unions ont cessé leur activité il y a trois ans. Le tableau 5.4 nous renseigne sur le nombre de coopératives primaires affectées par cette situation.

Tableau 5.4: Tabac - nombre d'unions, nombre de coopératives membres et chiffre d'affaires 1998 – 2000 (shillings ougandais)

	1998	1999	2000
Nombre d'unions	3	3	3
Nombre de membres (coopératives primaires)	91	93	95
Chiffre d'affaires	100 000 000	130 000 000	150 000 000

Source: Département pour le développement des coopératives – Rapport d'activité, 2000.

Cultures de rente non traditionnelles

Les unions de coopératives choisirent de se diversifier dans des cultures de rente non traditionnelles pour survivre à la concurrence. L'union de coopératives Lango se lança dans l'exportation de sésame en 2000. Cette activité plutôt rentable suscita vite l'intérêt de négociants qui évincèrent l'union. Aujourd'hui, toutes les unions de coopératives ont fermé sauf celles de Lango, d'Acholi Est et d'Acholi Ouest. L'union Sebei Elgon gérait la production de blé cultivée dans sa ferme de Kabyoyo et par des agriculteurs de Kapchorwa, et la vendait localement à l'Uganda Grain Millers de Jinja. Les coopératives du Nord, de l'Est et du Centre Ouest de l'Ouganda commercialisaient du maïs, du tournesol, du millet, du manioc et des haricots qu'elles vendaient notamment aux écoles et à d'autres acheteurs.

Le tableau 5.5 témoigne, pour la période concernée, d'une légère augmentation du nombre de coopératives primaires se consacrant aux cultures non traditionnelles, et d'une hausse significative du chiffre d'affaires.

Tableau 5.5: Cultures non traditionnelles - nombre d'unions, nombre de coopératives membres et chiffre d'affaires 1998 – 2000 (shillings ougandais)

	1998	1999	2000
Nombre d'unions	1	1	1
Nombre de membres (coopératives primaires)	650	660	690
Chiffre d'affaires	100 239 320	114 655 210	135 918 354

Source: Département pour le développement des coopératives – Rapport d'activité, 2000.

COOPEC et coopératives de services

Selon les données disponibles, le chiffre d'affaires des coopératives de services enregistra une hausse de 600 millions entre 1998 et 2000, imputable surtout aux COOPEC mais aussi à d'autres segments du secteur. L'union des coopératives de transporteurs de l'Ouganda, par exemple, possédait quelque 105 camions dont 60 loués par le Programme alimentaire mondial dans le cadre d'un contrat à long terme.

Tableau 5.6: Services - nombre d'unions, nombre de coopératives membres et chiffre d'affaires 1998 – 2000 (shillings ougandais)

	1998	1999	2000
Nombre d'unions	2	2	2
Nombre de membres (coopératives primaires)	83	97	105
Chiffre d'affaires	4 600 000 000	4 800 000 000	5 200 000 000

Source: Département pour le développement des coopératives – Rapport d'activité, 2000.

Concernant les coopératives primaires, beaucoup doivent lutter pour survivre. La coopérative d'épargne et de crédit des cireurs et cordonniers d'Ouganda fondée en 1975 existe toujours même si elle n'est plus aussi dynamique qu'avant la libéralisation des coopératives dans les années 1990. Son effectif a chuté de 370 membres en 1993 à 120 en 2005. Elle ne comptait plus que 70 membres à temps plein en 2005 au lieu de 124 en 1993 et 50 membres à temps partiel

au lieu de 246. Elle fabriquait des brosses et achetait des matières premières en gros qu'elle vendait à ses membres à crédit mais dut cesser cette activité à cause des faibles taux de remboursement. L'épargne et le crédit sont les principaux services proposés aujourd'hui aux membres.

Encadré 5.2: Coopérative d'épargne et de crédit des enseignants du district de Jinja

Créée en 2002, la COOPEC des enseignants du district de Jinja a pour principal objectif la promotion sociale, économique et professionnelle de tous les enseignants travaillant dans le district de Jinja en Ouganda. Elle s'adresse aux enseignants du primaire et du secondaire mais ne rassemble pour l'instant que ceux du primaire. Elle compte actuellement 600 membres (308 femmes et 292 hommes) au lieu de 41 (9 femmes et 32 hommes) lors de sa création.

A l'origine, il fallait pour devenir membre s'acquitter de frais d'entrée de 2 000 shillings ougandais, verser une cotisation d'affiliation de 3 000 shillings et acheter dix parts sociales au prix unitaire de 5 000 shillings. Aujourd'hui, le droit d'entrée s'élève à 5 000 shillings, la cotisation annuelle à 10 000 shillings et la part sociale à 20 000 shillings. Le taux d'intérêt mensuel appliqué aux membres était de 1,5 pour cent au départ. La coopérative s'appuie sur un système de prélèvement sur salaire. Chaque membre doit signer un accord avec son employeur et la coopérative, qui prévoit la retenue par l'employeur d'une partie du salaire au titre de cotisation mensuelle. La coopérative a commencé son activité dans une classe provisoire mais dispose maintenant d'un bureau moderne dans le centre ville de Jinja. Elle emploie deux personnes (au lieu d'une au départ) et continue à proposer un taux d'intérêt de 1,5 pour cent (18 pour cent par an), très faible par rapport à ceux pratiqués par les autres institutions financières.

Les actifs de la coopérative ont augmenté de 33 millions de shillings ougandais (471 pour cent), passant de 7,9 à 40,4 millions en 4 ans, et son encours de prêts a connu une hausse de 27 millions de shillings (675 pour cent), passant de 4 à 31,5 millions de shillings (rapports d'activité 2002 et 2005). Environ 80 pour cent des crédits accordés aux membres servent à satisfaire des besoins de consommation comme les frais de scolarité, les dépenses médicales ou l'achat d'objets de consommation. Une minorité de membres empruntent pour financer des activités génératrices de revenus.

Membres des coopératives: Qui et pourquoi ?

Les membres des coopératives sont issus de milieux divers, tant sur le plan économique et social que du niveau d'éducation. Ceux des coopératives agricoles sont essentiellement des ruraux, agriculteurs propriétaires d'exploitations de petite taille ou de taille moyenne. La majorité des membres des coopératives non agricoles vivent en zone urbaine. Les cadres supérieurs employés dans les organisations autour desquelles les COOPEC sont formées côtoient leurs collègues moins confirmés dans une même coopérative.

En moyenne, les femmes ne représentent que 24 pour cent du nombre total de membres (UCA, 2005), ce qui tient à plusieurs facteurs culturels et socio-économiques. Premièrement, l'affiliation aux coopératives agricoles est dans la plupart des cas réservée aux chefs de ménage ou aux propriétaires de terres, ce qui explique que les hommes devancent les femmes. Deuxièmement, même les coopératives d'employés comptent moins de femmes dans la mesure où ces dernières sont traditionnellement sous-représentées sur le marché du travail du secteur formel (UCA, 2005).

A quoi tient la décision de s'affilier ou pas à une coopérative? Les informations susceptibles de nous aider à répondre à cette question sont rares. Se basant sur une étude récente, Mugisha et al. (2005) recensent les cinq principaux avantages cités par les membres des coopératives: (i) les compétences et connaissances acquises par la formation, mentionnés par 43,8 pour cent des membres. 94 pour cent des répondants avaient assisté à des ateliers de formation sur les cultures, le bétail et les problèmes de conservation de l'environnement et 40 pour cent de ces ateliers avaient été organisés par des organisations de producteurs ruraux (OPR); (ii) un accès plus facile au crédit au travers de fonds renouvelables d'autres sources, cité par 10,5 pour cent des répondants. Le crédit était supposé dynamiser les membres et leur apport en capital, ce qui immanquablement améliorerait leur productivité; (iii) les plants et semences reçus par l'intermédiaire des RPO (essentiellement des plants de café et des semences de maïs), mentionnés par 6,5 pour cent des répondants; et (iv) l'interaction sociale et la constitution de réseaux qui améliorent considérablement le bien-être social et, à l'instar des compétences et des connaissances, la confiance en soi.

Mugisha et al. (2005) rapportent également que les agriculteurs constitués en groupes recevaient des prix plus élevés pour leurs marchandises que les autres. Toutefois, 74 pour cent des coopérateurs affirmaient vendre leur café sans l'aide des RPO. Le tableau 5.7 synthétise les résultats de cette recherche.

Tableau 5.7: Avantages directs imputables aux RPO, tels que perçus par les agriculteurs

Avantages	Pourcentage (n = 116)
Crédit des COOPEC	53,9
Epargne	32,9
Meilleures techniques agricoles	11,8
Information sur les prix	2,4

Source: Mugisha *et al.*, 2005.

Tableau 5.8: Avantages secondaires imputables aux RPO, tels que perçus par les hommes et les femmes

Avantages	Femmes (%) N = 65	Hommes (%) N = 88
Aucun	3,1	1,1
Semences données par les RPO	7,7	5,7
Compétences acquises par la formation	49,2	39,8
Interaction sociale	6,2	3,4
Meilleur revenu	4,6	4,5
Sécurité alimentaire accrue	1,5	2,3
Vente de nos cultures	1,5	10,2
Accès au crédit	10,8	10,2
Epargne avec les RPO	1,5	3,4
Travail en groupe	1,5	3,4
Bien-être accru	1,5	1,1
Autres	10,9	14,9

Source: Mugisha *et al.*, 2005.

L'analyse entre les genres des données du tableau 5.8 montre que les femmes avaient l'impression d'avoir bénéficié un peu plus que les hommes en matière de compétences acquises et d'interaction sociale. La vente de cultures par l'intermédiaire des RPO semblait plus importante aux yeux des hommes qu'à ceux des femmes.

Appui endogène et provenant de l'étranger

Les principaux partenaires internationaux du mouvement coopératif en Ouganda sont le Centre coopératif suédois (SCC), l'Association des coopératives du Canada (ACC) et la société royale norvégienne pour le développement (Norges Vel). Ces bailleurs de fonds présents depuis dix ans sont très appréciés, en particulier pour leurs activités de renforcement des capacités, de formation et de mobilisation de l'épargne. Leur appui au secteur dans le pays a eu un impact positif comparé à celui d'autres bailleurs de fonds. En phase avec le mouvement coopératif ougandais, leur assistance technique holistique favorise la viabilité.

Les Pays-Bas et le Fonds commun pour les produits de base appuient les systèmes de réception en entrepôt mis en œuvre par le Registrar des coopératives, en étroite coopération avec l'UCDA et la *Cotton Development Organization* (organisme de promotion du coton). L'Union européenne a financé le projet de bourse de marchandises actuellement mis en œuvre par l'UCA à laquelle elle a octroyé des fonds récemment afin qu'elle puisse augmenter son capital et accorder des crédits à ses membres. Les bailleurs de fonds se concentrent essentiellement sur la fourniture d'un appui pour le renforcement des capacités, l'assistance technique, la formation et l'éducation des membres mais apportent peu de capital.

Cela dit, la pérennité des projets financés par les bailleurs de fonds est mise en doute car la plupart de ces projets ne répondraient pas aux demandes ni aux besoins et même lorsqu'ils visent à satisfaire une demande, ils sont parfois financés tardivement. L'appropriation par les bénéficiaires ne serait que théorique, faute d'implication suffisante dans la conception et le développement des propositions de projet.

Les exportateurs sont financés dans le cadre du programme USAID et par l'Union européenne (UE) pour organiser les producteurs en tant que petits planteurs travaillant en liaison avec certains exportateurs. Cette pratique réservée à quelques-uns est mal vécue par beaucoup d'autres exportateurs car elle crée une concurrence déloyale et fausse les prix réels du marché.

Mis à part le gouvernement (dont le rôle a été décrit dans les précédents paragraphes), l'UCA et le collège coopératif sont les institutions endogènes qui fournissent une assistance aux coopératives.

L'UCA finance elle-même ses dépenses courantes. Elle a réussi à se transformer en s'ouvrant aux coopératives agricoles non traditionnelles de secteurs variés tels que la vanille, l'apiculture, la transformation à petite échelle, le traitement alimentaire et la commercialisation locale. Ces coopératives ont été encouragées à devenir membres de l'organisation faitière sans nécessairement passer par des unions (rapport d'activité 2005 de l'UCA). L'UCA représente également le mouvement coopératif ougandais au sein de l'Alliance coopérative internationale (ACI).

Le collège coopératif dépendait du ministère du Tourisme, du Commerce et de l'Industrie avant d'être transféré au ministère de l'Education et des Sports en 1999. Depuis lors, il a maintenu des liens de collaboration fructueux avec le mouvement coopératif, jouant notamment un rôle clé dans la formation du personnel de ce mouvement. Ponctuellement et à la demande, il conçoit des programmes d'éducation des membres ainsi que des cours pour les comités de gestion des coopératives. Selon ses statistiques, le collège diplôme 300 étudiants chaque année.

Les associations d'épargne et de crédit ougandaises, affiliées à la African Confederation of Savings and Credit Cooperatives (Confédération africaine des coopératives d'épargne et de crédit, ACCOSCA) et au Conseil mondial des coopératives d'épargne et de crédit (WOCCU), bénéficient des nombreuses initiatives de renforcement des capacités mises en place par ces réseaux.

L'emploi dans le secteur coopératif

Le tableau 5.9 répertorie le nombre d'emplois directs générés par les structures coopératives (UCA, 2004). Ces valeurs apparaissent modestes (2 823 employés dont 2 089 hommes et 734 femmes seulement, soit 26 pour cent du total) par rapport au potentiel du secteur.

Tableau 5.9: Nombre d'employés par niveau de coopérative et catégorie

	Hommes		Femmes		Total
	Nombre	%	Nombre	%	
Coopératives primaires	1 652	71,5	659	28,5	2 311
Coopératives régionales	38	73,1	14	26,9	52
Unions de district	397	86,7	61	13,3	458
Union nationale	2	100	0	0	2
Total	2 089	74	734	26	2 823

Source: Recensement UCA, 2004.

L'impact du secteur coopératif sur l'emploi est significatif. En effet, le revenu de 7 500 familles dépendrait de leur coopérative agricole. Plus de 11 000 personnes membres des coopératives (UCA, 2005) du secteur non agricole tirent une partie de leur revenu de leur coopérative.

Bien sûr, le revenu de beaucoup d'autres membres provient indirectement d'activités liées au mouvement coopératif comme la transformation, l'emballage, l'assurance, la banque, la production de machines, la fourniture de petits articles de bureau et d'équipements de bureau, etc. Il faut également comptabiliser les personnes qui se consacrent à la commercialisation et à la distribution des produits des coopératives comme le lait, le miel, le sucre, les œufs et autres denrées alimentaires. Les coopératives consomment également des facteurs de production comme les engrais, les semences et des équipements lourds et légers dont la fabrication requiert de la main-d'œuvre.

Si, avant la libéralisation, le mouvement coopératif se montrait plus dynamique à l'égard de ses membres, il était inefficace et onéreux et les agriculteurs payaient le prix de ces faiblesses. A une époque, les caféiculteurs ne recevaient que 20 pour cent du prix franco à bord (FAB) de leur café (rapport d'activité de l'UCDA, 1991/92). En d'autres termes, 80 pour cent des gains des producteurs étaient dépensés par le mouvement coopératif et l'appareil d'Etat. Depuis la libéralisation, 60 à 70 pour cent du prix FAB de leur café est versé aux producteurs (rapport d'activité de l'UCDA, 2004/05). A son apogée, le mouvement coopératif employait plus de 35 000 personnes. Les membres des coopératives et les employés non-membres semblent avoir bénéficié du nouveau

contexte, ce qui peut aussi être observé au niveau des coopératives primaires. La COOPEC des enseignants du district de Jinja, par exemple, compte maintenant deux employés au lieu d'un seul au départ mais les effets indirects de sa croissance impressionnent encore plus. Les membres qui avaient emprunté pour payer leur formation professionnelle ont vu leur salaire passer de 150 000 à 200 000 shillings ougandais par mois en moyenne. De plus, les crédits consentis par la coopérative ont permis à certains de se lancer dans des activités d'élevage de volaille, de produits laitiers et d'épicerie qui occupent actuellement 50 employés à temps plein.

Coopératives: Relever le défi de la lutte contre la pauvreté et de la protection sociale

Les coopératives sont souvent perçues comme des vecteurs de la lutte contre la pauvreté. Traditionnellement, les mécanismes de protection sociale des organisations africaines sont institués par leurs membres. C'est le cas aussi pour les coopératives dont les membres constituent une réserve pour s'assister mutuellement en cas de décès, d'incendie entraînant la perte de biens, de maladie, voire même afin de prêter main-forte pour les récoltes ou les plantations sur l'exploitation d'un membre malade, trop vieux ou devant faire face à une récolte exceptionnelle. Le principe coopératif d'engagement envers la communauté fait donc partie des valeurs de la société; il bénéficie de l'intérêt qui lui est dû et il est appliqué.

Mais les coopératives, plus que tout autre type d'institution économique ou sociale, sont orientées vers la création de richesse et la protection sociale des membres de la communauté dans son ensemble, ce qui se traduit de diverses manières.

Les prêts consentis par les COOPEC mais aussi par beaucoup d'autres coopératives contribuent directement et indirectement à la protection sociale et à la qualité de vie des membres concernés. De nombreux types de prêts atténuent considérablement les risques et la vulnérabilité, tels les crédits accordés en cas de besoin, de maladie ou de catastrophe. La COOPEC des enseignants du district de Jinja dont les membres sont très touchés par le VIH/SIDA ne bénéficie pas d'aides aux funérailles publiques. Elle a donc mis sur pied son propre fonds de contribution pour couvrir les frais des funérailles de ses membres qui décèdent ou perdent des proches.

La coopérative peut également aider ses membres et leur famille à sortir de la pauvreté. Celle de Jinja que nous venons d'évoquer rapporte que trois de ses membres qui avaient emprunté pour payer les frais de scolarité ont permis à trois de leurs enfants d'être diplômés de l'enseignement supérieur en médecine, ingénierie et finance. Aujourd'hui, ces jeunes ont un emploi et soutiennent financièrement leur

famille. Autre exemple, celui d'agriculteurs du district de Kibinge Masaka certifiés dans le cadre du programme Utz Kapeh. Ils emploient de la main-d'œuvre et paient les salaires recommandés par le code Utz Kapeh, plus élevés que la moyenne et qui contribuent à réduire la pauvreté. Les avantages associés en amont et en aval au niveau de la production, de la transformation et de la commercialisation du café permettent aux agriculteurs de Kibinge de bénéficier de prix supérieurs d'au moins 30 à 40 pour cent aux prix FAB qu'ils recevaient précédemment. Le revenu supplémentaire de la vente de café à valeur ajoutée à un prix négocié amènera plus d'argent à la communauté et augmentera son pouvoir d'achat.

L'appropriation du groupe coopératif par ses membres mais aussi l'éducation sont essentielles dans toute coopérative et renforcent la capacité des membres à comprendre leurs droits et leurs obligations dans la coopérative et dans la société en général. Un membre qui éprouve un sentiment de propriété et qui a la possibilité de participer aux décisions a l'opportunité de valoriser ses biens et à terme d'exiger un meilleur prix pour ses produits ou services.

Indirectement, les services fournis par les unions de coopératives peuvent potentiellement contribuer à la création de richesses et à la protection sociale. Par exemple, les services de regroupement et de commercialisation permettent aux membres d'augmenter leur revenu en renforçant leur pouvoir de négociation grâce à l'action collective et aux économies d'échelle. De plus, les coopératives et les unions de coopératives actives, de par leur dynamisme social et économique, peuvent fonctionner comme des aimants qui attirent d'autres investisseurs dans la région ou dans le secteur.

Conclusion

A certains moments de l'histoire de l'Ouganda, le mouvement coopératif s'est avéré un outil viable pour canaliser et mettre en commun les ressources des individus. Les coopératives permettent de rassembler les fonds nécessaires pour financer une entreprise identifiée comme appliquant les valeurs essentielles du mouvement coopératif. Comme partout ailleurs en Afrique, le gouvernement ougandais envisage la mise en place d'un cadre réglementaire qui renforcera l'indépendance des coopératives. Le processus de libéralisation actuel est une chance pour le mouvement coopératif et pour la commercialisation des cultures en particulier. Pour peu que les membres puissent créer de la valeur ajoutée en amont tout en gardant le contrôle et que les coopératives disposent d'un meilleur accès aux technologies de l'information (qui permettent de mieux connaître le marché et accélèrent la prise de décisions), les membres verront leur revenu augmenter et les coopératives renforceront leur cohésion.

Par le passé à vrai dire, l'absence d'appropriation a été le principal facteur d'échec des coopératives. Les membres n'étaient pas impliqués dès le départ dans la formation de ces structures, n'étaient pas correctement informés sur l'utilité des coopératives et ne participaient pas activement aux décisions. En outre, les gouvernements promulguèrent des lois sur les coopératives pour servir leurs intérêts plutôt que ceux des coopérateurs. Le bureau du Registrar des coopératives avait le pouvoir de nommer les dirigeants des coopératives, privant ainsi les membres de tout pouvoir de décision. Le défi du mouvement coopératif, dans le secteur agricole en particulier, consiste à gérer les aspects de cette appropriation. Pour que l'esprit coopératif vive et soit efficace, l'ensemble des acteurs du mouvement coopératif doit privilégier une approche collective plutôt qu'individualiste. Il s'agit là d'un défi pour le moins ambitieux.

Sources

Cette étude s'appuie sur une série de documents et sur des entretiens réalisés à l'automne 2005. L'auteur tient à remercier les personnes suivantes: Rwaso Stephen et Dr B. Kiiza, Université Makerere; Mayanja Kizito, Uganda Coffee Development Authority; M. Frederick Mwesige, Commissioner aux coopératives et Registrar des coopératives; Serwaji Kassim, coopérative d'épargne et de crédit des cireurs et cordonniers d'Ouganda; Charles Kabuga, consultant; Leonard Msemakweli, UCA; David Kalenderi, coopérative d'épargne et de crédit des enseignants du district de Jinja; Patrick Kayongo, Registrar adjoint; Fred Msaja, coopérative d'épargne et de crédit Busia; Merv Exner, Association des coopératives du Canada.

Sigles et acronymes

ACCOSCA	African Confederation of Savings and Credit Cooperatives (Confédération africaine des coopératives d'épargne et de crédit)
NUCAFE	National Union of Coffee Agribusinesses and Farm Enterprises (Union nationale des agroentreprises et des entreprises caféicoles)
OPR	Organisations de producteurs ruraux
UCA	Uganda Cooperative Alliance
UCUSCO	Uganda Cooperative Savings and Credit Union Ltd.

Bibliographie

- Bitanuzire S. 2004. *Farmers Organizations in Rwanda – Building Of A New Structure*, Kigali, document non publié.
- Coopérative d'épargne et de crédit des enseignants du district de Jinja. 2002. *Annual Report 2002* (Jinja).
- Coopérative d'épargne et de crédit des enseignants du district de Jinja. 2005. *Annual Report 2005* (Jinja).
- Département pour le développement des coopératives. 2004. *Annual Report 2004* (Kampala).
- Département pour le développement des coopératives. 2000. *Annual Report 2000* (Kampala).
- Kabuga C. 1994. "New Legislation Driven by Cooperatives in Uganda", in The World Bank: *Farmer Empowerment through Farmer Organizations: Best Practices*, AFTES Working Paper, N° 14 (Washington, DC, The World Bank).
- Kabuga C. & Kitandwe J.W. (eds.) 1995. *Cooperatives: Past, Present and Future* (Kampala, Uganda Cooperative Alliance Ltd).
- Kabuga Ch. 2005. *Cooperative Tradition – Uganda*, document non publié.
- Lwasa S., Kiiza B. & Semana A. 2001. *Plan for Modernization of Coffee Farm-to-Market Chains: Farm Level Organisations' Demonstration Project*, rapport préparé pour The Private Sector Foundation/World Bank (Kampala).
- Ministère des finances, de la Planification et du Développement économique. 2004. *Background to the Budget 2004/05* (Kampala).
- Mugisha J. & Lwasa S. 2005. *Status of Rural Producer Organisations in Uganda*, rapport préparé pour ICRAF/RELMA (Nairobi).
- Mugisha J., Kiiza B.A., Lwasa S. & Katongole C. 2005. *Governance and Business Performance of Rural Producer Organization in Uganda*, rapport préparé pour NORAD.

- Pekka Hussi H. et al. 1993. *The Development of Cooperative and Other Rural Organization* (Washington, DC, The World Bank).
- Shafiq A. et al. 1967. *Commission of Inquiry into Cooperative Unions 1966*, Gouvernement d'Ouganda (Kampala).
- Stessens J. & Gouet C. 2004. *Efficient Contract Farming through Strong Organisations in Partnership with Agribusiness* (Leuven, HIVA).
- Uganda Cooperative Alliance. 2004. *Cooperatives Census 2004* (Kampala, UCA).
- Uganda Cooperative Alliance. 2005. *Annual Report 2005* (Kampala, UCA).

Annexes

Annexe 1: Classification des types de coopératives par sous-secteur 1999 – 2000

N°	Type de coopérative	Nombre de coopératives	
		1999	2000
	Non agricole		
1	Microfinance	20	20
2	Epargne et crédit	660	690
3	A buts multiples	435	436
4	Consommateurs	240	240
5	Transport	274	275
6	Cuirs et peaux	65	65
7	Meuniers	17	17
8	Charpenterie	16	16
9	Logement	10	17
10	Ingénierie	9	10
11	Production de briques	3	3
12	Enguli (alcool local)	21	21
13	Mine	13	14
14	Industrie artisanale à domicile	43	43
16	Artisanat	13	13
17	Transformation	21	21
18	Apiculture	3	3
	Total	1 863	1 904
	Agricole		
1	Union de district	32	32
2	Union nationale	5	5
3	Commercialisation de produits agricoles	3 953	3 960
4	Elevage en ranch	218	221
5	Produits laitiers	54	57
6	Pêche	68	68
7	Volaille	10	10
8	Agroexploitation mixte	123	123
9	Horticulture	10	10
	Sous-total	4 473	4 486
	Total général	6 336	6 390

Source: Département pour le développement des coopératives – Rapport d'activité, 2000.

Annexe 2 : Classification des membres par sous-secteur

N°	Type de coopérative	Nombre de coopératives		
		1999	2000	% évolution
	Non agricole			
1	Microfinance	1 250	2 830	126 %
2	Epargne et crédit	775 450	1 857 050	139 %
3	A buts multiples	75 740	107 610	42 %
4	Consommateurs	10 690	12 960	21 %
5	Transport	315 200	326 300	3 %
6	Cuirs et peaux	270	230	(14 %)
7	Meuniers	470	320	(31 %)
8	Charpenterie	450	300	(33 %)
9	Logement	690 000	920 000	33 %
10	Ingénierie	257	260	1 %
11	Production de briques	120	135	12 %
12	Enguli (alcool local)	100	70	(30 %)
13	Mine	200	150	(25 %)
14	Industrie artisanale à domicile	77 500	37 000	(52 %)
16	Artisanat	156 000	110 000	(29 %)
17	Transformation	189	165	(12 %)
18	Apiculture	30	60	100 %
	Total	2103 916	3 375 440	60 %
	Agricole			
1	Union de district	4 232	4 243	2 %
2	Union nationale	3 955	3 855	(2 %)
3	Commercialisation de produits agricoles	3 046 535	3 864 355	26 %
4	Elevage en ranch	158 750	183 950	15 %
5	Produits laitiers	1 950	2 200	12 %
6	Pêche	500	470	(6 %)
7	Volaille	400	450	12 %
8	Agroexploitation mixte	1 250	1 005	(19 %)
9	Horticulture	350 000	270 000	(22 %)
	Sous-total	3 567 572	4 330 528	21 %
	Total général	5 671 488	7 705 968	35 %

Source: Département pour le développement des coopératives – Rapport d'activité, 2000.

Chapitre 6 – Le secteur coopératif au Ghana: Beaucoup de petites structures et quelques grandes entreprises

Anthony K. Tseko

Introduction

Cette étude propose une vue d'ensemble du secteur coopératif et résume les dix dernières années de l'histoire des coopératives au Ghana. Adoptant une approche méthodologique essentiellement qualitative, elle s'appuie principalement sur les réponses à un bref questionnaire soumis au Département des coopératives par le Programme des coopératives du Bureau international du Travail (BIT), sur une analyse minutieuse de documents administratifs et d'autres sources secondaires et sur des entretiens avec des acteurs du secteur coopératif au Ghana.

Les entretiens se sont déroulés dans les trois instances responsables du mouvement coopératif au Ghana, à savoir le Département des coopératives (DOC), le Ghana Cooperatives Council (Conseil des coopératives du Ghana, GCC) et le collège coopératif. Les données secondaires collectées auprès de ces instances forment la trame des récits qui illustrent l'étude. Bien qu'elles ne soient pas toujours cohérentes, ces dernières révèlent que des initiatives politiques majeures sont en cours pour réformer le secteur. Le nouveau projet de loi sur les coopératives pour lequel les principales instances ont mené des actions conjointes afin d'arriver à son état d'avancement actuel, est sans aucun doute l'initiative la plus marquante. En prévision du nouvel environnement que la promulgation de cette loi instaurera, le GCC, avec l'aide du Programme d'investissement dans le sous-secteur agricole (AgSSIP) parrainé par la Banque mondiale, a élaboré un plan stratégique en vue de se repositionner et de proposer ses services aux associations, aux unions de district et régionales et aux coopératives primaires.

Afin de compléter les données collectées auprès des instances responsables et mieux comprendre les liens entre l'organisation faïtière, le DOC et les coopératives primaires, des études de terrain approfondies ont été menées au sein d'une coopérative primaire, une association régionale et une fédération. Le potentiel des pré-coopératives a également été analysé puisque le Département des coopératives s'emploie à former de tels groupes conjointement avec le ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture. Les études de terrain se sont intéressées à la coopérative modèle Kuapa Kokoo dans la ville de Kumasi, en vue de tirer des enseignements utiles pour guider les coopératives primaires souvent présentées comme moribondes. Nous avons également étudié le groupe de femmes de la communauté de Zagyuri, une pré-coopérative qui applique les principes coopératifs, afin d'attirer l'attention sur le potentiel des groupes opérant dans l'économie informelle et susceptibles de servir de tremplin au mouvement coopératif au Ghana. Nous avons aussi interrogé deux dirigeants de l'association des coopératives de distillerie de la région Ashanti afin d'évaluer le niveau intermédiaire du mouvement. Enfin, les coopératives d'épargne et de crédit (COOPEC) étant les coopératives les plus dynamiques du pays, il semblait pertinent d'interroger l'association des coopératives d'épargne et de crédit (fédération) et l'union des coopératives d'épargne et de crédit de l'Université du Ghana sur les facteurs de leur réussite.

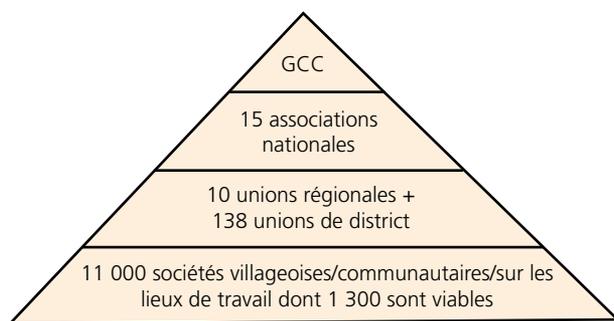
Les coopératives du Ghana: Un secteur hétérogène

La tradition coopérative formelle au Ghana remonte aux années 1920 quand le gouvernement colonial britannique introduisit le concept dans le secteur du cacao. Toutefois, diverses formes de coopératives existaient déjà dans le pays, baptisées Nwoboa par les agriculteurs des communautés de langue akan (Kayenwee 2001; Département des coopératives, 1990). Aujourd'hui, les coopératives ont investi la quasi-totalité des domaines de l'économie et touchent toutes les classes sociales. Elles sont très présentes dans des secteurs comme la distillerie, l'élevage de volaille, la production et la commercialisation de cultures, la fabrication et la commercialisation de produits pharmaceutiques, la pêche, la commercialisation et la distribution de biens de consommation, le transport, l'épargne et le crédit, le textile et la confection, l'impression, etc. Le DOC et le GCC classent les divers types de coopératives en quatre grandes catégories, à savoir les coopératives agricoles, les coopératives industrielles, les coopératives financières et les coopératives de services.

Le mouvement coopératif au Ghana est très hétérogène et reflète la diversité des secteurs où les membres des coopératives travaillent. Il est souvent décrit comme une pyramide. Techniquement, il s'agit d'une structure à trois niveaux au sein des fédérations ou des associations nationales et à quatre niveaux à l'échelle du mouvement qui se compose:

- i) d'une base formée de nombreuses coopératives primaires implantées dans tout le pays et dans différents secteurs de l'économie;
- ii) de coopératives de district et/ou régionales (secondaires) également appelées unions;
- iii) d'associations nationales de coopératives relevant d'un même secteur étroit, également appelées fédérations; et
- iv) d'une structure faitière, le GCC (voir le graphique 6.1).

Graphique 6.1: Structure du mouvement coopératif du Ghana



Les quinze associations nationales forment la structure faitière du mouvement, chapeauté par le GCC. Le tableau 6.1 recense les coopératives enregistrées par catégorie.

Tableau 6.1: Répartition des coopératives enregistrées

Coopératives	En décembre 1988	En juin 2005
Coopératives agricoles	4 998	1 463
Coopératives industrielles	1 733	815
Coopératives financières	40 440	277
Coopératives de services	3 075	297
Total	10 246	2 852

Source: GCC (s.d.) Rapport du secrétaire général lors du quatrième congrès (1987-1989) et DOC, 2005.

Les chiffres du tableau 6.1 montrent clairement que le nombre de coopératives primaires a fortement chuté. Ce déclin rapide pourrait s'expliquer par le fait qu'en 1989, les chiffres incluaient un grand nombre de coopératives inactives. En effet, un rapport du Département technique de la Banque mondiale pour la région Afrique fait remarquer que sur un total de 10 585 coopératives, 1 000 seulement étaient actives fin 1989 (Porvali, 1993). Il suggère que le déclin observé entre 1988 et 2004 dont témoigne le tableau pourrait s'accompagner d'une hausse du nombre de coopératives actives, de 1 000 en 1989 à 2 852 en 2004. Cette tendance est cohérente avec le rapport présenté par Oppong-Manu (2004) qui avance le chiffre de 2 200 coopératives enregistrées au Ghana (1 080 coopératives agricoles, 740 coopératives industrielles, 241 coopératives financières et 139 coopératives de services).

La classification des coopératives (agricoles, industrielles, financières et de services) décrite ci-dessus nous renseigne peu sur la portée des activités, l'effectif et la propriété de ces structures. Globalement, comme dans beaucoup d'autres pays, les coopératives au Ghana appartiennent à leurs membres qui exercent un contrôle démocratique. Les autres principes coopératifs très suivis sont la liberté de participation des membres, la fourniture de services à la communauté et le partage des excédents. L'une des principales caractéristiques des coopératives qui fait défaut à la plupart des coopératives primaires au Ghana est la propriété collective des moyens de production. Comme nous le verrons plus tard, cette carence freine le développement des coopératives au Ghana.

Faute de bases de données centrales sur le profil sociologique des membres des coopératives au Ghana, il semble raisonnable de supposer que la répartition géographique de ces structures leur permet d'accueillir des membres de toutes les classes sociales. Les coopératives agricoles regroupent essentiellement des fermiers dont la plupart produisent des cultures vivrières.

Les coopératives du secteur industriel sont souvent de petites unités de fabrication et de transformation alimentaire mais le groupe dominant est formé par les distillateurs. Jusqu'à 2002, ce groupe rassemblait tous les distributeurs et détaillants de gin distillé localement, l'akpeteshi, que leur activité porte sur quelques litres ou sur des quantités plus considérables. Les caractéristiques socio-économiques et démographiques des membres des coopératives de distillateurs et de détaillants sont très variées, de même que le profil des membres des coopératives d'artisanat et de travailleurs.

Les coopératives financières regroupent des COOPEC ainsi que des coopératives de collecteurs susu (petites coopératives d'épargne locales). Les COOPEC, constituées à l'échelle d'un lieu de travail, d'une paroisse, d'une église ou d'une

communauté, rassemblent des membres liés par leur appartenance à l'un de ces groupes. Elles sont présentes dans les dix régions du Ghana (on en dénombrait 260 environ fin décembre 2004) et l'on peut raisonnablement supposer que leurs membres sont représentatifs de la population des communautés, districts et établissements qui les accueillent. Ces groupes sont toujours constitués de personnes aux profils socio-économiques variés.

Les coopératives de services forment un autre groupe diversifié composé de coopératives de transport, de coopératives pharmaceutiques et de coopératives de consommation. Leurs membres sont aussi variés que ceux des autres segments du mouvement coopératif.

C'est dans le secteur agricole que le concept coopératif s'est le plus largement répandu: les coopératives agricoles représentaient 46,2 pour cent des coopératives enregistrées en décembre 2004. Elles se consacrent à la production, au stockage, à la commercialisation et à la transformation de denrées alimentaires et cumulent en moyenne au moins deux de ces activités. L'une des fonctions essentielles des coopératives productrices de denrées alimentaires est l'achat et la fourniture de facteurs de production aux membres des coopératives primaires. Les activités de service des coopératives agricoles incluent la préparation des terres, l'achat et la distribution de semences, la récolte, la transformation et la commercialisation des produits agricoles, l'apport de fonds et de machines agricoles et la formation des agriculteurs.

En plus de services et d'activités liés à la production, les coopératives agricoles exercent leur responsabilité sociale en aidant leurs membres en cas de nécessité. A l'occasion de funérailles, de mariages, de baptêmes, de maladies et d'hospitalisations, les membres mettent leurs ressources en commun pour soutenir ceux qui en ont besoin.

Bien que le concept coopératif soit répandu, les informations sur le poids économique du secteur coopératif sont très rares. Selon le GCC et le Département des coopératives, le secteur totaliserait environ 2 400 000 membres, soit 25 pour cent de la population active. Cependant, les liens ténus entre les coopératives primaires, les unions de district et régionales et les fédérations ne permettent pas de valider ce chiffre.

Il est très difficile de trouver des informations sur la situation financière des coopératives, sauf pour la *Cooperative Credit Unions Association* (association des coopératives d'épargne et de crédit, CUA) du Ghana. Fin décembre 2004, les actifs des COOPEC s'élevaient à 348 milliards de cedis (CUA, 2005).

Les dirigeants du mouvement coopératif, les fonctionnaires du DOC et d'autres observateurs indépendants suggèrent souvent que les mauvaises performances et la structure actuelle des coopératives au Ghana peuvent être attribuées à l'implication du gouvernement dans les activités des coopératives, y compris leur constitution. Ce parrainage désoriente souvent les coopératives qui se perçoivent plutôt comme des organisations subventionnées que comme des entreprises appartenant à leurs membres qui y exercent un contrôle démocratique et dont la mission est de produire et de partager les excédents entre les membres.

Le rôle du gouvernement : De nombreuses expériences et beaucoup de questions

Selon nombre d'observateurs, les déboires des coopératives au Ghana remontent aux tentatives de la Première République pour amener ces structures à suivre la ligne fixée par le gouvernement, culminant avec la confiscation des actifs du mouvement. Depuis, les gouvernements ont considéré les coopératives comme un moyen de mobiliser la population au sein de groupes capables de canaliser l'appui du gouvernement en vue d'améliorer la mutualisation des ressources et la maximisation de la production (DOC, 1990).

S'affranchir de l'ancienne législation ?

L'attitude dominante de l'Etat à l'égard des coopératives apparaît clairement dans le décret NLCD 252 (*Cooperative Societies Decree 1968, National Liberation Council Decree 252*). Le premier paragraphe de ce texte se rapporte à la nomination d'un Registrar. La loi accorde en effet de larges pouvoirs à cette personne en matière d'enregistrement mais aussi d'émission de directives générales ou spécifiques sur les comptes et les registres à tenir et les comptes rendus à transmettre, de règlement des litiges, d'audits, d'enquêtes et de dissolution des sociétés enregistrées.

Même si le décret NLCD 252 a 37 ans, il reste le seul texte qui régit les coopératives. Il définit une coopérative comme toute «société ayant pour objet la promotion de l'intérêt économique de ses membres conformément aux principes coopératifs» et permet de les enregistrer en tant que sociétés à responsabilité limitée.

Le décret NLCD 252 stipule que la demande d'enregistrement doit être faite au Registrar. Dans le cas d'une coopérative primaire, cette demande doit être signée par au moins dix personnes habilitées à devenir membres. Les unions de district ou régionales et les associations peuvent être formées par au moins deux coopératives et leur demande au *Registrar* doit être signée par des représentants

dûment habilités par chaque coopérative conformément à ses statuts. La loi confère aux membres des coopératives le pouvoir de se doter de statuts pour régir la conduite de leurs activités. Plus important encore, elle reconnaît aux coopératives enregistrées un droit de succession perpétuelle et autorise qu'elles poursuivent ou soient poursuivies en justice en tant que personne morale.

La loi apparaît restrictive en matière de gestion et de transactions financières, aspects critiques pour la réussite des coopératives dans une économie de marché. Le *Registrar* doit contrôler l'octroi des prêts, par exemple en fixant un plafond au-delà duquel il doit donner son accord pour qu'une coopérative puisse consentir un prêt à un membre. Il a aussi le pouvoir, au moyen d'une consigne générale ou spécifique, d'interdire ou de limiter un prêt supposant l'apport d'immeubles en garantie. La loi interdit également toute saisie-exécution portant sur les parts ou les intérêts d'un membre dans le capital d'une coopérative enregistrée. La coopérative peut investir dans des titres du gouvernement du Ghana, des parts d'autres coopératives enregistrées et des titres d'autres banques enregistrées au Ghana. A titre exceptionnel, le *Registrar* peut approuver un autre type d'investissement ou de dépôt de fonds. Le décret NLCD 252 autorise également le gouvernement à aider les coopératives. Conformément aux réglementations qu'il édictera, le gouvernement pourra accorder des prêts à une coopérative enregistrée, prendre une participation dans son capital ou lui accorder toute autre forme d'aide financière.

L'attitude du gouvernement à l'égard des coopératives

Les membres du mouvement suggèrent souvent que les difficultés des coopératives trouvent leur origine dans la domination du gouvernement et dans les mauvais signaux envoyés en matière d'assistance gouvernementale. L'appui du gouvernement au mouvement se traduit par des subventions au DOC, au collège coopératif et au GCC pour mener des actions d'éducation et de promotion des coopératives dans le pays. Cependant, ces trois institutions souffrent d'un même sous-financement chronique. Le personnel existant ne leur suffit pas pour remplir leur mandat efficacement. Pire encore, il manque de ressources pour leur permettre de fonctionner correctement. Hébergées par le ministère de la Main-d'œuvre, de la Jeunesse et de l'Emploi qui représente certains des secteurs les moins financés du pays, ces institutions pâtissent d'affectations budgétaires insuffisantes qui nuisent à leurs résultats et à leurs performances.

Le goût amer qu'a laissé l'implication du gouvernement dans les coopératives rend le sous-financement des institutions coopératives gouvernementales encore plus problématique. En 1960, le gouvernement transféra les actifs de la

Banque coopérative à la Banque commerciale du Ghana, avant de récidiver en 1961 avec les ressources de la *Ghana Cooperative Marketing Association* qui allèrent au *United Ghana Farmers Council* (DOC, 1990: 85; Taylor, 2003). Ces transferts s'accompagnèrent de la dissolution du Département des coopératives qui défendait les intérêts des coopératives elles aussi dissoutes et en particulier de la Ghana Cooperative Marketing Association (DOC, 1990: 86). Le procès intenté à la Banque du Ghana par le GCC après la liquidation de la seconde Banque coopérative est un autre des pires souvenirs que l'ingérence du gouvernement a laissé aux coopératives. Les membres et le personnel du conseil de l'organisation faitière estiment aussi que les pouvoirs du DOC sont excessifs et qu'ils nuisent à l'indépendance des coopératives. Ce à quoi le personnel du DOC répond en soulignant la faiblesse des instances dirigeantes et les carences du mouvement. Il fait remarquer, par exemple, que presque tout le personnel du mouvement a suivi une formation de base sur les coopératives dans les années 1960 mais n'a pas depuis mis à jour ses connaissances ni ses compétences. Les formations organisées récemment par le collège coopératif sont souvent parrainées par des personnes extérieures au mouvement coopératif. En moyenne, près de 75 pour cent des personnes formées sont des personnes privées (voir le tableau 6.2).

Tableau 6.2: Parrainage des formations organisées par le collège coopératif

Groupe cible	1999	2000	2001	2002
Personnel des coopératives	12	15	33	8
Personnel du DOC	60	0	0	0
Personnes privées	48	40	72	22
Total	120	155	105	30
Pourcentage issu du mouvement	10	27,3	31,4	26,7

Source: Rapports annuels du DOC.

Le DOC est peut-être la plus efficace des trois organisations faitières en charge de la promotion et du développement des coopératives. Ses responsables de district sont présents dans la plupart des 138 zones administratives locales du Ghana. Toutefois, son personnel se dit gêné dans son travail par l'attitude des fonctionnaires du gouvernement qui conseillent à des groupes de former des coopératives afin de pouvoir prétendre aux facilités éventuellement disponibles

dans le cadre des prêts pour la réduction de la pauvreté. Ce comportement des fonctionnaires amène les communautés et les individus à se constituer en coopératives uniquement dans l'objectif d'obtenir des financements du gouvernement, d'ONGs et d'autres bailleurs de fonds. Beaucoup de ces structures perdent toute cohésion et risquent de disparaître lorsqu'elles cessent de recevoir des financements ou n'arrivent plus à en attirer. La libéralisation du marché des facteurs de production agricole rend cette situation encore plus précaire: les coopératives ne peuvent plus prétendre à une aide financière de l'Etat et d'autres organismes qu'au travers de programmes de microfinance. Beaucoup d'ONGs qui fournissent des facteurs de production ne privilégient pas les coopératives, préférant souvent intégrer la dynamique de la formation de groupes à leurs activités.

Le DOC souligne également le faible niveau de coopération avec les autres ministères, départements et agences disposant de ressources pour promouvoir les petites et moyennes entreprises. Souvent, certaines de ces instances invitent le DOC à mobiliser des personnes au sein de pré-coopératives mais ses efforts sont frustrés lorsque ces mêmes agences le contournent et proposent leurs propres financements alors qu'il a pour mission de constituer les citoyens en coopératives viables et auto-financées. Il faut espérer que cette situation s'améliorera lorsque le DOC fera ses preuves dans le cadre du gouvernement local décentralisé.

Une nouvelle politique en matière de développement des coopératives

Tous les protagonistes du secteur s'accordent à reconnaître que le développement des coopératives pourrait prendre un nouvel élan. Le gouvernement a souligné l'importance des coopératives dans le cadre de la stratégie de réduction de la pauvreté. Il veut promouvoir leur formation afin d'encourager les micro et petites entreprises à mettre leurs ressources en commun pour développer leur production (République du Ghana, 2000). Cela s'inscrit dans un projet de création d'emplois, d'amélioration des revenus et de réduction de la pauvreté, en particulier au sein des groupes vulnérables. Plus globalement, la politique vise à réorienter les coopératives vers des compétences économiques et de marché pour augmenter les revenus et inciter plus de personnes à rejoindre ce type de structures. L'élargissement de la décentralisation devrait favoriser le développement des coopératives, dans la mesure où la nouvelle loi en matière de gouvernement local inclut le Département des coopératives dans les agences décentralisées.

Dans la pratique, l'accent est mis sur les pré-coopératives, à savoir les organisations paysannes. Au travers du Département des coopératives et du

ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture, une stratégie à long terme a été élaborée afin que toutes les coopératives et organisations paysannes puissent affronter la concurrence des autres formes d'entreprises (DOC, s.d.). Le DOC table sur le fait que les coopératives finiront par assumer l'entière responsabilité de leur gestion et fonctionneront comme des entreprises commerciales appliquant des pratiques d'excellence dans leur fonctionnement.

A cet égard, un nouveau projet de loi sur les coopératives qui sera bientôt voté décrit de façon très détaillée la gestion des coopératives, y compris leur gestion financière, ainsi que les principes coopératifs. Il propose notamment la création d'un Fonds pour le développement des coopératives dédié à l'éducation et à la formation dans les coopératives, et prévoyant également des financements pour le collège coopératif, la promotion des activités des coopératives, l'exécution des obligations internationales des coopératives et les autres points éventuellement identifiés par le GCC.

Il convient de noter que la politique d'enregistrement des coopératives est restée très simple, et ce pour stimuler le développement du secteur. Si les systèmes d'enregistrement prévus par la législation et le projet de loi actuels restent très peu onéreux et rapides, aucune mesure n'est prévue pour inciter les pré-coopératives à s'enregistrer en tant que coopératives, et ce en raison du mauvais message qui associe coopératives et recherche de financements. Comme nous l'avons déjà dit, la politique de communication pousse les coopératives à essayer de tirer profit des ressources du gouvernement, des bailleurs de fonds et des ONGs. Elle s'applique également aux pré-coopératives qui, dès lors que leurs besoins sont satisfaits, ne voient plus d'intérêt à passer à l'étape suivante et à se transformer en coopératives.

Beaucoup de petites coopératives, quelques-unes de grande taille, de nombreuses inactives et certaines très dynamiques

Certes, le mouvement coopératif du Ghana ne se caractérise pas par sa vitalité mais des efforts sont en cours afin d'améliorer cette situation et rendre les coopératives pérennes (comme la proposition de renforcement du GCC de septembre 2000). La différence entre coopératives enregistrées et coopératives actives qu'illustre le déclin du nombre de coopératives (de 10 246 en décembre 1988 à 2 852 en 2004, voir le tableau 6.1) est un indicateur des médiocres performances de ces structures au Ghana. Seules quelques coopératives actives peuvent être considérées comme prospères et donc potentiellement pérennes. Les coopératives d'épargne et de crédit en font partie, grâce au programme de revitalisation du Conseil mondial des coopératives d'épargne et de crédit

(WOCCU) pour les aider à devenir compétitives, suffisamment capitalisées et viables économiquement (Ofei, 2001). Jusqu'à récemment, les coopératives de distillerie prospéraient mais elles pâtiennent beaucoup de la scission constatée au sein de l'association et de la formation d'unions dissidentes. Le coût élevé des facteurs de production affecte également le dynamisme du secteur. Une étude des coopératives pharmaceutiques établit qu'elles obtiennent de bons résultats grâce à leur résilience (Kayenwee, 2001), ayant survécu à 30 années de transition entre une économie contrôlée par l'Etat et un marché libéralisé.

Liens avec la structure à quatre niveaux

L'évaluation des liens entre les niveaux qui composent le mouvement coopératif peut nous renseigner sur son dynamisme. Au Ghana, ces liens sont plutôt faibles, les coopératives primaires interagissant peu avec les unions de district et régionales, elles-mêmes distantes de l'association qui n'a pas de liens non plus avec l'organisation faïtière, le GCC. Cette situation est souvent imputée à la faible participation des membres: beaucoup étant analphabètes, quelques-uns contrôlent les activités et les opérations des coopératives au détriment de la majorité. Cela explique le désespoir et l'absence d'implication de la plupart des membres. De surcroît, les coopératives fonctionnent en tant que micro-entreprises et beaucoup de leurs membres sont pauvres. Leur contribution à la gestion des hautes instances du mouvement absorbe le petit excédent qu'elles parviennent à dégager et la plupart jugent ces instances non pertinentes. Au sommet, la dépendance à l'égard des subventions du gouvernement masque la nécessité de développer les coopératives afin qu'elles puissent faire vivre le mouvement. Toutefois, la récente politique du gouvernement visant à supprimer les subventions accordées au mouvement a incité le GCC à planifier la fourniture de services aux coopératives et aux associations affiliées (GCC, 2000).

Etendue et économies d'échelle parmi les coopératives

La plupart des coopératives du Ghana restent très petites et ne peuvent donc pas bénéficier de l'étendue et des économies de gamme et d'échelle. Leur situation financière ne leur permet pas de recruter des gestionnaires. La fonction administrative est assurée par des bénévoles qui doivent souvent se former par leurs propres moyens. Les responsables de coopératives interrogés dans le nord du pays observent que le champ d'action des coopératives reflète le niveau de pauvreté des communautés. Les membres sont trop démunis pour contribuer à la formation de leurs responsables. Contrairement à leurs homologues des régions du Sud, les responsables élus ne peuvent pas financer leur propre formation au collège coopératif. La plupart ne connaissent donc même pas les principes

coopératifs fondamentaux. De plus, les responsables de district ne disposent pas des ressources nécessaires pour se rendre dans les coopératives et fournir aux responsables élus une formation sur le terrain suffisante, d'où des carences dans la gestion des coopératives. Cela explique que les coopératives du nord du pays soient particulièrement exposées aux manœuvres de responsables mal informés.

Vers une économie de marché

Si les COOPEC se sont adaptées à l'environnement libéralisé et exercent des activités d'intermédiation financière florissantes, les coopératives de production et de services semblent souffrir de l'ancienne orientation qui les positionnait pour profiter des ressources du gouvernement et des bailleurs de fonds. La FAO a observé que le déclin de l'aide gouvernementale au secteur agricole, couplé à la décentralisation et à la libéralisation du marché, avait entraîné une réduction spectaculaire des services publics dans les zones rurales, un affaiblissement des organisations paysannes, la mise en concurrence des entreprises, une pauvreté accrue dans les campagnes et une croissance économique nationale restreinte (FAO, 2003). Dans la mesure où les coopératives de production ne commercialisent pas leurs produits collectivement, l'absence de facteurs de production subventionnés limite leur rôle à la recherche de crédits.

Les coopératives de distillateurs ont bénéficié de la loi (Act 239) qui oblige tous les distillateurs et négociants de boissons alcoolisées à s'affilier à une coopérative. Cette législation, qui permettait à l'association de recouvrer des taxes pour le compte de l'Etat, a également donné l'occasion aux coopératives de collecter des cotisations régulières auprès de leurs membres. L'association a pu acquérir des biens, principalement des bureaux, dans tout le pays. Toutefois, depuis l'action en justice qui a entraîné sa dissolution, ses revenus ont fondu.

Tout n'est pas noir cependant. Les expériences de Kuapa Kokoo, les coopératives pharmaceutiques et les coopératives d'épargne et de crédit montrent que les coopératives peuvent être viables et fonctionner dans une économie de marché (Kayenwee, 2001; Ofei, 2001). Les structures prospères soulignent qu'une équipe de direction solide est un facteur important de pérennité dans un marché libéralisé. Celles dont les dirigeants ont une vision claire sont à même d'identifier des opportunités pour générer des excédents qui seront distribués aux membres et investis afin d'assurer le bien-être de la communauté.

Activités non économiques

Il n'est pas exagéré d'affirmer que la plupart des coopératives de producteurs et de services continuent à fonctionner grâce à leur implication dans des activités

non économiques. Elles lèvent régulièrement des fonds pour participer à la vie sociale de leurs membres dont elles partagent les joies et les peines. Elles contribuent aux dépenses qu'engendrent les maladies, les décès, les mariages, les baptêmes, etc. En l'absence de régimes d'assurance sociale couvrant la majorité des membres des coopératives qui travaillent très souvent dans l'économie informelle, ces activités non économiques constituent un précieux système d'aide sociale.

Un mouvement qui favorise l'égalité des genres

Les statistiques de la composition par sexe des membres des coopératives sont quasiment inexistantes mais il est évident que la plupart des coopératives de producteurs et des organisations paysannes accueillent des femmes. Celles-ci sont très présentes dans la plupart des groupes formés pour tirer avantage des programmes de crédit. Les organismes de microcrédit affirment que les femmes sont plus fiables lorsqu'il s'agit de rembourser un crédit. La conversion en coopérative en décembre 1999 de l'association des négociants de poisson Manya Krobo, un groupe exclusivement féminin enregistré en tant que société limitée, témoigne de la présence des femmes dans le secteur. De même, le groupe de femmes de la communauté de Zagyuri, une pré-coopérative de 60 membres, illustre le dynamisme des femmes et leur potentiel dans le mouvement coopératif.

Les COOPEC font une large place aux femmes, comme en témoigne le programme Genre et développement (GAD) de la CUA qui sensibilise à l'égalité des genres au sein du système des COOPEC. Ce programme gère un service de microcrédit renouvelable destiné aux femmes (il a accordé 90 millions de cedis en 2002) ainsi que des clubs d'épargne jeunes dans les écoles secondaires et les collèges de formation d'enseignants (l'épargne mobilisée par ces clubs en 2002 s'élevait à 5,5 millions de cedis).

Le signal le plus fort de l'implication active des femmes dans le mouvement coopératif est donné par le GCC, présidé par une femme membre d'une coopérative: Aba Smith, ancien membre et actuellement membre de droit du conseil d'administration de la CUA, est aussi l'un des deux représentants de l'Afrique au conseil d'administration de l'Alliance coopérative internationale (ACI).

Evaluation du dynamisme du secteur et du mouvement coopératifs

Rappelons que le mouvement est divisé en quatre secteurs, à savoir:

- le secteur des services financiers, composé de coopératives d'épargne et de crédit et de coopératives de collecteurs susu;
- le secteur agricole, composé de coopératives de production et de commercialisation de cultures vivrières, de coopératives d'élevage de volaille et de bétail, de coopératives de pêche et de commercialisation de poisson, de coopératives de transformation et de commercialisation d'aliments et de coopératives de commercialisation de cultures de rente;
- le secteur des services avec des coopératives de transport, des coopératives pharmaceutiques et des coopératives de consommation;
- le secteur industriel avec principalement des coopératives de distillerie et de vente au détail de gin local (*akpeteshie*).

Chaque type de coopérative est organisé aux niveaux primaire, de district/régional et national. La principale stratégie des coopératives primaires consiste à trouver le moyen de se procurer des facteurs de production de qualité à moindre coût. Les coopératives agricoles, par exemple, organisent des services de tracteur pour préparer la terre aux plantations; lorsque cela est possible, elles utilisent le groupe pour obtenir des crédits et des facteurs de production à des taux et prix plus avantageux. Cette tendance caractérise les activités des autres secteurs coopératifs.

Si l'activité des distillateurs et des détaillants de gin local est intégrée verticalement, il n'en va pas de même pour les coopératives agricoles où des sociétés différentes se consacrent à la production de cultures différentes ou à la commercialisation. L'absence d'intégration ou de toute forme de coordination entre les coopératives s'explique par une même cause, à savoir l'absence des compétences nécessaires chez la plupart des dirigeants.

L'intégration horizontale limitée des coopératives

L'intégration horizontale donne corps au sixième principe coopératif, à savoir la coopération entre les coopératives. Au niveau des valeurs, ce principe exprime la solidarité. Au niveau économique, il souligne que les coopératives travaillant ensemble serviront leurs membres plus efficacement (Birchall, 2004:18). Si

l'étendue et les économies d'échelle relevant du principe d'intégration entre les coopératives au niveau secondaire est facile à comprendre, une telle coopération reste encore à appliquer entre les coopératives au Ghana.

Bien que ces coopératives se rassemblent au sein d'unions de district et régionales, les associations nationales ne mettent pas l'accent sur l'effet stimulant de la coopération sur la production des membres. Les coopératives primaires et les unions de district et régionales perçoivent souvent les associations ou les fédérations nationales comme des agences quasi gouvernementales qui fournissent des services utiles mais ne leur appartenant pas (Birchall, 2004:15). Malheureusement, ce sentiment est renforcé par les subventions octroyées par l'Etat pour soutenir ces associations. En plus de l'aide de l'Etat, les pratiques antidémocratiques répandues dans ces associations amènent les membres des coopératives et les coopératives primaires à prendre leurs distances. Il arrive que le DOC use de son autorité pour obliger certaines associations à organiser des réunions, directive que des associations récalcitrantes décident de contester devant un tribunal. L'une d'elles ayant choisi d'assigner le Registrar en justice, 23 des coopératives primaires qui la composent se sont désolidarisées de cette action, un signe clair de désaccord entre l'association et ses membres sur le principe de contrôle démocratique.

Les quinze unions centrales (fédérations) sont peu intégrées, coopèrent peu les unes avec les autres et ont donc une activité commune très limitée. Cette situation est souvent imputée au manque de ressources (Porvali, 1993). Toutefois, il est important d'observer que le ministère de la Main-d'œuvre, de la Jeunesse et de l'Emploi, le DOC, le GCC et d'autres protagonistes n'ont pas participé à l'élaboration de la politique de développement des coopératives, à la révision de la loi sur les coopératives ni à la rédaction du nouveau projet de loi sur les coopératives d'épargne et de crédit qui promettent de revitaliser les coopératives.

Faiblesse des unions de district et régionales

Les unions de district et régionales sont fragiles et la démocratie interne n'est pas l'une de leurs principales valeurs. Le responsable de l'association des coopératives de distillerie pour la région Ashanti a laissé entendre que les unions ne généraient pas leur propre revenu et qu'elles s'appuyaient sur les coopératives. De ce fait, les membres de l'union traditionnelle ont l'impression que celle-ci ne se soucie pas suffisamment de leur bien-être, au vu des activités des unions dissidentes qui ne se reposent pas excessivement sur la contribution de leurs membres. Le bureau régional est l'illustration même d'une équipe de direction très fragile qui déplore le manque de ressources pour lancer des activités, y compris la formation des responsables.

GCC (Ghana Cooperatives Council)

Le GCC est l'organisation faîtière du mouvement coopératif au niveau national. Il est dirigé par le secrétaire général qui rend compte au comité exécutif national. Il se compose d'associations nationales dont une dizaine était active. Le manque de personnel, imputé à un financement insuffisant, est l'un des problèmes majeurs auxquels il doit faire face. Actuellement, le GCC emploie 25 personnes dont quinze au bureau central d'Accra et une dans chacune des dix régions administratives du pays. Les membres affiliés ne sont pas en mesure de remplir leurs obligations financières à l'égard de l'organisation faîtière et la subvention dont celle-ci bénéficie (que le gouvernement est d'ailleurs déterminé à supprimer) ne lui permet pas de fonctionner correctement. Dans le cadre du programme AgSSIP, des ressources ont été mises à la disposition du GCC par l'intermédiaire du ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture pour transformer les organisations paysannes en structures viables appartenant à leurs membres et pour permettre au GCC de proposer des services pertinents aux coopératives moyennant un paiement. De plus, le GCC collabore activement avec d'autres protagonistes afin de promouvoir le nouveau cadre juridique pour les coopératives.

S'allier pour agir

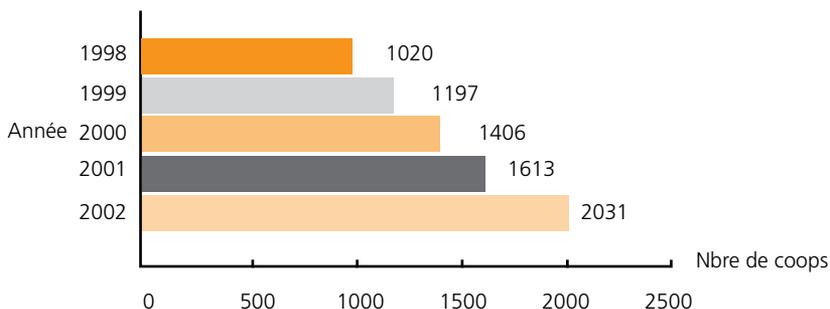
Le mouvement coopératif ne s'est pas employé à nouer des alliances. Hormis la coopération avec le ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture sous les auspices du programme AgSSIP pour promouvoir les organisations paysannes, seule une collaboration entre les coopératives du secteur financier, le réseau des institutions de microfinance ghanéennes (GHAMFIN) et le forum économique EMPRETEC du Ghana peut être citée. Il convient toutefois de souligner que le GCC entretient une relation très forte avec l'ACI, malgré la difficulté que représente le paiement de sa cotisation.

Un secteur coopératif en expansion

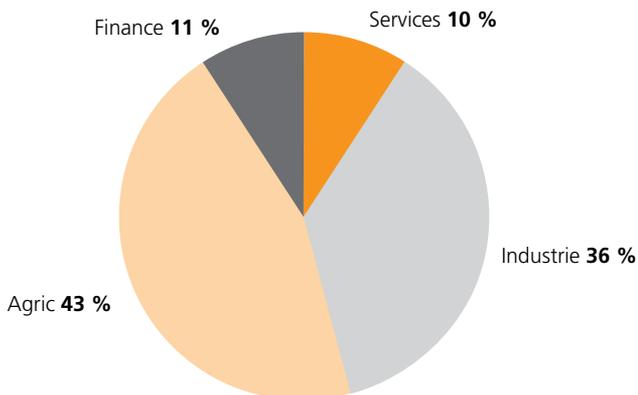
La situation actuelle des coopératives suggère que le secteur possède un fort potentiel de croissance (voir le graphique 6.1). En nombre cumulé de coopératives enregistrées par secteur, ce sont les coopératives agricoles qui représentent le secteur prédominant du développement coopératif (voir le graphique 6.3). Le potentiel des coopératives agricoles s'explique par les initiatives du secteur agricole qui identifient le mode d'organisation coopératif comme la voie vers la réduction de la pauvreté et l'amélioration de la production. Ces initiatives incluent le programme AgSSIP déjà mentionné et le programme VIP (Village

Infrastructure Programme, programme d'infrastructure villageoise) également hébergé par le ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture où le DOC assure la formation et la gestion des groupes. Une fois formés, ces derniers ont accès à l'aide financière du programme VIP pour lancer des projets.

Graphique 6.2: Coopératives enregistrées: 1998-2002



Graphique 6.3: Répartition des coopératives par secteur: 2002



Source: République du Ghana, Rapport annuel 2001-2002, Département des coopératives, mai 2003.

L'association de la dynamique de groupe et du DOC a souvent un effet boule de neige qui finit par amener certains groupes à s'enregistrer en tant que coopératives. Le DOC et le ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture se sont aussi investis dans un projet de développement de l'irrigation à petite échelle ayant pour but d'augmenter la production pour 6 000 petits agriculteurs en cultivant 2 590 hectares sous irrigation et en améliorant la gestion de l'eau. Fin 2002, dix-sept des 31 groupes d'agriculteurs pratiquant l'irrigation et appartenant aux communautés bénéficiaires choisies étaient enregistrés en tant que coopératives (DOC, 2003). Récemment, le DOC a également collaboré avec le ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture pour mettre en œuvre Adventist Development and Relief Agency (ADRA), agence adventiste d'aide et de développement), et a financé un projet d'agroforesterie ainsi que le développement intégré d'un projet de pêcheries artisanales.

Les COOPEC ont également connu un développement soutenu: l'épargne mobilisée, les avances sur prêt aux membres, leur effectif et le nombre d'unions d'épargne et de crédit ont en effet augmenté. Les données de CUA Ltd. indiquent que le nombre d'unions d'épargne et de crédit enregistrées est passé de 220 en 2002 à 250 en 2004. Le tableau 6.3 donne une vue d'ensemble de la récente croissance de ces coopératives.

Tableau 6.3: Indicateurs de croissance de CUA Ltd.

Année	Nombre d'unions	Nbre de membres	Epargne milliards de cedis	Prêts milliards de cedis	Actifs milliards de cedis
2000	200	76 356	55	38	68,4
2001	220	96 052	84,6	59,4	98,6
2002	220	125 000	150,2	88,3	200
2003	240	132 000	206	142	250
2004	250	156 000	314	262	348

Source: CUA. 2005. 50 Years of Credit Unionism.

La croissance des coopératives agricoles et le rôle du DOC dans l'organisation des groupes pourraient faire exploser le nombre de coopératives. Les groupes fonctionnant actuellement selon des principes coopératifs pourraient être convaincus à l'avenir des avantages d'un enregistrement formel. Un tel choix entraînerait

une croissance rapide des coopératives, potentiel renforcé par la présence de nombreuses ONGs qui promeuvent activement les associations de personnes, comme en témoigne le groupe de femmes de la communauté de Zagyuri.

Croissance des coopératives, commerce équitable et microfinance

La génération d'excédents pour les membres et la communauté est un domaine où les coopératives et les pré-coopératives au Ghana sont relativement peu performantes. Cependant, les activités de la Ghana Cooperative Pharmaceuticals Limited et de Kuapa Kokoo et les liens de cette dernière avec le commerce équitable ont prouvé que l'adoption de ce type de commerce pouvait doper la croissance du secteur coopératif (Kayenwee, 2001).

Encadré 6.1: *Kuapa Kokoo Limited*: un symbole de réussite et d'espoir pour le secteur coopératif ghanéen

La coopérative Kuapa Kokoo témoigne de l'intemporalité du modèle coopératif. Elle a été créée alors que le secteur coopératif au Ghana était en déclin mais surtout pendant la libéralisation du marché. Ses fondateurs ont identifié avant tout le monde les opportunités d'un processus menant à la libéralisation de la commercialisation en interne du cacao et positionné Kuapa Kokoo pour en faire une entreprise réellement rentable. Les coopératives étant perçues à tort comme des instruments de la mobilisation socialiste soumis aux manœuvres du gouvernement, celle-ci s'est transformée en organisation orientée vers l'économie de marché prête à exploiter au maximum les opportunités économiques. L'un des facteurs majeurs de réussite de Kuapa Kokoo est donc l'identification du potentiel du modèle du commerce équitable. En fait, pour tirer pleinement parti de l'environnement économique, cette structure initialement créée en tant que société à responsabilité limitée basée sur un modèle coopératif est devenue une organisation présentant à la fois les caractéristiques d'une coopérative, d'une société à responsabilité limitée et d'un trust.

Kuapa Kokoo, qui a commencé à fonctionner en 1993, est partiellement enregistrée comme coopérative, rassemble quelque 45 000 membres dans 1 650 sociétés villageoises et emploie actuellement 261 travailleurs. Cette coopérative à buts multiples se compose:

- d'une coopérative de production (*Farmers Union*);
- d'une société privée appartenant aux agriculteurs qui achète le cacao, c'est-à-dire le bras commercial de la Farmers Union (*Kuapa Kokoo Ltd*);

- d'un trust qui gère les primes des ventes aux sociétés de commerce équitable étrangères (*Kuapa Kokoo Farmers Trust*);
- d'une COOPEC qui promeut l'épargne et rend le crédit facilement accessible aux membres (*Kuapa Kokoo Credit Union*);
- d'une unité de fabrication (*Day Chocolate Company*).

La gouvernance de Kuapa Kokoo est démocratique au vrai sens de la tradition coopérative. Elle est exercée par une structure à trois niveaux avec des responsables élus à tous les niveaux (société villageoise, conseil régional et conseil exécutif national). Sept membres des coopératives sont élus comme responsables au niveau des sociétés villageoises et élisent à leur tour trois (3) de leurs pairs au conseil régional. Actuellement, il existe quelque 28 conseils régionaux dont chacun élit un membre du conseil exécutif national. Ce dernier élit quatre (4) de ses membres au conseil d'administration de *Kuapa Kokoo Limited* et quatre (4) autres au *Kuapa Kokoo Farmers Trust*. En plus des responsables élus, la société emploie une équipe de gestionnaires professionnels qui assure l'administration au quotidien et crée de la valeur sur la production.

La réussite de Kuapa Kokoo tient aussi à ses bonnes relations et à sa collaboration avec les bailleurs de fonds, à ses liens avec les ONGs, le collègue coopératif du Royaume-Uni et d'autres partenaires externes comme les agences de commerce équitable. De surcroît, la formation continue assurée par son département de recherche & développement a aidé les coopératives primaires à améliorer en permanence les conditions de vie des agriculteurs. Les sociétés villageoises créent des liens solides et de la solidarité entre les membres de l'union et proposent des services à la communauté sous forme d'eau potable et de blocs scolaires.

L'existence d'un véritable lien organique entre les différents niveaux de l'organisation confère à Kuapa Kokoo une force qui fait défaut au mouvement coopératif dans son ensemble. Kuapa Kokoo présente un modèle utile aux coopératives de production, de commercialisation et de services. Les COOPEC qui lui sont attachées dotent les membres des ressources financières nécessaires pour qu'ils se procurent des facteurs de production et répondent à leurs besoins sociaux sans devoir recourir à d'autres intermédiaires. La réussite de Kuapa Kokoo tient aussi à la qualité des services d'une équipe de gestionnaires compétents.

L'intégration du concept de commerce équitable aux activités de microfinance pourrait entraîner une croissance spectaculaire du secteur coopératif. L'impact de ces activités est réel, ce qui explique que les coopératives désirent en bénéficier. Ce souhait a donné naissance à un nombre considérable de coopératives et à presque toutes les pré-coopératives qui fonctionnent selon des principes démocratiques et pourraient stimuler fortement la croissance du secteur coopératif.

Il est important d'observer que si les groupes dont les activités prospèrent peuvent se transformer en coopératives, le principal problème de développement et de croissance des coopératives au Ghana tient aux politiciens qui suggèrent que les individus souhaitant accéder au crédit doivent former des coopératives. En conséquence, la plupart des coopératives considèrent la recherche de ressources, et de crédit en particulier, comme leur seule activité légitime. Lorsqu'elles ont obtenu le crédit ou la ressource voulus ou qu'il est clair qu'elles n'y parviendront pas, elles cessent d'exister. Cela pourrait expliquer le nombre élevé de coopératives enregistrées et la faible part de coopératives actives. Par exemple, seulement 609 des 2 031 coopératives enregistrées ont préparé leurs comptes pour audit en 2002. Soulignons toutefois que l'utilisation de comptes audités comme indicateurs de performance peut souffrir des ressources inadéquates dont dispose le DOC pour réaliser les audits. Ainsi, il est connu que dans certains cas, les responsables de coopératives régionales ne transmettent pas à Accra les comptes qui leur sont soumis pour audit. La non-préparation et la non-soumission de comptes pour audit témoignent en revanche du manque de vigueur des coopératives.

Quel appui pour les coopératives ?

Coopération intergouvernementale

Comme dans tous les domaines de l'économie, les bailleurs de fonds financent une multitude d'activités dans le secteur coopératif même si elles ne sont pas très visibles, qu'il s'agisse de la promotion ou de l'assistance technique proposée aux organisations paysannes. Au niveau du GCC, des organisations comme l'USAID, CLUSA et BUSAC ont soutenu des ateliers de promotion du nouveau projet de loi et d'élaboration d'une politique sur les coopératives mais aussi des ateliers sur l'accès au marché et le développement d'échanges commerciaux transfrontaliers dans la sous-région. De plus, la Banque mondiale, le Fonds international pour le développement agricole (IFAD) et le Fonds africain de développement de la Banque africaine de développement (BAD) soutiennent le GCC au travers du programme AgSSIP pour lancer une cellule

de développement commercial qui permettra au GCC de fournir des services d'audit et de formation aux associations affiliées, aux coopératives et à un public plus large. Cette initiative devrait générer des ressources pour le GCC et l'aider à se démarquer du gouvernement tout en renforçant les coopératives primaires et les unions de district. Le programme d'appui inclut la fourniture de véhicules, d'ordinateurs, de photocopieurs et d'autres ressources ainsi que la formation du personnel pour permettre au GCC de faire fonctionner une structure faïtière viable.

Le projet de services financiers ruraux du ministère des Finances a également doté le GCC de ressources pour convertir les coopératives à la microfinance et inculquer une culture d'épargne aux coopérateurs. Mis en œuvre au travers de banques rurales, il a permis à 104 438 membres de coopératives agricoles, industrielles et de services de bénéficier du programme de microfinance géré par le GCC fin 2002.

Le mouvement des COOPEC au Ghana a également bénéficié de l'appui technique et financier de l'Association des coopératives du Canada (ACC), de l'Agence canadienne de développement international (ACDI/CIDA), du Conseil mondial des coopératives d'épargne et de crédit (WOCCU), du projet de services financiers ruraux soutenu par le ministère des Finances, de la Coopération technique allemande (GTZ), de la Banque du Ghana, de la Société financière internationale (IFC) et du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). L'USAID a financé le renforcement des capacités et le développement institutionnel de l'association des coopératives de collecteurs susu, à hauteur de 6 772 millions de cedis.

A l'exception de l'ACC et de CUA Ltd, l'appui des bailleurs de fonds ne prend pas la forme d'un soutien du mouvement au mouvement; il s'agit essentiellement d'un appui technique à la production par l'intermédiaire d'organes gouvernementaux qui ne sont pas directement en charge du développement des coopératives, à savoir le ministère des Finances, la Banque du Ghana et le ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture. Par exemple, le programme coopératif de développement rural du ministère de l'Agriculture des Etats-Unis (USDA) fonctionne au Ghana depuis 2000 pour contribuer à l'extension des modèles coopératifs occidentaux dans ce pays avec l'objectif ultime d'aider les agriculteurs à passer à une production alimentaire commerciale. Il propose une assistance technique et des formations destinées en partie au collègue coopératif mais c'est une relation formelle de gouvernement à gouvernement entre l'USDA et le ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture (Dunn, 2004). Reconnaissons toutefois que le souhait du gouvernement de réorganiser le secteur coopératif est inscrit dans le programme AgSSIP qui prévoit de transférer des ressources

considérables au GCC (République du Ghana, 1999:9). De même, des ressources ont été mises à la disposition du DOC et du collège coopératif pour les aider à remplir leurs fonctions statutaires. Toutefois, les moyens du GCC, du DOC et du collège coopératif restant limités, ceux qui sont transférés aux programmes appuyés par les bailleurs de fonds n'ont pas d'impact notable sur les performances des institutions concernées.

Enfin, il convient de louer l'appui des bailleurs de fonds au développement de la nouvelle politique sur les coopératives, du projet de loi sur les coopératives et du projet de loi sur les unions d'épargne et de crédit car il s'attaque aux causes premières des performances insuffisantes des coopératives. La nouvelle politique et les projets de loi visent à rendre le marché des coopératives attractif tout en promouvant l'indépendance du mouvement coopératif à l'égard du gouvernement.

Gouvernance et appui institutionnel aux coopératives primaires

Au Ghana, la coopérative primaire dont l'instance décisionnelle suprême est l'assemblée générale des membres, constitue la composante de base du mouvement coopératif. Au niveau des districts et des régions, les coopératives primaires exerçant des activités économiques spécifiques et/ou connexes dans une zone administrative particulière du pays forment une union de district ou régionale. Vient ensuite l'association d'unions régionales organisée en fonction d'activités économiques spécifiques et/ou apparentées et qui forment une association nationale. Le GCC chapeaute l'ensemble et fédère les coopératives primaires, les unions de district ou régionales et les associations nationales. Il lui incombe de mettre en œuvre les décisions du congrès qui se tient tous les quatre ans.

Dans cette structure, les membres des coopératives primaires attendent des unions, des associations et du GCC qu'ils les représentent et participent au débat politique en interagissant avec les départements du gouvernement. A terme, ils entendent pouvoir travailler plus efficacement et améliorer leur production et leur niveau de vie, si ces instances qui les représentent s'acquittent correctement de leurs fonctions. Les parties prenantes suggèrent toutefois que ces instances n'ont pas rempli leur mandat. Les unions de district ou régionales en particulier ne sont pas visibles et semblent parfois empiéter sur les attributions des associations nationales ou être en concurrence avec elles. Cela explique que les coopératives financières aient adopté un système à deux niveaux où les coopératives primaires sont affiliées directement à la CUA en versant une cotisation et en acquérant des parts. Ces coopératives primaires sont donc directement représentées par des délégués dans les conférences biennales, au conseil d'administration et dans

les comités de la CUA, et se passent des instances représentatives régionales traditionnelles qui ne remplissent pas leur rôle.

Selon les parties prenantes, les unions et les associations se seraient appuyées sur les subventions du gouvernement pour fonctionner davantage comme un secrétariat que comme des institutions de développement ou de promotion. Par exemple, pour l'exercice budgétaire 2000, le GCC a bénéficié au total de 107 215 500 cedis dont 97 537 500 de dépenses de personnel. Cette année-là, tous les fonds opérationnels du GCC venaient du gouvernement (GCC, 2000:3). Le fait que les niveaux intermédiaire et supérieur du mouvement coopératif soient subventionnés rend les coopératives primaires réticentes à payer leur cotisation aux instances supérieures de la hiérarchie du mouvement.

Le GCC reconnaît ses faiblesses et attribue la situation au déclin du mouvement coopératif dans son ensemble et à une trop forte dépendance de l'appui du gouvernement. Dans sa proposition de septembre 2000 pour se renforcer, il soulignait le déficit de gestion, l'absence de coordination et l'ingérence des autorités dont souffre le mouvement. Cette analyse confirme le sentiment du personnel du Département des coopératives.

Le principal obstacle à la création d'une structure coopérative solidaire appréciée de ses membres est la tendance du GCC, des associations nationales et des départements à se reposer sur les bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux et sur les ONGs pour obtenir les ressources nécessaires au renforcement et à la réforme de leurs structures pour s'adapter à l'environnement libéralisé. Une restructuration améliorerait les services rendus aux coopératives primaires par les institutions de niveau plus élevé dans la hiérarchie du mouvement. D'aucuns critiquent les stratégies adoptées jusqu'ici et évoquent un conflit d'intérêts, le DOC étant impliqué dans la mise en œuvre d'activités dans les coopératives comme la mobilisation alors qu'il assume dans le même temps un rôle de régulateur, de superviseur et d'auditeur. De plus, alors que l'effort de réforme vise à rendre le secteur coopératif indépendant de l'intervention du gouvernement, le principal défi consiste à faire du mouvement coopératif une institution véritablement orientée vers l'économie de marché qui ne négligera pas les besoins sociaux des pauvres.

Quel est l'impact du secteur coopératif au Ghana ?

Les coopératives soutiennent le travail indépendant

La création d'emplois (au travers de la diversification des activités et du choix de produits plus rentables pour les producteurs, par exemple avec la valeur ajoutée

de l'agrotransformation, etc.) est l'une des pierres angulaires du développement des coopératives dans les pays pauvres dont l'économie dépend largement de l'agriculture. Là où une part importante de la population, jeunes et femmes compris, exerce des activités liées à l'agriculture, les coopératives pourraient tenir lieu de points focaux pour la diffusion de l'information dans la communauté. En formant un réseau avec des institutions parallèles, les institutions centralisées et les membres et en offrant un meilleur accès à l'information sur les marchés, les coopératives pourraient offrir plus d'opportunités commerciales à leurs membres et ce faisant augmenter la production et l'emploi (Cracknell, 1996).

Au Ghana, il est pratiquement impossible de trouver une estimation directe du nombre d'emplois générés dans le secteur coopératif, faute de données disponibles (Tsekpo, 2005). En outre, les faiblesses de gestion du mouvement n'arrangent rien. De plus, les données sont mal présentées et les rapports annuels publiés de façon irrégulière en raison du manque de compétences analytiques. Le tableau 6.4 s'appuie sur les rapports annuels du DOC pour estimer grossièrement le personnel employé dans le secteur et le nombre de travailleurs indépendants au sein des coopératives.

Il faut savoir que dans certaines coopératives, les membres sont considérés comme des travailleurs indépendants, auquel cas la partie inférieure du tableau peut être considérée comme un indicateur de l'emploi et du potentiel socio-économique du secteur.

Le principal obstacle à l'estimation de l'emploi dans le secteur coopératif tient au fait que la majorité des coopératives des secteurs agricole et industriel relèvent toujours de l'économie informelle. Les coopératives n'ont pas réussi à résorber le travail informel, d'où la difficulté d'isoler les effets de leurs activités sur l'emploi. Il n'est jamais facile de mesurer l'emploi informel mais au Ghana il apparaît de toute évidence fortement corrélé à la pauvreté (Tsekpo, 2004).

Tableau 6.4: Estimation du personnel et du nombre de travailleurs indépendants membres des coopératives

Secteur	2000*	2002**
Ghana Coop Distillers/Retailer Assoc.(personnel)	1 987	1 933
Ghana Cooperative Pharmaceutical Ltd. (personnel)	17	14
CUA Ltd. (personnel)	328#	488#
Kuapa Kokoo Ltd. (personnel)	200	261
Ghana Coop Poultry Farms Assoc. (personnel)	15	15
Pioneer Coop Cold Store Complex (personnel)	21	21
Ghana Coop College	12	12
Département des coopératives	387	364
Ghana Cooperative Council	19	25
	2 986	3 133
Ghana Coop Distillers/Retailer Assoc. (membres)	35 670	35 392
Ghana Coop Distillers/Retailer Assoc. (2 assistants par membre)	72 000	72 000
Ghana Cooperative Pharmaceutical Ltd. (membres)	184	176
Kuapa Kokoo Ltd. (agriculteurs)	35 000	35 000
Ghana Coop Transport Societies (membres)	0	28 800
Pioneer Coop Coldstore Complex (membres) Coopératives agricoles (432 soc.*20 ; 878*20)	17	17
(Estimation de 20 membres par coopérative)	8 640	17 560
Ghana Cooperative Fisheries Association Ltd. (membres)	_	15 000
Ghana Cooperative Marketing Association Ltd. (membres)	_	5 200
	151 511	209 145

Source: Basé sur des estimations des rapports annuels du DOC * Rapport annuel 1999-2000, 2001; ** Rapport annuel 2001-2002, mai 2003. # CUA Ltd, Département des services informatiques.

Potentiel de création d'emplois des coopératives

Les coopératives de services agricoles présentent le plus fort potentiel de création d'emplois. Développer ce potentiel s'inscrit dans la vision du Ghana pour améliorer les méthodes de production et de transformation des denrées agricoles de la Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (GPRS II) du pays et explique que les bailleurs de fonds et le gouvernement se soient intéressés au secteur au travers de programmes de promotion. Toutefois, l'expérience tirée des études de cas menées par nos soins et par d'autres chercheurs (Hussi, Murphy, Lindberg et Brenneman, 1993) suggère que la maximisation du potentiel des coopératives de services agricoles en matière d'emploi suppose de saines pratiques de gestion. Une gestion capable de servir les coopératives et en particulier de transformer les pré-coopératives en coopératives à part entière formées aux principes du mouvement et à la dynamique des organisations de marché est une condition préalable au succès.

Le cas du groupe de femmes de la communauté de Zagyuri illustre ce propos. Le succès de ce groupe formé par 30 femmes avec l'aide d'*Opportunities Industrialization Centres Ghana* a attiré d'autres femmes de la communauté. Cependant, pour conserver une dynamique de groupe efficace, il n'était pas souhaitable de trop augmenter l'effectif et un second groupe de 30 femmes a donc été constitué. Les membres du groupe et les responsables d'*Opportunities Industrialization Centres Ghana* indiquent que si le groupe améliore ses capacités de gestion, il pourrait accueillir d'autres femmes désireuses de contribuer à sa réussite. La direction de Kuapa Kokoo a constaté elle aussi l'effet de contagion de son succès; en un peu plus de dix ans, son effectif est passé de 2 000 membres dans 22 villages à près de 45 000 dans 1 200 villages des cinq principales régions de culture du cacao.

Les coopératives et la réduction de la pauvreté

Le programme de développement économique et social du Ghana s'est fixé pour principal objectif de réduire la pauvreté. Le cadre de développement à moyen terme exposé dans la stratégie GPRS indique que celle-ci devrait s'appuyer avant tout sur le lien agro-industriel. En effet, l'essentiel de la population rurale tire son revenu de l'agriculture. Le programme AgSSIP devrait donc lutter contre la pauvreté en soutenant le changement technologique, l'innovation en matière de culture, d'élevage de bétail, de pêche, de foresterie et d'agrotransformation, et ce faisant améliorer le rendement de tous les facteurs de production, terre et main-d'œuvre comprises. Il envisage de consolider les organisations de producteurs comme les coopératives et les groupes d'agriculteurs pour fournir de meilleurs services aux membres. Ainsi, il favoriserait l'adoption des technologies en améliorant l'accès aux facteurs de production et en facilitant la commercialisation.

L'accès à la microfinance est considéré comme un facteur essentiel pour réduire la pauvreté car il améliore la capacité des petits agriculteurs et des micro-entreprises à se procurer des facteurs de production et donc à maximiser leur production. Les COOPEC sont très bien placées pour fournir des microfinancements et cette reconnaissance a entraîné leur participation active au réseau des institutions de microfinance ghanéennes (GHAMFIN). Le tableau 6.5 présente la répartition régionale des ressources mobilisées par les COOPEC et souligne l'importance de l'encours de crédit fin 2004. Le potentiel de mobilisation de ressources financières est effectivement considérable.

Tableau 6.5: Portefeuille de l'Association des coopératives d'épargne et de crédit, décembre 2004

Région	Parts	Epargne	Encours de crédit	Actif total
Grand Accra	2 939 122 096	62 886 244 989	38 207 187 930	76 965 406 756
Ashanti	5 099 096 017	72 620 136 703	60 680 982 712	90 586 351 397
Brong Ahafo	1 844 851 024	26 531 136 487	19 307 254 056	33 613 451 376
Centrale	2 266 498 706	44 532 740 832	33 003 476 527	65 191 944 524
Orientale	1 491 849 960	26 977 159 838	20 824 181 111	33 175 195 655
Tema	8 179 719 598	36 727 835 694	31 079 375 794	50 975 262 914
Nord	522 220 170	6 495 281 302	5 090 677 005	7 958 392 251
Haut Ghana oriental	156 986 161	4 096 155 569	3 475 636 331	5 145 484 819
Haut Ghana occidental	411 918 692	6 143 820 880	4 492 821 859	7 594 944 658
Volta	1 297 290 350	18 233 486 889	14 638 910 156	23 816 041 172
Occidentale	1 581 315 029	25 908 774 600	19 301 699 335	29 977 844 129
Total	25 790 867 803	331 152 773 783	250 102 202 816	425 000 319 651

Source: CUA Ltd, Département des services informatiques.

Au niveau des coopératives primaires, la direction de la COOPEC de l'Université du Ghana a également indiqué que ses membres contractaient régulièrement des prêts à l'appui d'activités informelles qui emploient à temps partiel des femmes au foyer et des aides domestiques dans le village du personnel de l'université

et offrent un complément de revenu aux travailleurs de la communauté de l'université. Cette coopérative, suite à une étude de l'utilisation des prêts et des retraits des membres, a recensé neuf catégories d'utilisation: entreprise, achat de biens ménagers, logement/loyer/construction, frais de scolarité, funérailles, frais médicaux, transport, imprévus et dépenses personnelles. Il apparaît que quel que soit leur montant, les ressources consacrées à ces catégories contribueront de façon notable à réduire la pauvreté.

L'énoncé de la mission de la COOPEC de l'Université du Ghana témoigne également de la volonté des coopératives primaires d'œuvrer à réduire la pauvreté: «la COOPEC de l'Université du Ghana est une coopérative financière. Sa finalité est de fournir des services financiers compétitifs et de qualité à ses membres à un coût raisonnable, de créer une institution financière viable reposant sur des principes économiques sains et d'améliorer le niveau de vie de ses membres, des personnes à leur charge et de la communauté dans son ensemble». L'engagement des coopératives et des pré-coopératives étudiées dans la lutte contre la pauvreté est également perceptible au travers de leur contribution au développement d'infrastructures communautaires comme le budget alloué à l'hôpital de l'université par la coopérative d'épargne et de crédit de l'Université du Ghana ou la participation financière de Kuapa Kokoo et du groupe de femmes de la communauté de Zagyuri à la construction d'une école et de réseaux de distribution d'eau sûrs, etc.

Les coopératives et le défi de la protection sociale

La protection sociale dans le cadre des coopératives est une activité largement informelle; le personnel du mouvement relève du secteur formel et bénéficie du régime d'assurance nationale et de sécurité sociale. Les membres des coopératives primaires qui opèrent principalement dans le secteur informel constituent souvent des groupes d'entraide avec leurs propres règles qui s'inspirent de la réglementation existante mais qui pour la plupart n'ont pas d'existence légale. Ces groupes soutiennent financièrement leurs membres à l'occasion d'une maladie, d'un décès, d'un baptême ou d'un mariage. D'aucuns avancent que la solidarité dont bénéficient les membres est un des facteurs qui les incitent à rejoindre les coopératives. Le groupe de femmes de la communauté de Zagyuri et Kuapa Kokoo confirment l'existence de programmes d'entraide destinés aux membres. Les coopératives sur le lieu de travail comme la coopérative d'épargne et de crédit de l'Université du Ghana ne disposent pas de programmes formels d'assistance mutuelle mais font des cadeaux d'adieu aux membres qui prennent leur retraite ou quittent l'université, ce qui témoigne amplement de l'existence de mécanismes de solidarité. Les COOPEC sont généralement prédisposées à la protection sociale puisqu'elles fournissent des ressources permettant de

remplir des obligations sociales comme l'enterrement des morts, l'éducation des enfants, des soins médicaux de qualité, l'amélioration de l'habitat, etc. (CUA, 2005:31).

Le rôle des coopératives en matière de représentation et de participation

Actuellement, le GCC est supposé faire entendre la voix des coopérateurs mais n'y parvient que de façon limitée. Par exemple, alors que les coopératives ont été identifiées dans la stratégie GPRS I comme un vecteur d'amélioration de l'agriculture et de l'emploi (ACI et OIT, 2005), le GCC pourtant porte-parole du mouvement n'a pas été impliqué dans le processus consultatif conduisant à la formulation de la stratégie. C'est pourquoi le programme AgSSIP s'investit auprès du GCC pour que celui-ci incite davantage les coopératives primaires à participer à sa gouvernance et à celle des associations de district. Améliorer la productivité des membres des coopératives et la rentabilité de leurs activités viabilisera leurs organisations et stimulera leur intérêt pour les actions du mouvement. Reste à surmonter les difficultés de financement que rencontre actuellement le GCC, qui ne dispose pas de l'effectif ni des ressources suffisants pour s'acquitter efficacement de ses tâches administratives.

Conclusion

Si les coopératives apportent la promesse d'améliorer la production agricole et l'emploi, le secteur est moins dynamique qu'on pouvait l'escompter. Cette situation peut être imputée à la fragilité de la politique du gouvernement en matière de développement des coopératives. Malgré de récentes tentatives pour adapter les coopératives à un environnement libéralisé, leur rôle dans l'économie nationale n'est pas clairement défini. Il faudra fournir les ressources adéquates au DOC et au GCC pour qu'ils puissent mener à bien leur mandat et servir d'interface avec d'autres départements du gouvernement en vue de promouvoir les petites et moyennes entreprises.

Il est également important de remarquer que la faiblesse du mouvement décrite dans cette étude est due à l'absence de réel lien organique entre ses différents niveaux. Les organisations faitières sont subventionnées et ne disposent pas du personnel ni des ressources suffisants pour être efficaces et rendre des services utiles aux coopératives primaires. D'un autre côté, ces dernières se positionnent pour tirer avantage des programmes et des projets proposés par les instances responsables, en particulier dans le domaine financier. Dès lors que ces instances cessent leurs apports, les coopératives ne rendent plus compte de leurs performances.

L'absence de régimes de protection sociale dans le secteur informel amène la population à faire appel à la solidarité des coopératives en cas de besoin. La raison d'être de ces structures est donc plus souvent liée à leur action sociale qu'à des facteurs économiques. Cela apparaît clairement dans les coopératives primaires du secteur informel qui ne parviennent pas à générer d'excédent. La plupart du temps, elles fournissent des services à la communauté moyennant le versement d'une taxe par leurs membres.

Pour conclure sur une note optimiste, les expériences de la Ghana Cooperative Pharmaceuticals Ltd. et de Kuapa Kokoo fournissent un modèle utile pour les coopératives de production, de commercialisation et de services. Les COOPEC attachées à ces structures donnent aux membres la capacité financière d'exercer leurs activités avec profit. Ces deux coopératives sont également gérées efficacement par un personnel compétent. Cette observation vaut aussi pour les COOPEC. Les nombreux groupes contrôlés par leurs membres qui appliquent des principes coopératifs, même si leur objectif est de bénéficier de microfinancements, témoignent du potentiel de croissance du secteur coopératif.

Sources

Cette étude s'appuie sur une série de documents et sur des entretiens réalisés à l'automne 2005. L'auteur tient à remercier Mme Aba Smith et M. Newton Addo (GCC), MM. Kweku Mensah Arthur et Isaac Oppong Manu (collège coopératif du Ghana), M. J. Acheampong Arthur (CUA Ltd.), M. K. Ohemeng-Tinyase (Kuapa Kokoo), Mme Awah Mahama (OICT, groupe de femmes de la communauté de Zagyuri), Mme Philomena Dadzie (coopérative d'épargne et de crédit de l'Université du Ghana), MM. J.B. Donkor et Francis Gyamfi (association des coopératives de distillerie du Ghana, région Ashanti), Mme Edith Dzidzonu et M. George Somuah (DOC), M. John K. Nyako (DOC, Assemblée métropolitaine d'Accra), MM. K. Adjei, Andrew Alegewe et Isaac Bondzie (DOC, divers bureaux de district).

Bibliographie

- Birchall J. 2003. *Rediscovering the Cooperative Advantage: Poverty Reduction through Self-help* (Genève, BIT).
- Birchall J. 2004. *Cooperatives and Millennium Development Goals* (Genève, BIT).
- Cracknell M. 1996. *Cooperatives in the Context of Globalization and Liberalization*. Disponible à: <http://www.fao.org/sd/rodirect/roan0001.htm>, mis en ligne en mars 1996.
- CUA Ltd. 2005. *Ghana Cooperative Credit Union: 50 Years of Credit Unionism* (Jirapa).
- Département des coopératives. 1990. *History of Ghana Cooperatives: 1928-1985* (Accra, Nsamankow Press).
- DOC (s.d.) *The Cooperative as a Business*, matériel d'éducation préparé par le DOC.
- Dunn J. R. 2004. *USDA co-op development efforts support commercial farming in Ghana*. Disponible à: http://www.findarticles.com/p/articles/mi_moKFU/is_3_71/~ai_6276239/print.
- FAO. 2003. The changing context: '*Cooperatives make development happen!*' Disponible à: <http://www.copacgva.org/idc/fao-idc2003.htm>, mis en ligne le 4 juillet 2003.
- GCC. 2000. *Proposal for Strengthening the Ghana Cooperative Council*. (Business Plan of Action), révisé en septembre 2000, document non publié.
- GCC. 2000. *Secretary General's Report to the Seventh Congress of the Council – 29th August 2000* (Accra, GCC).
- GCC (sd), *Secretary General's Report to the Fourth Congress (1987-1989)* (Accra, GCC).

- Hussi P., Murphy J., Lindberg O. & Brenneman L. 1993. *The Development of Cooperation and other Rural Organization. The Role of the World Bank* (Washington, DC, The World Bank).
- ICA & ILO. 2005. *Cooperating out of Poverty: The Global Cooperative Campaign Against Poverty* (Genève, BIT).
- Kayenwee C. 2001. "Ghana: Ghana Cooperative Pharmaceuticals Limited", in Ed. M-F. Countre, D. Feber, M. Levin, & A-B Nippied: *Transition to Cooperative Entrepreneurship: Case studies from Armenia, China, Ethiopia, Ghana, Poland, Russia, Uganda and Vietnam* (Genève, ACI/BIT).
- NDPC. 2005. *Growth and Poverty Reduction Strategy: The Coordinated Programme for the Economic and Social Development of Ghana (2006-2009)*, version provisoire 1.2.
- Ofei K. A. 2001. *Retooling Credit Unions: the Case of Credit Union Association of Ghana*, IFLIP Research Paper 01-3 (Genève, BIT).
- Oppong-Manu I. 2004. *Cooperatives and Cooperative Education in Ghana: Perspective from a Cooperative Educator*, Rapport présenté au Centre pour les coopératives, Université du Wisconsin, 16 septembre 2004.
- Porvali H. 1993. *Ghana: Review of Cooperatives and other Rural Organisations*, Report n° 12027, Africa Region (Washington, DC, The World Bank).
- République du Ghana. 1999. *Roles and Impact of AgSSIP on Poverty Reduction*, document préparé par le GCC pour la réunion du Tenth Correlative Group au Ghana, Accra, novembre 1999.
- République du Ghana. 2000. *National Cooperative Development Policy Framework*, Ministère de l'Emploi et du Bien-être social, avril 2000.
- République du Ghana. 2003. *Annual Reports (1999-2000)*, Département des coopératives (Accra, GFC Assembly Press).
- République du Ghana. 2003. *Annual Reports (2001-2002)*, Département des coopératives (Accra, Klymacs Ventures).
- Taylor M.P. 2003. "Ghana: Building Better Co-op Law", in *Cooperative Business Journal*, juin 2003.

- Tsekpo Anthony. 2004. *Wages, Incomes and Employment for Poverty Alleviation in Ghana*, rapport préparé pour le TUC (Ghana) et le BIT.
- Tsekpo A. 2005. "Employment: The Missing Link in Ghana's Macroeconomic Framework", in *Ghana Trades Union Congress Policy Bulletin*, vol. 1, No. 1, juillet 2005.

Chapitre 7 – Coopératives «politiques» et véritables coopératives de l'Etat d'Enugu au Nigéria

Anselm Enete¹

Introduction

Okonkwo (1989) définit une coopérative comme une association de personnes qui se regroupent volontairement pour répondre à leurs besoins économiques communs par l'entraide. En d'autres termes, c'est le désir de prospérité qui motive des individus à former une coopérative. Un pays riche doté du gouvernement le plus bienveillant et paternaliste ne pourra jamais apporter à ses citoyens ce qu'eux-mêmes peuvent accomplir à travers une coopérative (Puri, 1979). Par exemple, les coopératives d'agriculteurs sont constituées pour remplir de multiples fonctions, notamment apporter à leurs membres plus de facteurs de production et plus de services de commercialisation de leurs produits, leur proposer des services d'épargne et de crédit et renforcer la concurrence dans le secteur des services agricoles (Porvali, 1993).

L'histoire des coopératives au Nigéria remonte au début des années 1930 lorsque le gouvernement demanda à C. F. Strickland d'étudier la possibilité d'implanter ce type de structures dans le pays. Le rapport de Strickland servit de base à l'ordonnance de 1935 sur les coopératives et aux réglementations sur le fonctionnement des coopératives de 1936. Les premières coopératives furent notamment des organisations de producteurs de cacao et d'huile de palme. Fin 1944, le Nigéria comptait 181 coopératives, ce qui témoignait d'une

¹Anselm Enete est actuellement chargé de cours au Département d'économie agricole de l'Université du Nigéria, à Nsukka. Entre 1994 et 1998, il a participé en tant que chercheur à l'étude COSCA (Collaborative Study of Cassava in Africa, étude collaborative sur le manioc en Afrique) basée à l'Institut international d'agriculture tropicale (IITA) d'Ibadan au Nigéria. Entre 1999 et 2004, il a suivi un cursus de doctorat en économie agricole à l'Université catholique de Leuven (Belgique).

progression encourageante. La fédération des coopératives du Nigéria (CFN) fut créée la même année (Okonkwo, 1989).

Aujourd'hui, on estime que le pays compte 50 000 coopératives bien qu'il n'existe pas d'informations fiables sur l'effectif ni sur la structure du mouvement, ceci pouvant être imputable au fait que le Nigéria est une fédération dont chaque Etat décide de sa politique coopérative. Il y a plus de dix ans, Porvali (1993) mentionnait aussi la rareté des données sur les coopératives compilées systématiquement au niveau national.

Cette étude vise à dresser un panorama qualitatif du secteur coopératif de l'Etat d'Enugu, dans le Sud-Est du pays. Elle mettra en évidence les forces et les faiblesses du secteur en évaluant le rôle du gouvernement, la vitalité du mouvement coopératif et son potentiel en termes de création d'emplois, de réduction de la pauvreté et de renforcement de la protection sociale.

L'étude s'appuie sur des informations collectées à l'aide d'un questionnaire structuré et au cours d'entretiens non structurés avec des acteurs clés du secteur coopératif de l'Etat d'Enugu. Dans un premier temps, nous avons interrogé le responsable de l'enregistrement des coopératives du Département des coopératives. Ensuite, un questionnaire structuré a été remis au secrétaire exécutif de la fédération des coopératives de l'Etat d'Enugu, qui l'a rempli et renvoyé. Enfin, le directeur du collège coopératif de l'Etat d'Enugu et le responsable des coopératives de la division de Nsukka ont été interrogés.

Au niveau des coopératives primaires, nous avons interrogé le secrétaire de la coopérative agricole à buts multiples Amagu Omo Umulokpe, un des dirigeants de la coopérative Uzondù, trois dirigeants de trois coopératives² et le secrétaire de la société de microcrédit Lions de l'Université du Nigéria à Nsukka.

Coopératives de l'Etat d'Enugu: Etat des lieux

En octobre 2005, l'Etat d'Enugu comptait 6 985 coopératives enregistrées totalisant 70 000 membres environ. L'agriculture étant l'activité économique dominante du pays (CBN, 2003), les coopératives agricoles sont logiquement plus nombreuses que les coopératives non agricoles dans l'Etat d'Enugu (tableau 7.1). Le nombre de coopératives enregistrées a augmenté de façon phénoménale, en particulier entre 2003 et 2005. Cela pourrait s'expliquer par un environnement relativement plus favorable au mouvement coopératif de nos jours que sous le régime militaire.

² Il s'agit de la coopérative agricole à buts multiples de Nguru, Nsukka, de la coopérative agricole moderne à buts multiples et de la coopérative des agriculteurs de Nsukka et Pigree, Nsukka.

Les principales activités des coopératives agricoles incluent la fourniture d'engrais, l'obtention de prêts du gouvernement et l'échange de main-d'œuvre. Les coopératives primaires agricoles que nous avons étudiées ne se consacrent pas à la commercialisation, à l'exception de la coopérative agricole à buts multiples Amagu Omo Umulokpe qui aide ses membres à mettre leurs produits sur le marché. Si l'ensemble des coopératives agricoles sont implantées dans des villages ou des zones semi-urbaines, toutes les coopératives non agricoles se situent en zone urbaine.

Tableau 7.1: Nombre de coopératives par type : 2000–2005

Année Type	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Agricole	793	871	1 025	1 842	3 615	6 115
Non agricole	235	238	250	258	821	870

Source: Département des coopératives, Etat d'Enugu.

L'Etat administre un système à trois niveaux où les coopératives primaires sont affiliées à des coopératives secondaires au niveau du gouvernement local, elles-mêmes affiliées à la fédération des coopératives, l'organisation faîtière de l'Etat d'Enugu. Il compte aujourd'hui 17 gouvernements locaux et autant de coopératives secondaires. Si le nombre de gouvernements locaux est resté jusqu'à présent stable, celui des coopératives primaires a augmenté de façon remarquable depuis 2000, probablement parce que les subventions du gouvernement aux populations démunies sont souvent acheminées par les coopératives.

Environ 90 pour cent des coopératives enregistrées de l'Etat d'Enugu appartiennent au secteur agricole. Les 10 pour cent restants se partagent entre les coopératives d'épargne et de crédit (COOPEC) et les coopératives de commercialisation. Les membres des coopératives sont majoritairement de petits agriculteurs ruraux qui appartiennent aux segments les plus pauvres de la société (Banque mondiale, 2000).

Changement dans le rôle du gouvernement

La législation actuelle qui régit l'enregistrement et le fonctionnement des coopératives au Nigéria se résume essentiellement au décret 90 de 1993 sur les coopératives nigérianes promulgué par le gouvernement fédéral. Chaque

Etat a toutefois le pouvoir de légiférer dans ce domaine. La législation de 1993 a mis en place un directeur des coopératives au niveau fédéral, des Etats et du Département des coopératives dont le ministère de tutelle varie selon les Etats. Dans l'Etat d'Enugu, il s'agit du ministère du Développement humain et de la Réduction de la pauvreté. *Stricto sensu*, la loi ne limite pas les coopératives à une activité particulière, tant que leur objectif global reste la promotion des intérêts socio-économiques de ses membres. Toutefois, l'Etat, au travers du directeur des coopératives, reste très influent en matière de gestion des coopératives. Il peut notamment fixer le nombre de parts qu'un membre peut détenir ou la durée du mandat des membres du comité de gestion. Dans l'Etat d'Enugu, par exemple, la gestion de toutes les coopératives secondaires de l'Etat et de l'organisation faitière est assurée par le personnel du Département des coopératives. Le collège coopératif fait partie de ce département.

La politique de développement des coopératives a donc été façonnée par la propension du gouvernement fédéral et des Etats à utiliser les coopératives comme un outil pour la mise en œuvre de leurs politiques. Beaucoup de coopératives ont été constituées suite à des directives gouvernementales enjoignant certaines catégories de fonctionnaires à former un nombre donné de coopératives dans leur village d'origine. Dans certains cas, des coopératives apparaissent suite aux promesses du gouvernement de fournir des services subventionnés aux membres. Ces deux catégories de coopératives dites «politiques» ont généralement une durée de vie très limitée.

Cependant, depuis la mise en place d'une administration civile dans le pays (1999), la politique globale du gouvernement privilégie la privatisation et la libéralisation. Dans l'Etat d'Enugu, par exemple, les fonctionnaires n'interviennent plus dans les coopératives primaires (du moins pas directement) mais restent très impliqués dans la gestion des coopératives secondaires et de l'organisation faitière, comme nous l'avons déjà fait remarquer. Dans le droit fil de la reconnaissance du potentiel des coopératives pour lutter contre la pauvreté, le gouvernement de l'Etat a créé en 2004 un ministère dédié au développement de ces organisations. De plus, il soutient les coopératives au travers d'exonérations fiscales, d'actions de promotion et d'une assistance technique à la gestion, et les contrôle par le biais de l'enregistrement, du suivi et de l'encadrement. Toutes les personnes interrogées (du Département des coopératives jusqu'aux coopératives primaires) dans le cadre de cette étude approuvent les modalités d'enregistrement des coopératives dans l'Etat d'Enugu. Cela suggère que l'implication directe du gouvernement relève d'intentions louables mais ne crée pas forcément un environnement optimal pour le développement de ces sociétés. La plupart des acteurs du mouvement coopératif de l'Etat étudié ne connaissent pas la *Recommandation 193 de l'OIT*.

Coopératives: Encore peu d'initiatives privées

En général, les membres des coopératives «politiques» sont regroupés à la hâte, sans liens particuliers entre eux ou de confiance mutuelle, ce qui explique que la plupart de ces structures disparaissent prématurément. Par exemple, les coopératives à buts multiples Chisom d'Edem-ani et Nru de Nsukka, créées en 2001 et composées chacune de dix femmes, avaient déjà cessé d'exister en 2004.

Toutefois, les coopératives primaires formées à l'instigation non pas du gouvernement mais de membres liés par une confiance mutuelle et un objectif commun semblent durer plus longtemps. Par exemple, la coopérative Uzundu de Nsukka compte 100 membres et existe depuis plus de 30 ans. De même, la coopérative féminine de l'Université du Nigéria à Nsukka a plus de 25 ans. Pour Adeyemo (2004), l'honnêteté et le soutien loyal des membres font des coopératives d'excellentes organisations hautement efficaces.

Le nombre de coopératives enregistrées chaque année nous renseigne mieux sur la vitalité et la viabilité de ce secteur dans l'Etat d'Enugu que le nombre de membres, qui varie peu. Par exemple, l'effectif des trois coopératives que nous avons étudiées reste stable, exception faite des pertes liées au décès de membres, et ces structures existent depuis plus de cinq ans. En outre, la plupart des coopératives fonctionnent à très petite échelle. Bien qu'aucune donnée fiable ne renseigne sur leur chiffre d'affaires, les personnes interrogées estiment qu'il est plutôt bas. De plus, la plupart des coopératives n'ont pas de personnel permanent.

Ce qui précède confirme le témoignage d'une des personnes interrogées, à savoir que la plupart des coopératives ne sont formées que dans la perspective d'une assistance financière et technique du gouvernement ou de ses administrations. La coopérative en tant qu'entité est donc peu développée puisqu'elle sert juste à acheminer le crédit. Puri (1979) a observé que toutes les coopératives trop dépendantes de ressources financières extérieures mettaient leur autonomie en danger; l'indépendance financière est donc une condition nécessaire à l'autorégulation au sein du mouvement.

Encadré 7.1: Deux authentiques coopératives

(a) Société de microcrédit Lions, Université du Nigéria, Nsukka. Cette coopérative a pour objectif de mobiliser des crédits destinés à ses membres démunis mais aussi de stocker et de distribuer des denrées alimentaires. Elle a été créée en 2001 par cinq membres avec un capital social initial de 19 dollars américains environ. Aujourd'hui, elle compte 122 membres et son capital avoisine 11 450 dollars. A l'heure actuelle, elle octroie des crédits (6 dollars en moyenne) à une vingtaine de personnes chaque année et applique un taux d'intérêt de 5 pour cent

(b) Coopérative féminine de l'Université du Nigéria, Nsukka. Cette coopérative créée en 1980 est une émanation de la National Association of University Women (Association nationale des femmes universitaires) dont l'objectif est de protéger les femmes et de servir leurs intérêts dans la société. Elle compte aujourd'hui plus de 200 membres au lieu d'une dizaine au départ. Elle a créé un supermarché qui emploie deux personnes, un jardin d'enfants qui a créé une quinzaine d'emplois et une bibliothèque pour enfants. Ces structures desservent la communauté universitaire mais aussi le grand public.

Ces sociétés ont en commun d'avoir été établies pour résoudre des problèmes réels au travers de la coopération et pas sous l'influence d'une force externe comme le gouvernement. C'est là l'ingrédient essentiel d'un développement coopératif réussi et dynamique.

Il découle de ce qui précède que les activités de la plupart des coopératives (gestion, comptabilité, relations publiques, commercialisation, etc.) sont entièrement prises en charge par des membres élus malgré leurs compétences limitées dans ces domaines. Il arrive cependant que ces responsables utilisent les ressources d'une coopérative pour servir leurs propres intérêts. Ainsi, la coopérative Uzundu de Nsukka s'est divisée en deux dans le cadre d'un combat juridique pour son contrôle.

Toutefois, les coopératives secondaires et l'organisation faîtière au niveau de l'Etat sont gérées par des fonctionnaires détachés par le gouvernement. Une telle situation n'est pas forcément propice au développement des coopératives. Hussi et al. (1993) ont fait remarquer que transformer les coopératives en entreprises efficaces du secteur privé supposait d'assurer leur liberté de fonctionnement, en dehors de toute ingérence indue dans leur gestion et leurs activités économiques. Plus le gouvernement intervient dans une coopérative, plus le niveau d'incompétence et d'échec augmente.

Concernant la vente de facteurs de production, le gouvernement a conservé un rôle central dans la distribution d'engrais – le principal facteur de production acheté par la plupart des agriculteurs. L'impact des coopératives à cet égard est faible, voire nul, non seulement parce que les coopératives d'agriculteurs sont généralement petites mais aussi parce que leurs membres sont de petits exploitants. Ces structures n'ont donc pas plus de poids que des particuliers pour négocier des achats. En outre, l'intégration entre les coopératives n'est pas encore répandue, peut-être parce que les fonctionnaires interviennent dans la gestion des coopératives au niveau secondaire et de l'organisation faitière. Cela pourrait expliquer les mauvaises performances commerciales et les faiblesses de gestion, que reflète également l'impact négligeable des coopératives sur la commercialisation des produits agricoles qui est presque entièrement contrôlée par des négociants privés.

La plupart des coopératives fonctionnent de façon démocratique puisque chaque membre ne représente qu'une voix et un vote, indépendamment du nombre de parts qu'il détient. Le manuel sur les coopératives destiné au personnel de terrain dans l'Etat d'Enugu énonce clairement ce principe. Chaque membre est encouragé à acheter autant de parts que possible, dans la limite d'un cinquième du total.

Beaucoup de coopératives sont trop petites pour posséder leurs propres structures et organisent leurs assemblées générales au domicile d'un de leurs membres.

Concernant la formation des membres, le gouvernement parraine fréquemment des séminaires et des ateliers dans des coopératives secondaires et l'organisation faitière. De plus, le Département des coopératives envoie du personnel de terrain au sein de chaque communauté, afin d'organiser périodiquement l'éducation et la formation des membres des coopératives primaires.

Un niveau d'intégration limité

Les coopératives primaires étudiées fonctionnent de manière isolée même si certaines organisent des activités conjointes. On constate une certaine forme d'intégration verticale pour l'achat d'engrais, d'autres facteurs de production agricole et la commercialisation des produits agricoles. Les activités intersectorielles incluent l'obtention de prêts et des activités d'éducation organisées par les fédérations, au niveau des coopératives secondaires et de l'organisation faitière.

Les employés des coopératives secondaires sont des fonctionnaires qui fournissent une assistance technique, suivent et supervisent les coopératives primaires, conseillent les pré-coopératives pour qu'elles se transforment en coopératives, organisent des séminaires et des ateliers pour les membres des coopératives primaires, et promeuvent les activités des coopératives au niveau du gouvernement local. Aucune de celles que nous avons étudiées ne se consacrait directement à une activité économique, pour elle-même ou pour le compte de coopératives primaires.

De même, l'organisation faîtière au niveau de l'Etat est gérée par des fonctionnaires détachés du Département des coopératives. Son secrétaire exécutif, interrogé dans le cadre de cette étude, a énuméré ses missions: (a) assurer le plaidoyer en faveur des coopératives auprès du gouvernement, (b) promouvoir les activités des coopératives, (c) proposer une assistance technique et des formations aux coopératives et (d) créer des liens entre les coopératives et les bailleurs de fonds. L'efficacité de la première de ces fonctions est contestable du fait de la difficulté pour le gouvernement de faire pression sur lui-même. L'organisation faîtière n'est pas politisée car elle n'est pas contrôlée par le parti politique au pouvoir.

Au nombre des changements institutionnels qui ont affecté le secteur coopératif de l'Etat d'Enugu figurent par exemple l'abolition des lois régionales sur les coopératives, remplacées par la loi nationale sur les coopératives de 1993, la suppression en 1998 (au niveau national) du certificat décerné par les collèges coopératifs, remplacé par un diplôme national, la relance du collège coopératif de l'Etat et la création du ministère du Développement humain et de la Réduction de la pauvreté en 2004, où le Département des coopératives est fort influent. Notons aussi, au niveau national, la fusion en 1998 des deux précédents Départements des coopératives (celui du ministère du Travail et celui du ministère de l'Agriculture) en un seul hébergé par le ministère de l'Agriculture.

Croissance réelle et potentielle d'authentiques coopératives

Trois facteurs principaux stimulent la croissance des coopératives enregistrées dans l'Etat d'Enugu: (a) les crédits externes ou l'aide de l'Etat, (b) la politique et (c) une véritable coopération pour résoudre les problèmes.

Malheureusement, aucun des deux premiers facteurs n'a entraîné un développement durable des coopératives. Une trop forte dépendance de l'aide financière publique pouvait rendre les coopératives vulnérables et donc sujettes à des manœuvres de l'Etat. Selon Porvali (1993), le faible développement des activités coopératives d'épargne et de crédit dans la plupart des Etats du Nigéria

pourrait être lié en partie aux raisons initiales qui motivent la constitution des coopératives. La principale raison était et reste la promesse d'un crédit bon marché octroyé par des sources externes. D'un autre côté, les coopératives «politiques» ne sont pas portées par une motivation suffisante et ne résistent donc pas à l'épreuve du temps. Par exemple, une des personnes que nous avons interrogées a indiqué que certains fonctionnaires locaux avaient été enjoins récemment d'enregistrer des coopératives dans leur région. La plupart des coopératives concernées par cette directive avaient toutefois disparu prématurément.

Le troisième facteur concentre tous les ingrédients d'un développement durable et dynamique. Il caractérise des coopératives créées pour satisfaire un besoin partagé, soudées par des liens et une motivation communs et agissant souvent de manière autonome et donc à l'abri du regard de l'Etat. Par exemple, la société de microcrédit Lions de l'Université du Nigéria à Nsukka, créée en 2001 avec cinq membres, en compte aujourd'hui 122. Cette structure présente la spécificité intéressante de fonctionner en tous points comme une coopérative mais d'avoir refusé de s'enregistrer auprès du gouvernement pour éviter toute ingérence dans ses affaires. Les véritables coopératives enregistrées, par opposition aux coopératives «politiques», semblent durer particulièrement longtemps. Ainsi, la coopérative agricole à buts multiples Nguru Nsukka créée en 1970 est toujours en activité. Malgré ses récents déboires, la coopérative Uzundu appartient aussi à cette catégorie. La plupart des coopératives primaires agricoles actives gèrent des régimes d'épargne simples et financent les prêts accordés aux agriculteurs membres pour leurs besoins personnels et leur production (Porvali, 1993).

Bailleurs de fonds: Un rôle délicat

Toutes les personnes interrogées lors de cette étude indiquent qu'il n'existe à l'heure actuelle qu'un bailleur de fonds pour les coopératives de l'Etat d'Enugu, à savoir le gouvernement. Nous supposons dès lors que tous les autres bailleurs (étrangers ou locaux) passent par le gouvernement. L'appui financier des bailleurs de fonds provient essentiellement de la banque coopérative et agricole nationale et l'aide est transférée directement aux coopératives. Les autres types d'assistance incluent des formations générales (séminaires, ateliers), l'envoi sur le terrain de spécialistes gouvernementaux des coopératives et une assistance technique et managériale visant en particulier les fédérations de coopératives (au niveau secondaire et de l'organisation faïtière) et le collège coopératif. On ne saurait trop insister sur l'importance de cet appui, financier en particulier, dans la mesure où la plupart des coopératives ne peuvent se lancer dans des projets nécessitant un lourd apport en capital sans l'aide des bailleurs de fonds.

Le problème qui se pose dans ce domaine tient au très faible taux de remboursement des prêts, en particulier dans les coopératives «politiques» fondées avant tout pour capter ces prêts. En effet, beaucoup de ces structures disparaissent avant même d'avoir commencé à rembourser. Porvali (1993) relevait également le faible pourcentage de remboursement des prêts par les institutions financières coopératives au Nigéria. De surcroît, les bailleurs de fonds (c'est-à-dire le gouvernement) n'admettent pas que les coopératives doivent être créées et détenues par leurs membres. Un tel système n'est pas compatible avec le passage des coopératives dans le secteur privé.

Toutefois, les coopératives permettent avant tout à leurs membres de répondre par l'entraide à leurs besoins perçus. Pour durer, elles doivent refléter les besoins de leurs membres et y pourvoir. Leurs opérations doivent être proportionnées à la capacité des membres à gérer, contrôler et financer leur activité. Toute intervention qui gêne le processus d'entraide, d'auto-administration et d'autonomisation nuit au développement de véritables coopératives (Hussi et al., 1993).

Dépendance institutionnelle à l'égard de l'appareil d'Etat

Les membres des coopératives primaires éprouvent des sentiments partagés à l'égard du Département des coopératives. Ils sont très nombreux à considérer que ce département leur apporte un appui, par l'intermédiaire d'exonérations fiscales, de subventions et d'éducation des membres mais aussi une aide pour l'obtention de prêts d'autres organismes gouvernementaux comme la banque coopérative et agricole nationale, grâce à leur certificat de reconnaissance.

D'autres cependant perçoivent la bureaucratie et l'ingérence caractérisant la relation entre le Département des coopératives et les coopératives comme un frein au développement du mouvement. Les coopératives secondaires et l'organisation faïtière au niveau de l'Etat, dont la constitution et la conduite incombent normalement aux coopératives primaires, sont gérées par des fonctionnaires du Département des coopératives et souvent considérées comme un instrument du gouvernement par les membres des coopératives primaires. De même, le collège coopératif de l'Etat est un service du Département des coopératives dont il dépend pour son personnel et son financement.

Effets sur l'emploi: Des estimations encourageantes

Il existe très peu d'informations compilées systématiquement concernant l'impact des coopératives sur l'emploi dans l'Etat d'Enugu. Les rares données

disponibles montrent qu'à l'heure actuelle, l'Etat ne compte aucune coopérative de travailleurs. Selon le Département des coopératives de l'Etat, quelque 80 000 travailleurs indépendants – essentiellement membres de coopératives primaires – ne pourraient pas poursuivre leurs activités sans les coopératives. Le Département des coopératives du gouvernement emploie 80 personnes environ qui travaillent notamment au collège coopératif, à la fédération des coopératives de l'Etat et dans les coopératives secondaires puisque, comme nous l'avons déjà fait remarquer, le personnel du Département est détaché dans ces organismes.

Les retombées du secteur coopératif sur le marché de l'emploi sont très diffuses et difficiles à quantifier avec certitude. Dans un Etat dont le secteur coopératif est dominé par une coopérative agricole à buts multiples, on pourrait s'attendre à constater un impact évident des coopératives sur le marché agricole (contrôlé par des négociants privés) qui permettrait d'avancer facilement une estimation du nombre de personnes indirectement employées par les coopératives. Tel n'est malheureusement pas le cas. Porvali faisait remarquer en 1993 que les coopératives du Nigéria jouaient un rôle négligeable sur le marché agricole, ce qui pourrait s'expliquer par diverses raisons telles la très petite taille de ces structures, l'absence de capital d'exploitation, les mauvaises performances commerciales et managériales et l'absence d'enregistrement.

Cependant, l'impact direct et secondaire des coopératives sur le marché de l'emploi est de plus en plus positif, en particulier depuis 2000. Selon un responsable du Département des coopératives de l'Etat d'Enugu, des coopératives ont récemment réussi à créer des petites industries, des hôpitaux, des centres de santé, des usines de transformation alimentaire et des élevages avicoles. Okonkwo (1989) a fait des observations similaires concernant l'impact des coopératives féminines dans le cadre du programme d'amélioration des conditions de vie des femmes des zones rurales au Nigéria. En outre, les coopératives Uzondu de Nsukka dans l'Etat d'Enugu ont implanté sur leurs terres un hôpital et une station service qui emploient une trentaine de personnes.

Vu la difficulté d'analyser précisément les estimations de l'emploi généré par les coopératives enregistrées, faute d'informations pertinentes, il est encore plus délicat de commenter les estimations sur les coopératives non enregistrées (les pré-coopératives notamment). Toutefois, leur impact sur le marché de l'emploi est positif. Par exemple, les nombreux projets de plantation de la *Nkpunano Awareness Union* occupent ses membres à plein temps et l'amènent à embaucher beaucoup d'ouvriers agricoles qui se déplacent dans les exploitations agricoles.

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, la plupart des coopératives primaires disposent de ressources financières et humaines très limitées et ne recrutent

généralement pas à l'extérieur. Elles sont souvent gérées par des responsables élus et des bénévoles issus de leurs rangs.

Nous avons toutefois observé que le nombre de coopératives et donc de membres était en hausse. Cela signifie que le revenu et l'emploi de plus en plus de personnes dépendent des coopératives.

Il n'en reste pas moins que la distribution de facteurs de production et de produits pourrait être mieux coordonnée et organisée, à des prix beaucoup plus stables, si les coopératives étaient mobilisées de façon adéquate. En 1993, Porvali notait que les coopératives nigérianes disposaient d'un vaste réseau d'unions et de coopératives primaires qui permettait de toucher beaucoup de monde. A l'heure actuelle, la pénurie côtoie l'abondance en matière de commercialisation de produits et de facteurs de production agricoles, du fait d'une distribution inefficace. Une commercialisation performante stimule la production et engendre beaucoup d'effets positifs sur l'emploi, de la production jusqu'à la distribution en passant par la transformation et la fabrication.

La petite taille des coopératives, le mauvais état des infrastructures rurales, l'impossibilité d'accéder à des informations pertinentes sur le marché et à un capital d'investissement suffisant, l'incapacité à recruter et à fidéliser des gestionnaires compétents et l'ingérence permanente du gouvernement dans la gestion des coopératives ne permettent pas de réaliser pleinement le potentiel du secteur en termes de création d'emplois.

Les «coopératives» non enregistrées sont nombreuses mais leurs activités passent presque inaperçues, malgré un potentiel considérable en matière d'emploi. La plupart sont indépendantes financièrement et leurs membres forment un groupe motivé et cohérent. C'est pourquoi, dans les limites de leurs ressources, elles font mieux que les coopératives enregistrées. C'est le cas notamment de la société de microcrédit Lions de l'Université du Nigéria à Nsukka mentionnée ci-dessus.

Le rôle des coopératives dans la lutte contre la pauvreté

Juridiquement, il n'existe aucune discrimination liée au statut social ou au genre pour devenir membre d'une coopérative, à condition de résider dans la zone où celle-ci fonctionne. On trouve un peu partout des coopératives féminines créées pour répondre aux problèmes particuliers que rencontrent les femmes dans la société. Par exemple, la coopérative féminine de l'Université du Nigéria à Nsukka organise de temps à autre des campagnes d'information du grand public sur

l'égalité entre hommes et femmes dans la société. Il lui arrive aussi d'accorder des bourses aux enfants méritants de familles démunies. Ijere (1991) faisait remarquer que, dans certains cas, les coopératives féminines se justifiaient. Elles apprennent aux femmes à devenir autonomes et à s'auto-gérer, en plus de les aider à résoudre leurs problèmes socio-économiques. Le principal objectif du programme d'amélioration des conditions de vie des femmes des zones rurales lancé par la première Dame du Nigéria en 1987 était l'amélioration du niveau de vie des femmes en zones rurales par la mise en place de coopératives (Okonkwo, 1989).

Les ménages agricoles comptent parmi les segments les plus pauvres de la société (Banque mondiale, 2000). La prédominance de la coopérative agricole à buts multiples dans l'Etat d'Enugu déjà mentionnée plus haut suggère que les coopératives sont présentes dans les couches les plus pauvres de la société. On en trouve également dans de nombreux bidonvilles. Plusieurs éléments témoignent de leur rôle dans la lutte contre la pauvreté au Nigéria. Par exemple, la société de microcrédit de l'Université du Nigéria à Nsukka mobilise l'épargne de ses membres et propose des prêts au taux d'intérêt très faible de 5 pour cent aux personnes les plus démunies de la communauté ou à ses membres. Les bénéficiaires utilisent souvent ces fonds pour démarrer des activités comme le négoce informel ou payer les frais de scolarité de leurs enfants. La coopérative agricole à buts multiples Nguru Nsukka offre des services similaires à ses membres. Les prêts du gouvernement aux coopératives affichent aussi de faibles taux d'intérêt car ils sont considérés comme un outil de réduction de la pauvreté. Selon Okonkwo (1989), les coopératives participant au programme d'amélioration des conditions de vie des femmes des zones rurales ont mené une révolution économique et sociale remarquable qui a transformé l'existence de ces femmes au Nigéria. Celles-ci ont non seulement pu développer leurs activités agricoles à plus grande échelle mais aussi diversifier leurs sources de revenu en créant de petites industries comme la céramique, le textile et la boulangerie.

La reconnaissance de l'apport crucial des coopératives dans la lutte contre la pauvreté s'est traduite par l'attribution d'un rôle de premier plan au Département des coopératives dans le ministère du Développement humain et de Réduction de la pauvreté nouvellement créé (en 2004) dans l'Etat d'Enugu. Le mouvement coopératif de l'Etat, et en particulier le Département des coopératives, se considère désormais comme l'avant-garde du combat contre la pauvreté. L'effectif des coopératives a d'ailleurs été totalement mobilisé et sensibilisé dans ce sens. Des séminaires et des ateliers sur ce thème sont organisés très souvent pour ces structures.

Les coopératives renforcent les systèmes traditionnels de protection sociale

En général, il n'y a pas de système formel de protection sociale pour les membres des coopératives au Nigéria. Ce qui existe est le renforcement des systèmes de sécurité sociale traditionnelle prévalents dans la plupart des communautés rurales africaines. Nous utilisons le mot «renforcement» de ces systèmes dans la mesure où cette protection est généralement précisée formellement dans les statuts, tandis que dans les communautés rurales africaines, le système est davantage basé sur les us et coutumes. De plus, les coopératives forment une communauté beaucoup plus soudée que les sociétés traditionnelles, ce qui leur permet d'agir plus vite et de façon plus coordonnée.

Dans le cadre de systèmes de protection sociale traditionnels, les membres ne versent pas de contributions régulières (mensuelles ou annuelles) mais se sollicitent mutuellement en cas de besoin. En d'autres termes, si un membre est confronté à une situation difficile, tous les autres contribuent en espèces ou en nature pour l'aider à surmonter l'épreuve tels un incendie, une inondation ou un autre fléau, un décès, un grave problème de santé ou un vol. Les coopératives adoptent ces types de systèmes de protection traditionnels et les renforcent. L'affiliation, la contribution et la couverture sont automatiques dès qu'une personne adhère à une coopérative.

Des fédérations et une organisation faïtière dépendantes du gouvernement peuvent-elles représenter le mouvement?

La plupart des personnes interrogées pendant l'étude indiquent que la communication entre l'organisation faïtière de l'Etat d'Enugu et les coopératives primaires est facile, franche et démocratique, et que l'organisation faïtière relaie les souhaits et les aspirations de la base. Toutefois, certains membres des coopératives primaires perçoivent encore la fédération des coopératives comme un instrument servant les intérêts du gouvernement.

Les informations dont nous disposons sur la fédération montrent qu'elle possède une cellule spéciale dotée d'un personnel compétent chargé de présenter les doléances des coopératives et de faire pression sur le gouvernement en leur nom. Toutefois, la fédération employant des fonctionnaires du gouvernement, l'efficacité de cet aspect de leur fonction est sujette à caution. Le gouvernement peut-il faire pression sur lui-même pour le compte des coopératives? Les informations disponibles montrent que la fédération n'a jamais représenté ni défendu de façon adéquate quelque groupe que ce soit.

Conclusion

De même que l'économie nigériane est dominée par l'agriculture, les coopératives de l'Etat d'Enugu sont majoritairement agricoles et leurs membres, le plus souvent, de petits paysans. L'influence du gouvernement sur la gestion des coopératives et sur l'éducation reste très marquée. Le développement des coopératives enregistrées du pays s'appuie donc à la fois sur l'aide publique, une volonté politique et une véritable coopération en vue de résoudre les problèmes. Au niveau des coopératives primaires, l'intégration est très limitée. Si les coopératives ont généralement eu un impact appréciable sur l'emploi et la réduction de la pauvreté, elles n'ont pas beaucoup œuvré pour améliorer la participation et la représentation des plus démunis. Elles pourraient alimenter la croissance et le développement économiques si le gouvernement les laissait libres de se gérer et d'évoluer par elles-mêmes. En effet, les coopératives sont essentiellement une réponse aux besoins perçus des membres par l'entraide. Toute intervention qui gêne le processus d'entraide, d'auto-administration et d'autonomisation nuit au développement de véritables coopératives. Cette conclusion de l'étude de la Banque mondiale (Hussi et al., 1993) reste d'actualité dix ans plus tard. Le Nigéria n'a pas suivi la même voie que de nombreux autres pays en matière de développement des coopératives.

Sources

Cette étude s'appuie sur une série d'entretiens réalisés à l'automne 2005. L'auteur tient à remercier MM. Omeje et Anwuta, Département des coopératives, Etat d'Enugu; M. F.S. Ezemah, fédération des coopératives de l'Etat d'Enugu ; M. Umerah, collègue coopératif de l'Etat d'Enugu; M. Ominyi et le Dr Obayi, coopératives Uzundu, Nsukka; M. Fidelis Eze, dirigeant de (1) la coopérative agricole à buts multiples Nguru Nsukka, (2) la coopérative agricole moderne à buts multiples, Nsukka et (3) la coopérative agricole Pigree et de la coopérative agricole à buts multiples Amagu Omo Umulokpe; M. F.U. Agbo, société de microcrédit Lions, Université du Nigéria, Nsukka.

Bibliographie

- Adeyemo R. 2004. "Self-Help Farmer Cooperatives' Management of Natural Resources for Sustainable Development in Southwest Nigeria", in *Journal of rural cooperation*, 32(1), pp. 3-18.
- Banque centrale du Nigéria. 2003. Annual Reports and Statement Accounts (Abuja, CBN).
- Gouvernement fédéral du Nigéria. 1993. *Nigerian Cooperative Societies Decree n° 90 of 1993* (Abuja, Gouvernement fédéral du Nigéria).
- The World Bank. 2000. *Can Africa Claim the 21st Century?* (Washington, DC, The World Bank).
- Hussi P. et al. 1993. *The Development of Cooperatives and other Rural Organizations* (Washington, DC, The World Bank).
- Ijere M. O. 1991. *Women in Nigerian Cooperatives* (Enugu, Acena Publishers).
- Okonkwo N. P. 1989. *Better Life for Rural Women Cooperatives* (Enugu, Cooperative Publishers).
- Porvali H. 1993. *Nigeria: Review of Agricultural Cooperatives and Other Farmer Organization* (Washington, DC, The World Bank).
- Puri S. S. 1979. *Ends and Means of Cooperative Development* (Delhi, National Cooperative Union of India).
- PNUD. 2004. *Nigeria Development Profile*, mars (PNUD).
- USAID (sans date), SO13: *Increased use of Social Sector Services* (Abuja, USAID, Nigeria Mission).

Chapitre 8 – Mauvais souvenirs, bonnes perspectives: Les coopératives au Niger

Sanda Maman Sani¹

Introduction

Les coopératives existent depuis plus de 40 ans au Niger. Elles ont évolué dans un contexte économique et sociopolitique qui leur a parfois valu des éloges mais aussi, ces dernières années, des critiques acerbes. L'avènement de phénomènes nouveaux consécutifs à l'adoption des programmes d'ajustement structurel (PAS), qui ont entraîné la libéralisation de l'économie, impose au mouvement coopératif nigérien de s'adapter. Son cadre juridique, économique, administratif et institutionnel devra être revu pour garantir cette évolution et permettre un développement harmonieux du mouvement. Si, par le passé, les pouvoirs publics pouvaient parrainer la création et le fonctionnement des coopératives, ce n'est plus le cas aujourd'hui dans un environnement socio-économique et politique radicalement différent.

La présente étude avance qu'il faudra complètement revoir la politique nigérienne en matière de coopératives, non seulement en raison de ce nouveau contexte d'ajustement structurel, de démocratie, de liberté d'association et d'entreprise, mais aussi parce que cela se révèle impératif pour le développement économique et social d'un pays extrêmement pauvre.

¹ Sanda Maman Sani a étudié la sociologie à l'EHESS (Paris) et travaillé comme chercheur à l'IRD (Montpellier, France). Depuis les années 1990, il est basé à Niamey où il exerce des activités de consultant, anime des formations et réalise des études et des évaluations sur le développement rural pour des agences comme DANIDA, SIDA, le PNUD et la Banque mondiale ainsi que pour les coopérations française, néerlandaise et belge.

Le poids du mouvement coopératif au Niger

Sur les plans institutionnel et structurel, le cadre juridique des coopératives est constitué de deux lois promulguées en novembre 1996 qui s'appliquent à deux segments distincts du secteur. La première définit les règles applicables aux coopératives rurales et la seconde concerne les mutuelles et les coopératives d'épargne et de crédit (COOPEC). Ces deux sous-secteurs coexistent avec d'autres formes d'organisations sans base juridique claire et donc difficiles à contrôler et à suivre mais qui, dans une tradition d'économie sociale, jouent un rôle majeur au sein de la société et de l'économie locale.

La première loi régleme les coopératives qui opèrent dans les domaines de l'agriculture, de l'élevage, de la foresterie, de l'artisanat, de la pêche et d'autres sous-secteurs de l'économie rurale. Le nombre de ces sociétés n'est pas connu avec précision mais au 30 novembre 2003, plus de 11 351 coopératives avaient été enregistrées ainsi que 224 unions et 31 fédérations. On note l'émergence de réseaux coopératifs nationaux, régionaux et transrégionaux représentant un nombre relativement élevé d'organisations de base, entre autres la fédération Jaraka, la fédération Mooriben, la fédération des coopératives maraichères Niya et la fédération des coopératives rizicoles.

Pour avoir une idée de la taille de ces structures, citons les exemples de la fédération Mooriben qui représente 15 unions, 413 groupements et 19 112 membres, de la fédération des riziculteurs qui compte 20 937 membres individuels ou de celle des artisans qui rassemble 301 organisations de base et 45 778 membres.

Dans certains cas, le mouvement est structuré localement ou à l'échelle d'une région. Par exemple, le Centre des services d'appui aux coopératives de la ville de Zinder regroupe l'Organisation interbanques (OIB), l'Union des groupements féminins de crédit (UGFC), l'Union des dépôts pharmaceutiques coopératifs (UDPC) et 220 autres organisations de base, soit 16 940 membres. Il ne faut pas négliger le regroupement d'un certain nombre d'anciennes unions en confédération nationale dénommée CONACOOOP qui représentent huit fédérations régionales, 115 unions et fédérations intermédiaires, 2 391 coopératives et groupements totalisant environ 210 000 membres.

Les mutuelles et les COOPEC sont sous la tutelle du ministère de l'Economie et des Finances et régies par la seconde loi de 1996 susmentionnée. Au 15 septembre 2003, on dénombrait 120 caisses d'épargne et de crédit agréées. Le seul réseau agréé, à savoir le Mouvement des caisses populaires d'épargne et de crédit (MCPEC), représente 30 pour cent environ des COOPEC du pays. Ces

structures semblent relativement mieux suivies et contrôlées compte tenu de la nature délicate de leur mission, de la qualité de leur encadrement et surtout de l'importance des moyens mobilisés pour leur appui.

Comme nous l'avons déjà dit, il existe beaucoup d'autres structures sans base juridique claire qui agissent comme des organisations de facto et appliquent des principes coopératifs standard, volontairement ou non. On les rencontre dans divers secteurs économiques et milieux sociaux, et elles prennent la forme d'associations de jeunesse, de groupements de femmes de production et de groupes de transformation, de commerce ou de tontines organisés. Les marchés ruraux de bois et les comités de gestion des points d'eau peuvent aussi être classés dans cette catégorie. L'utilité sociale de ces structures relativement nombreuses est comparable à celle des organisations établies formellement.

L'histoire mouvementée du mouvement coopératif nigérien

Dès 1947, les colonisateurs français établirent un cadre juridique visant à reconnaître les structures para-coopératives implantées sur le territoire de l'actuel Niger, notamment les greniers villageois dans les années 1930, puis les sociétés indigènes de prévoyance (SIP) et les sociétés mutualistes de production rurale (SMPR) dans les années 1940 et 1950. Ces structures ne se développèrent pas réellement en raison de leur inadaptation au contexte socioculturel nigérien, du caractère autoritaire et bureaucratique de leur gestion et de l'absence de participation volontaire et véritable des populations.

Dans les années 1950, une nouvelle série de décrets coloniaux permit à d'autres coopératives de voir le jour comme la coopérative des bâtisseurs et la coopérative des transporteurs de Niamey et, dans les zones rurales, la coopérative d'élevage de Toukounous, la coopérative agricole de Kollo et la coopérative maraîchère de Mirriah. Seules les coopératives de Kollo et de Mirriah survécurent à l'indépendance.

Le mouvement coopératif nigérien prit forme graduellement et fut marqué par trois étapes: tout d'abord, la création en 1962 de l'Union nigérienne de crédit et de coopération (UNCC), une organisation faîtière nationale, ensuite, le désengagement de l'Etat après l'introduction des programmes d'ajustement structurel au début des années 1980, et enfin la tenue de la Conférence nationale souveraine en 1991.

La création de l'UNCC en 1962 marqua assurément le début d'une véritable action coopérative au Niger. Ce service administratif autonome financièrement, créé pour

mettre en œuvre la politique de l'Etat en matière de coopération, remplissait une triple mission: développer l'esprit de mutualité et de coopération dans les zones rurales, apporter son appui aux coopératives rurales pour faciliter et coordonner leurs actions et susciter la création de coopératives à buts multiples capables d'assurer l'ensemble des services nécessaires au développement technique, économique et social en s'appuyant sur l'organisation sociale traditionnelle.

La réalisation de cette mission se basait pour l'essentiel sur la création et l'encadrement des coopératives et sur l'éducation et la formation des coopérateurs. A ses débuts en 1963, l'UNCC entreprit de mettre en place des mutuelles et des coopératives. Pendant quatre années, ces structures furent initiées selon le système français classique d'adhésion individuelle et de versement de parts sociales. Cette approche montra vite ses limites car seuls les agriculteurs les plus aisés pouvaient verser leurs parts, ce qui entraîna une certaine corruption et l'utilisation des services de la coopérative à des fins spéculatives. En effet, les membres avaient la possibilité d'acheter la production d'agriculteurs non-membres et de la faire enregistrer comme la leur pour toucher des ristournes. La coopérative devint donc l'apanage de quelques individus alors qu'elle était censée toucher le plus grand nombre de paysans. Ce système fut remis en cause en 1968 avec la suppression des parts sociales et l'adoption du principe d'adhésion collective des villages organisés en groupements mutualistes. C'est sur cette base que la création de coopératives par l'UNCC se poursuivit, par étapes successives d'extension, à savoir d'abord dans les zones arachidières, cotonnières et rizicoles (entre 1968 et 1973), puis dans les zones céréalières dans les années 1970. Avec l'avènement des projets de développement, les coopératives se généralisèrent dans tout le pays. En 1983, l'Union nationale des coopératives fut créée pour remplacer l'UNCC dissoute.

A cette époque, la structure coopérative comptait 12 056 organisations rurales à caractère coopératif et mutualiste dont 10 628 groupements mutualistes villageois (GMV), 1 167 coopératives, 213 unions locales de coopératives (ULC), 40 unions sous-régionales des coopératives (USRC), 7 unions régionales des coopératives (URC) et l'Union nationale des coopératives (UNC).

La période d'ajustement structurel (1984-1990) fut marquée par l'autogestion et l'auto-encadrement des coopératives. L'UNC disposait de son propre personnel technique qui promouvait les coopératives dans le cadre des projets de développement, ce qui porta à 13 585 le nombre de coopératives enregistrées en 1989. En général, les services de l'Etat ne participaient pratiquement pas à l'encadrement ni à la formation. Parallèlement, et souvent à l'instigation d'ONGS étrangères, d'autres modèles d'organisation émergèrent, à savoir des groupes d'épargne et de crédit et des mutuelles.

La Conférence nationale souveraine de 1991 marqua un tournant majeur dans l'histoire du pays et du mouvement coopératif. Elle établit un diagnostic et formula des recommandations pour la stratégie de promotion du secteur coopératif. L'idée principale était de déréglementer et de stimuler les structures et les associations de producteurs en affirmant la liberté d'association et le soutien à la diversité des formes d'organisations de producteurs. Cette dynamique conduisit en 1996 à l'adoption d'une ordonnance sur les coopératives rurales restaurant l'adhésion individuelle et le versement de parts sociales et levant la contrainte relative à la structuration selon un découpage administratif.

Au vu de ces changements, l'UNC engagea un processus de restructuration qui aboutit en 1997 à un réseau de 869 coopératives et 48 unions totalisant 93 975 membres. Ces structures furent dissoutes le 11 décembre 1997 par un décret introduit par le ministère de tutelle des coopératives. Ce texte, qui créait également une commission chargée de superviser la liquidation des biens des unions, ne fut que partiellement appliqué du fait de la vague de protestations qu'il souleva dans les milieux politiques et au sein de la société civile nationale. C'est dans ce contexte qu'un autre décret fut promulgué en 2000, autorisant l'UNC et ses branches à reprendre leurs activités.

Le gouvernement n'a jamais eu une attitude cohérente à l'égard du mouvement coopératif. Les régimes successifs ont géré les coopératives à l'aide de décrets. Aucun projet global n'étant mis en œuvre, les coopératives ont subi les revirements de la politique nigérienne. Un tel contexte n'était sans doute pas de nature à susciter la confiance de la population à l'égard de ces structures.

Faiblesses internes des coopératives

Le modèle coopératif étant perçu comme un échec au Niger au début des années 1990, de nombreux militants du développement rural privilégièrent d'autres formes d'organisations, en particulier les associations de développement et les ONGs. Aujourd'hui, force est de constater que l'esprit d'engagement et de volontariat (pour aider autrui ou défendre une cause) qui est à la base même de toute association, suppose que les membres possèdent des capacités qui font défaut à beaucoup d'associations nigériennes. Dans la pratique, pour réunir les moyens de leur politique, les associations de développement nigériennes n'ont que deux possibilités : élargir leur base afin d'augmenter leur capital local ou tisser des partenariats avec des organismes internationaux. Nombre d'entre elles se forment avant tout pour attirer les fonds de bailleurs internationaux. Pour éviter de trop dépendre du financement et des programmes de ces bailleurs, des associations de développement du secteur rural se tournent à nouveau vers

les coopératives afin de mobiliser des ressources. C'est le cas notamment de la Fédération des coopératives maraîchères Niya et de l'Union des producteurs éleveurs Tahoua.

Notre étude de terrain a mis en lumière plusieurs faiblesses majeures des coopératives nigériennes, au premier rang desquelles l'absence de compétences en matière de gestion, en particulier pour la tenue des comptes. Il n'est pas rare que le livre de caisse soit remplacé par des cahiers de notes au domicile du trésorier. Beaucoup de coopératives n'ont pas de plan comptable, de compte bancaire ni de coffre-fort. Très souvent, les fédérations et les unions utilisent les outils de gestion suggérés ou imposés par le bailleur de fonds: généralement conçus pour de petites organisations de base, ces outils sont également employés dans de grandes coopératives. Et quand le bailleur de fonds change, le système de gestion change aussi.

Les responsables des coopératives au Niger sont très peu formés. Lors de notre étude, nous n'en avons rencontré aucun ayant suivi au moins deux sessions de formation en matière de développement organisationnel, de gestion et d'économie des coopératives. Même ceux qui avaient été sensibilisés aux principes de base soulignaient le besoin aigu de formations sur ces thèmes. Un rapide examen du programme de formation existant a permis d'établir que le contenu était invariablement le même quels que soient le type et le niveau des coopératives visitées. Cette situation peut être imputée en partie à l'absence de compétences techniques et professionnelles spécialisées des formateurs concernés. Les formations sont généralement dispensées par des personnes peu pédagogiques, voire pas du tout, et sans connaissance réelle de la théorie et de la pratique des coopératives.

La communication interne et externe des coopératives étudiées s'est révélée largement inadéquate. Aucune coopérative ne disposait d'un plan de communication opérationnel. Seule la fédération Mooriben était consciente que cela posait un problème majeur qu'il fallait régler impérativement. Beaucoup de coopératives nigériennes fonctionnent dans un contexte de conflits permanents, surtout celles qui produisent de la richesse. Très peu envisagent de se doter de mécanismes de gestion des conflits internes. Cette situation affecte bien sûr leur capacité à retenir leurs membres. Même les coopératives qui réussissent courent en permanence le risque de perdre des membres désabusés et de disparaître. Le secteur coopératif nigérien n'a pas de culture d'entreprise. Beaucoup de ses sociétés se concentrent exclusivement sur l'obtention de projets soutenus par des bailleurs de fonds et sur la collecte des cotisations des membres. Etre rentable afin de générer des excédents pour les membres et l'entreprise ne fait pas partie de leurs préoccupations essentielles.

Rôle de l'Etat: Des directions faibles et une législation déconcertante

L'État et les autres promoteurs du secteur coopératif ont adopté une approche de laissez-faire. Cette démarche n'a rien de proactif puisqu'elle repose sur l'encouragement et la sensibilisation des populations plutôt que sur un appui systématique ou marqué. Tout s'est passé comme si l'action coopérative était destinée au seul secteur rural, ce qui n'a pas permis la création de coopératives dans d'autres secteurs pourtant très complémentaires comme la consommation, la transformation (industrie), le transport, les assurances ou la banque.

Au fil des années, la promotion et l'encadrement du secteur coopératif incombèrent successivement à plusieurs directions et services. L'UNCC fut en charge de ce portefeuille entre 1962 et 1984, avant de céder la place à la Direction de la formation et de l'action coopérative (DFAC) en 1985. Entre 1986 et 1989, le développement coopératif devint la chasse gardée du Service d'appui à l'action coopérative (SAAC) au sein de la Direction de la production agricole qui fut remplacée par la Direction de la promotion coopérative en 1990, puis par la Cellule d'appui à l'action coopérative (CAAC) en 1991 et la Direction de la promotion des organisations rurales et de la gestion de l'espace rural (DPOR/GER) entre 1992 et 1997. La Direction de l'action coopérative et de la promotion des organismes ruraux (DAC/POR) devint responsable de la politique coopérative et de sa mise en œuvre en février 1997. En plus de cela, et suite à l'adoption de l'ordonnance sur les coopératives et les mutuelles d'épargne et de crédit en 1996, une Cellule de suivi des services financiers décentralisés (CSSFD) fut créée au ministère de l'Economie et des Finances.

En dehors de l'UNCC qui avait développé un système d'encadrement et des méthodes de promotion des coopératives, et récemment de la DAC/POR et de la nouvelle CSSFD, toutes les structures ont mal fonctionné par manque de ressources humaines qualifiées et de méthodes de travail. Souvent, l'élaboration d'une politique se limitait à la rédaction d'un chapitre sur les coopératives dans les plans de développement économique et social, à la formulation d'une politique et de lignes directrices sur les coopératives et à l'organisation d'ateliers et de forums nationaux sur le développement rural.

Nous avons déjà évoqué la succession déroutante de lois et de réglementations qui caractérisa le mouvement coopératif au fil des années. Les lois de 1962, par exemple, ne ciblaient pas les coopératives car dans la pratique elles prévoyaient uniquement la création de services publics pour promouvoir la coopération. La véritable législation sur les coopératives du Niger date de 1978; elle fixe

les statuts des organismes ruraux de type coopératif et mutualiste. Depuis, des lois furent promulguées de façon répétée pour limiter les activités et les compétences des coopératives ainsi que l'adhésion à ces structures. Le décret de 1996 introduisit une certaine stabilité.

Encadrement et structures d'appui: Tout reste à faire

En son temps, l'UNCC avait développé un réseau pour promouvoir, encadrer et contrôler tous les niveaux du secteur coopératif, y compris les coopératives primaires. Toutefois, le faible niveau technique du personnel de ce réseau n'avait pas permis de créer un secteur viable. La promotion et l'encadrement des coopératives furent donc intensifiés au travers de projets d'envergure. Ceux-ci permirent de réaliser un grand nombre de programmes de formation et de développer des activités coopératives génératrices de revenus comme des banques céréalères, des boutiques coopératives, des moulins villageois, des pharmacies coopératives, des coopératives dédiées à l'embouche ovine et bovine et des coopératives d'épargne et de crédit. En dehors des coopératives d'aménagement hydro-agricole (AHA) qui bénéficièrent d'un encadrement relativement efficace, tous ces efforts donnèrent des résultats décevants, vu l'impossibilité d'assurer leur appropriation à travers une réelle dynamique coopérative.

L'implication des ONGs comme alternative à la promotion et à l'encadrement des coopératives entraîna un foisonnement d'organisations qui compliqua le suivi et le contrôle légal des coopératives par les services compétents de l'Etat.

Malgré son ampleur, l'action coopérative au Niger n'a jamais fait jamais l'objet de véritables recherches. Quelques études ont été menées subsidiairement lors de l'évaluation ou de la conception de projets, très souvent par des consultants n'ayant qu'une connaissance limitée des particularités du sujet. Les réorientations et les propositions ont rarement tenu compte des préoccupations techniques, des expériences nationales réussies, moins encore de la perception paysanne de l'utilité socio-économique des organisations. Le Niger est devenu un champ d'expérimentation de toutes les formes d'organisation rurale, où l'accent est mis sur les idées nouvelles qui remplacent systématiquement les expériences existantes sans souci de consolider les acquis.

Les partenaires du développement qui se préoccupent de l'essor des coopératives au Niger sont essentiellement des agences multilatérales de coopération (la Banque mondiale et le Fonds européen de développement, par exemple), des agences gouvernementales (comme les agences de coopération française,

suisse, italienne et canadienne), des ONGs internationales (Afrique verte, Centre canadien d'étude et de coopération internationale (CECI-Niger)) et les mouvements coopératifs des pays du Nord. L'essentiel du financement par les ONGs se fait au travers de structures d'appui provisoires ou parvient directement aux coopératives (ce que pratiquent certaines agences bilatérales comme les agences de coopération canadienne et luxembourgeoise). Ces apports de fonds appellent souvent des audits financiers. Les organes d'audit internes aux coopératives sont mal organisés et dans tous les cas techniquement limités par rapport aux exigences de leur mission. Pour prouver la fiabilité de leur gestion, les coopératives doivent recourir aux services d'auditeurs qualifiés ou créer des structures appropriées. Cette observation nous ramène aux faiblesses internes du secteur, thème que nous avons déjà abondamment traité.

Mooriben, un exemple de réussite dans un environnement difficile

La fédération des unions des groupements paysans Mooriben prouve que même dans un environnement difficile, il est possible de susciter les «bonnes vibrations» qui façonnent l'esprit coopérativiste. L'appropriation et l'ancrage local apparaissent comme les principaux ingrédients de cette réussite. Mooriben est l'une des toutes premières organisations rurales constituées à l'initiative d'agriculteurs en dehors du système coopératif contrôlé par l'Etat. Ce nom choisi par ses fondateurs exprime en un seul mot leurs attentes: en langue djerma-sonrai, Mooriben signifie en effet «fin de la pauvreté». La fédération fut donc créée pour combattre la pauvreté, l'ignorance et leurs conséquences. A partir de 1988, suite à des échanges avec les mouvements NAAM du Burkina Faso et avec Six-S International, les premiers groupes furent établis dans l'Ouest du pays.

Selon ses statuts, la fédération Mooriben a pour objectifs la promotion des entreprises rurales et l'organisation d'activités économiques, sociales, éducatives et culturelles pour ses membres qui sont exclusivement des unions de groupements. A l'heure actuelle, elle se compose de 15 unions et de 413 groupes représentant 19 112 membres dont 10 561 femmes, soit plus de 50 pour cent du total. Les activités de la fédération comprennent le renforcement des capacités institutionnelles et de gestion, l'appui des activités de production et de génération de revenu, l'amélioration de la capacité économique et décisionnelle des femmes et le développement de partenariats à buts multiples.

Mooriben et ses unions ont eu un impact considérable. Les banques céréalières et les boutiques créées par la fédération dans cette région ont transformé les

pratiques agricoles, en introduisant le stockage et l'utilisation d'engrais pour gérer les crises et améliorer la production. Auparavant, les agriculteurs consommaient ou vendaient la totalité de leur récolte et s'endettaient auprès des négociants en attendant la récolte suivante. Cette dépendance à l'égard des négociants a très nettement diminué depuis la création de la banque céréalière. Les boutiques Mooriben, conjuguées à l'acquisition de connaissances techniques et au soutien apporté aux dirigeants et aux superviseurs, ont convaincu les agriculteurs de mettre en commun leurs facteurs de production, en particulier les produits phytosanitaires. Les agriculteurs sont à même de faire des choix pertinents entre les différents facteurs de production pour améliorer la productivité. En termes de sécurité alimentaire, les banques céréalières permirent de couvrir les besoins de 24 941 personnes pendant deux mois de famine en 2005, c'est-à-dire 37 pour cent des besoins de la population des villages concernés pendant cette période.

Le succès de Mooriben tient à sa solide implantation locale et au fait que les structures appartiennent aux agriculteurs. Cette appropriation a été favorisée par la façon dont les groupes et les unions sont constitués, c'est-à-dire au travers d'une dynamique qui leur est propre. Mooriben n'intervient pas dans la constitution des groupes et des unions mais pilote simplement le cadre organisationnel. Des efforts considérables ont été consentis pour mobiliser des financements internes pour la fédération. Dans les unions et les groupes, un fort pourcentage des activités est auto-financé par l'intermédiaire de champs collectifs et par le produit des activités de crédit.

Une évaluation a montré que Mooriben devait son succès pour une très large part à l'ancrage local, à la qualité et à la gamme de ses services et au partenariat avec des structures gouvernementales décentralisées (mairies et services décentralisés de certains ministères, par exemple). Le partage d'une vision commune et le sentiment d'appartenance à une même famille étendue solidaire sont des éléments cruciaux. Cette cohésion interne est façonnée par la gestion transparente des activités par la fédération, les unions et les groupes, et par les divers programmes de formation à la gestion d'associations. L'offre de services de Mooriben inclut des formations (pour la gestion d'associations et l'acquisition de compétences techniques), des banques céréalières, des boutiques, des lignes de crédit et des stations de radio communautaires. Si chaque élément de l'offre répond à un besoin spécifique, la synergie entre tous ces éléments contribue à promouvoir le développement et améliore les conditions de vie des agriculteurs. En période de crise alimentaire en particulier, les services de proximité mis en place par les dirigeants locaux ont joué un rôle important. Les liens de coopération entre les structures ministérielles décentralisées et Mooriben sont bons à tous les niveaux. Par exemple, Mooriben fut l'une des trois organisations de la société civile auxquelles le ministère de l'Agriculture

fit appel pour distribuer des semences afin de gérer les crises alimentaires. Mooriben et ces services travaillent désormais ensemble de façon plus régulière pour élaborer une politique sectorielle, et notamment en la politique concernant les facteurs de production agricole.

Éléments de conclusion

Malgré les efforts importants consentis depuis l'indépendance, il est évident que la coopérative en tant qu'entreprise économique autonome, dynamique et indépendante n'existe pas encore au Niger. Instrumentalisé par l'Etat et divers promoteurs en vue d'atteindre leurs propres objectifs de développement, le mouvement coopératif nigérien a donc été très fortement influencé de l'extérieur et n'a pas pu s'appuyer sur une base réellement populaire. Les multiples réformes très souvent initiées sans justification réelle ni préparation technique, au gré des changements de régimes ou de systèmes politiques, traduisent une perception politique du concept de l'action coopérative non conforme aux valeurs et principes de la coopération.

La très faible capacité technique et institutionnelle des coopératives, la difficulté à maîtriser les agents du développement coopératif et à assurer le contrôle et le suivi des coopératives, l'insuffisance de statistiques sur les coopératives et leur contribution à l'économie nationale traduisent l'échec des stratégies de promotion mises en œuvre. La formation insuffisante des membres et du personnel des coopératives, le manque d'instruction des membres pour la plupart illettrés, l'insuffisance de moyens financiers et les difficultés d'accès au crédit, la méconnaissance ou la mauvaise compréhension d'une législation souvent obsolète montrent que le mouvement coopératif a évolué dans un environnement institutionnel, juridique, technique et socioculturel très peu favorable à son développement.

Néanmoins, des exemples concrets comme celui de la fédération Mooriben prouvent que les coopératives sont capables de séduire la population nigérienne, pour peu que certaines conditions préalables soient remplies : une véritable solidarité ancrée localement, une large gamme de services et un partenariat fructueux avec des structures gouvernementales décentralisées.

Sources

Cette étude s'appuie sur une série de documents et sur des entretiens réalisés en octobre et novembre 2005. L'auteur tient à remercier Daouda SG (Acopec), Zakari Oumarou, El Hadj Moussa Mohamadou et Boucabar Bouzou (FUCAP-Tahoua), Azori Amoumoun, Rhissa Mohamed, Acho Mohamed et Ahamed Oha (UCMA-Agadez), Kader Hado, Ibrahim Ihossey, Adam Efangal et Efal Ahalhass (UCMT), Issa Adam and Zakori Idrissa (Centre de services, Zinder), Alfari Seydou, Idrissa Hassane, Sanoussi Hassane et Illiassou Dandakoye (Mooriben), Doulla Hassane et Samba Ly (DAC/POR, Niamey).

Sigles et acronymes

AHA	Aménagement hydro-agricole
CAAC	Cellule d'appui à l'action coopérative
CONACOOB	Confédération nationale des coopératives
CMO/P/COOP	Comité national de mise en œuvre et de suivi/Politiques coopératives
DFAC	Direction de la formation et de l'action coopérative
DAC/POR	Direction de l'action coopérative et de la promotion des organisations rurales
DPC	Direction de la promotion coopérative
DPOR/GER	Direction de la promotion des organisations rurales et de la gestion de l'espace rural
GMV	Groupement mutualiste villageois
MAG-EL	Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage
MDA	Ministère du Développement agricole
MDR	Ministère du Développement rural
MEF/P	Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan
MCPEC	Mouvement des caisses populaires d'épargne et de crédit

ONAHA	Office national des aménagements hydro-agricoles
OIB	Organisation interbanques
ONASO/P/COOP	Observatoire national de suivi et d'orientation/Politique coop
OP	Organisation paysanne
ORASO/P-COOP	Observatoires régionaux d'action et de suivi/Politique coop
PPFE	Pays pauvre fortement endetté
PRN	Présidence de la République du Niger
RVA	Regroupement des villages animés
SAAC	Service d'appui à l'action coopérative
SDR	Stratégie de développement rural
SFD	Système financier décentralisé
SIP	Société indigène de prévoyance
SMDR	Société mutuelle de développement rural
SMPR	Société mutuelle de promotion rurale
UNCC	Union nigérienne de crédit et de coopération
UNC	Union nationale de coopératives
ULC	Union locale de coopératives
USRC	Union sous-régionale de coopératives
URC	Union régionale de coopératives
UGFC	Union des groupements féminins de crédit
UDPC	Union des dépôts pharmaceutiques coopératifs

Bibliographie

- Abdou Acharou Souleymane. 2003. *Etude diagnostic des ONGs et associations nigériennes par rapport à leurs capacités organisationnelles, opérationnelles et d'implication dans les domaines des problématiques environnementales et du développement durable au Niger* (Niamey, Conseil national de l'environnement pour un développement durable (CNEDD) & coopération italienne).
- Banque ouest africaine de développement (BOAD). 2002. *Diagnostic institutionnel et organisationnel de la Plate forme paysanne du Niger et des organisations membres*, Projet d'utilisation des fonds Suisses (BOAD).
- Boukari Y. 2002. *Les organisations paysannes nigériennes en mouvement. Diagnostic participatif rapide de 20 organisations paysannes, Cadre pour l'action et la solidarité des producteurs agricoles du Niger (CASPANI)*, Projet de renforcement des organisations professionnelles agropastorales du Niger (PROPAN) (Niamey, Coopération française).
- Fonds international pour le développement agricole (FIDA). 2003. *Actualisation du diagnostic des systèmes financiers décentralisés candidats aux contrats plans avec le Programme de développement des services financiers ruraux: Diagnostic des coopératives et mutuelles d'épargne et de crédit et propositions d'appuis, Niamey : Programme de développement des services financiers ruraux (PDSFR)* (FIDA).
- Floridi M. & Maman L. T. 2005. *Etude de faisabilité pour un Programme d'appui aux acteurs non étatiques au Niger, Profil et diagnostic des capacités des acteurs non étatiques* (Niamey, Délégation de l'Union Européenne au Niger).
- Mahamadou S. (s.d.), *Diagnostic des capacités des organisations professionnelles agricoles et propositions d'actions de renforcement des capacités*, Projet de renforcement des organisations professionnelles agropastorales (PROPAN) (Niamey).
- McKeon N. 2003. *Mission de capitalisation "Programme de renforcement institutionnel du réseau des organisations de base et des plates formes des organisations paysannes dans 4 pays du Sahel"* (Niamey, Programme de coopération FAO & Gouvernement de la République italienne).

- Raguzzoni K. 2004. *Définition de la plateforme de négociation et de la stratégie de la participation des organisations de la société civile dans le cadre de la consultation sectorielle sur l'environnement et la lutte contre la désertification* (Niamey, Conseil national de l'environnement pour un développement durable (CNEDD) & coopération italienne).
- SNV. 2001. *Etude de faisabilité pour la création d'un centre d'appui conseil pour le renforcement des capacités des organisations intermédiaires* (Niamey, SNV-Niger).

Chapitre 9 – Le mouvement coopératif égyptien: Entre Etat et marché

Mohamed H. Abdel Aal¹

Introduction

Le mouvement coopératif en Egypte est l'un des plus anciens des pays en développement. Un examen rapide montre que l'émergence d'initiatives populaires remonte à 1909 avec la création de la première coopérative par Omar Lotfi. Les coopératives, agricoles en particulier, furent utilisées en tant qu'instruments para-étatiques pendant les années 1960 et 1970 afin de mettre en œuvre les politiques de développement du pays. Cette période fut marquée par la promotion à outrance des coopératives par l'Etat. Peu de temps après, la lente transition vers une économie plus libérale consécutive à l'adoption de programmes d'ajustement structurel (PAS) s'accompagna d'un désintérêt persistant à l'égard des coopératives (Aal et Hassan, 1998: 279).

Le processus de relance des coopératives dans les pays en développement, y compris en Egypte, suppose de prendre en considération certains éléments essentiels, notamment la promotion et l'appui par le gouvernement, le niveau de sensibilisation des citoyens aux avantages socio-économiques de la coopération et la nature des structures du pouvoir, en particulier dans les zones rurales.

Cette étude se propose d'analyser la trajectoire de développement singulière et l'état des lieux du mouvement coopératif égyptien. Elle fait appel à plusieurs méthodologies, dont l'analyse de la documentation existante ainsi que des

¹ Mohamed Abdel Aal est titulaire depuis 1980 d'un doctorat en vulgarisation agricole de l'Université du Caire. Il est actuellement professeur et vice-doyen pour le développement des services et de l'environnement communautaire à l'Université du Caire et professeur chercheur au SRC. Il a été consultant pour DANIDA, l'Agence canadienne de développement international et la FAO, entre autres. Ses principaux axes de recherche sont l'organisation et la gestion des services agricoles ainsi que le développement rural.

entretiens approfondis avec des dirigeants de l'organisation faîtière et de fédérations de coopératives affiliées. Les entretiens avec les dirigeants et les administrateurs de coopératives primaires s'appuient sur une grille en arabe préparée pour l'occasion. Les coopératives ont été choisies dans diverses régions, notamment la Basse-Egypte, la Moyenne-Egypte et la Haute-Egypte, pour représenter les différents niveaux de pauvreté du pays.

En outre, les niveaux de performance et le type des coopératives ont été pris en compte lors du choix des coopératives dans chaque région. Au total, nous avons mené des entretiens dans 23 coopératives primaires actives dans les domaines de l'agriculture, de la production, de la consommation, de la pêche et de l'habitat.

Un mouvement étendu et très structuré

L'organisation faîtière de la structure coopérative égyptienne est l'union générale des coopératives (GCU) à laquelle adhèrent cinq fédérations représentant les secteurs de l'agriculture, de la pêche, de l'habitat, de la consommation et de la production. Le tableau 9.1 présente la structure de chaque fédération affiliée et le nombre de coopératives correspondant à chaque niveau.

Les coopératives agricoles, pivot du mouvement

Comme en témoigne le tableau 9.1, les coopératives agricoles forment le principal segment du secteur. Elles sont regroupées au sein de l'union centrale des coopératives agricoles (CACU) qui comprend plus de 5 000 coopératives primaires à buts multiples dont 4 263 coopératives de crédit. Ce nombre est presque équivalent à celui des villages de la vallée et du delta. En outre, plus de 600 coopératives ont été formées dans des régions où les agriculteurs ont bénéficié des lois de réforme foncière de 1952, et s'ajoutent aux 571 coopératives créées dans des zones conquises sur le désert. Les coopératives primaires proposent de multiples services aux agriculteurs, de la fourniture de facteurs de production à la mécanisation et aux services de commercialisation. La structure comprend également quelque 700 coopératives villageoises spécialisées dans les cultures de plein champ, les légumes, les fruits, l'élevage, les produits laitiers ou la commercialisation et la fourniture de services.

Les coopératives agricoles regroupent plus de 4 millions de membres et leur volume d'affaires se situe autour de 25 milliards de livres égyptiennes (LE). Toutefois, les récents changements qui affectent la structure de l'économie et le désengagement de l'Etat du secteur coopératif ont eu un impact considérable sur l'effectif et la qualité de ces sociétés.

Tableau 9.1: Structure des fédérations et nombre de coopératives

Type de fédération et structures	Nbre de coops
Fédération des coopératives agricoles	
- Coopératives primaires à buts multiples – Crédit	4 263
- Coopératives primaires à buts multiples – Réforme foncière	687
- Coopératives primaires à buts multiples – Mise en valeur des terres	571
- Coopératives régionales spécialisées – Crédit	70
- Coopératives villageoises spécialisées	732
- Coopératives générales	11
Nombre total de coopératives	6 334
Volume d'affaires (milliards de LE)	25
Nombre de membres (millions)	>4
Fédération des coopératives de pêche	
- Coopératives primaires	82
- Coopératives de pêche	8
- Coopératives générales	1
Nombre total de coopératives	91
Volume d'affaires (milliards de LE)	> 1
Nombre de membres (millions)	89 713
Fédération des coopératives d'habitat	
- Coopératives primaires	1 969
- Fédérations	11
- Sociétés communes	7
Nombre total de coopératives	1 978
Volume d'affaires (milliards de LE)	8
Nombre de membres (millions)	2
Fédération des coopératives de consommateurs	
- Coopératives primaires	4 300
- Fédérations régionales	20
Nombre total de coopératives	4 320
Volume d'affaires (milliards de LE)	10
Nombre de membres (millions)	4
Fédération des coopératives de production (PCF)	
- Coopératives primaires	466
- Coopératives générales	13
- Fédérations	3
Nombre total de coopératives	482
Volume d'affaires (milliards de LE)	10
Nombre de membres (millions)	58 184

Source: General Cooperative Union of Egypt. 2005. *Information data on the General Cooperative Union*, p. 4-5.

Coopératives de pêche

Le secteur coopératif de la pêche se compose de 91 coopératives et de 90 000 membres qui possèdent 26 699 bateaux à moteur et à voile. Il représente environ 90 pour cent de la production nationale de poisson d'une valeur de plus d'un milliard de livres par an.

Coopératives de consommateurs

Les coopératives de consommateurs constituent le deuxième plus grand secteur coopératif par la taille, avec plus de 4 000 coopératives primaires implantées essentiellement dans des zones urbaines ou semi-urbaines. L'Union des coopératives de consommateurs se compose des coopératives primaires de consommateurs au niveau local, des unions de coopératives de consommateurs au niveau régional et de la coopérative générale des consommateurs au niveau national. En 2005, le secteur totalisait 4 005 coopératives et 5,1 millions de membres, pour un capital de 10,5 millions de livres et des réserves de 17,2 millions. Il avait réalisé 700 millions de livres de ventes. Les activités de ces coopératives se développent, en particulier en raison d'une demande de biens et de services en hausse.

Coopératives de production

Les coopératives de production sont le type même des coopératives appartenant à leurs membres. Il en existe plus de 400 en Egypte. Bien que ce nombre et celui des membres soient modestes, ces structures génèrent 10 milliards de livres de chiffre d'affaires. Actuellement, elles se consacrent à des activités de production et d'artisanat diverses: confection, photographie et impression, services de douane, tapis et carpettes, chaussures et articles en cuir, services passagers et marchandises, transport, meubles et charpenterie.

Coopératives d'habitat

L'Egypte compte environ 2 000 coopératives primaires d'habitat implantées pour la plupart en zone urbaine et constituées en vue de répondre aux besoins de logement d'un segment spécifique de la population. Ce secteur représente un volume d'affaires de 8 milliards de livres égyptiennes.

Ces dix dernières années, comme le montre le tableau 9.2, le nombre total de coopératives a baissé, passant de 15 055 à 13 162 sociétés. Le nombre de membres a suivi la même tendance, beaucoup moins marquée toutefois, passant de 10,287 à 10,148 millions de personnes. Le volume d'affaires s'est

également infléchi, de 42 474 à 36 000 millions de livres. Le plus fort déclin concerne les coopératives de consommateurs. Les coopératives d'habitat et agricoles, au contraire, gagnent du terrain, passant de 1 660 à 1 987 sociétés et de 5 502 à 6 598 sociétés, respectivement.

Tableau 9.2: Nombre de coopératives et nombre de membres

Secteur coopératif	1996		2005	
	Nbre de coopératives	Nbre de membres (1000)	Nbre de coopératives	Nbre de membres (1000)
Agriculture	5 502	3 530	6 598	4 000
Pêche	95	90	90	90
Habitat	1 660	1 500	1 987	2 000
Consommation	7 334	5 100	4 005	4 000
Production	464	67	482	58
Total	15 055	10 287	13 162	10 148

Source: GCU, 2005.

La GCU, organisation faîtière d'un secteur unifié

Le conseil d'administration de la GCU se compose de 26 membres dont trois représentants de chacune des cinq fédérations affiliées. En outre, six experts des coopératives sont nommés par le Premier ministre. La GCU emploie dix administratifs. L'organisation faîtière égyptienne présente la particularité d'avoir permis à une même génération de dominer longuement le mouvement coopératif. L'ex-président de la GCU y a siégé pendant une vingtaine d'années. Ces dernières années, le conseil d'administration a connu des changements importants puisque quatorze de ses membres, dont le président, ont été remplacés.

Conformément à la loi de 1984, le mandat de la GCU lui confère les attributions suivantes:

- l'élaboration, en collaboration avec les ministères concernés, des politiques générales du secteur coopératif;
- la planification et la coordination des activités de tous les secteurs du mouvement coopératif;

- la réalisation d'études et de recherches ainsi que la compilation de statistiques relatives à la coopération;
- la promotion de la coopération à l'aide de l'ensemble des médias et méthodes disponibles;
- la fourniture d'une assistance technique et de conseils juridiques aux unions affiliées;
- la promotion de l'éducation coopérative et la préparation des dirigeants des coopératives;
- la représentation du secteur coopératif au niveau national et international.

La GCU tient une assemblée générale annuelle qui étudie l'ordre du jour préparé par les unions centrales affiliées.

L'implication de la GCU dans la fourniture d'assistance technique et de formations se limite à des séminaires sporadiques, essentiellement par manque de budget. Cette situation est directement liée au refus des fédérations de payer leurs cotisations à l'organisation faitière.

Depuis la mise en œuvre de la réforme économique et du programme d'ajustement structurel, le mouvement coopératif est presque absent de l'arène politique. La dépendance de l'Etat à l'égard du secteur privé pour épauler les activités de développement a affaibli la présence politique des coopératives dans le pays. A l'heure actuelle, les relations entre le mouvement coopératif, les membres de l'Assemblée du Peuple, la Choura (le sénat) et les autres officiels et décideurs sont uniquement ponctuelles et personnelles.

Des lois et des réglementations différentes

L'actuelle constitution égyptienne, qui date de 1971, contient trois articles qui mettent en valeur et cautionnent le secteur coopératif. L'article 26 stipule que «la loi garantit aux petits agriculteurs et aux artisans une représentation de 80 pour cent dans les conseils d'administration des coopératives agricoles et industrielles [de production]». L'article 28 dispose que «l'Etat approuve tous les types d'établissements coopératifs et encourage les activités d'artisanat de façon à garantir le développement de la production et l'augmentation du revenu. L'Etat soutient également les coopératives en accord avec les récents principes scientifiques». Enfin, selon l'article 29, «la propriété est soumise au

contrôle du peuple et protégée par l'Etat; elle peut être publique, coopérative ou privée» (Rashad, 2000).

Le développement historique du mouvement, la diversité des activités du secteur et la multiplicité des entités d'encadrement expliquent que le fonctionnement des coopératives relève de plusieurs lois.² Selon ces lois, l'encadrement des coopératives incombe à plusieurs entités administratives du gouvernement hébergées par divers ministères comme celui de l'Agriculture, du Logement, des Affaires sociales et du Développement local.

Dans la *Recommandation n° 193 de l'OIT*, le terme «coopérative» désigne «une association autonome de personnes volontairement réunies pour satisfaire leurs aspirations et besoins économiques, sociaux et culturels communs au moyen d'une entreprise dont la propriété est collective et où le pouvoir est exercé démocratiquement». Les coopératives égyptiennes sont plus ou moins conformes à cette définition selon les secteurs.

L'article 1 de la loi sur la coopération agricole n° 122/1980 définit une coopérative comme:

«Chaque groupe formé volontairement par des personnes physiques ou morales qui se consacrent à divers types de travaux agricoles, de façon non contradictoire avec les principes de coopération internationalement reconnus».

L'article 1 de la loi sur les coopératives de pêche n° 123/1983 définit ces coopératives comme:

«Des unités socio-économiques qui visent à développer et améliorer tous les aspects de la pêche, fournissent divers services aux membres et participent au développement social de leur secteur pour améliorer le niveau de vie économique et social des membres et des non-membres, dans le cadre général de la politique de l'Etat, de façon non contradictoire avec les principes de coopération internationalement reconnus».

L'article 2 de la loi sur les coopératives de consommateurs n° 109/1975 définit ces coopératives comme:

² Il existe sept lois pour les coopératives, qui définissent le secteur coopératif concerné et ses activités: (1) la loi relative à l'organisation faïtière (CGU) n° 28/1984, (2) la loi sur la coopération agricole n° 122/1980, (3) la loi sur les coopératives de pêche n° 123/1983, (4) la loi sur la coopération pour la consommation n° 109/1975, (5) la loi sur la coopération pour la production n° 110/1975, (6) la loi sur la coopération pour l'habitat n° 14/1981 et (7) la loi sur la coopération pour l'éducation n° 1/1990.

«Des organisations démocratiques et populaires composées de consommateurs de services et de biens dont l'objectif est de répondre aux besoins socio-économiques de leurs membres en développant des relations directes entre producteurs et consommateurs».

L'article 2 de la loi sur les coopératives d'habitat n° 14/1981 définit ces coopératives comme:

«Des organisations démocratiques et populaires dont l'objectif est de fournir un logement à leurs membres ainsi que les services nécessaires pour intégrer l'environnement d'habitat, mais aussi assurer la maintenance et l'entretien du bien».

Tutelle ou asphyxie?

Chaque fédération de coopératives est sous la tutelle d'un ministère. Les coopératives agricoles et de pêche ont été encadrées par plusieurs ministères. En 1960, elles ont été mises sous la tutelle permanente du ministère de l'Agriculture. Les coopératives de production furent d'abord sous la tutelle du ministère des Affaires sociales, puis du ministère de l'Industrie et enfin du ministère du Développement local en 1973 et jusqu'à aujourd'hui. Les coopératives d'habitat furent et restent sous la tutelle du ministère du Logement. Les coopératives de consommateurs sont encadrées par le ministère de l'Approvisionnement.

Conformément aux différentes lois sur les coopératives, il incombe au ministre concerné de faire appliquer la législation appropriée. Cela suppose de mener des contrôles administratifs et financiers, de vérifier les pièces administratives et comptables, d'encadrer les conseils d'administration, les gestionnaires et les employés. En outre, l'Autorité centrale d'audit est chargée d'inspecter les documents financiers de toutes les sociétés, de la GCU, des fédérations centrales et des unions régionales (El-Chazli Fawzi, 1993).

La relation entre les différents segments de l'appareil d'Etat et le mouvement coopératif est assez tendue et ne s'améliore pas. Bien que le gouvernement ne soit pas explicitement hostile aux coopératives, comme c'est le cas envers le secteur public, l'attitude de nombreux fonctionnaires met les dirigeants du mouvement mal à l'aise. Par le passé, la domination et le contrôle du gouvernement étaient acceptés car ils s'accompagnaient d'un appui, de la fourniture de moyens, de services et de privilèges pour le mouvement coopératif. Aujourd'hui, l'appui du gouvernement a disparu mais les coopératives restent sous la coupe d'organismes gouvernementaux qui, dans certains cas,

maintiennent brutalement leur hégémonie : ils peuvent à tout moment bloquer, dissoudre ou entraver les activités de n'importe quelle coopérative. Parfois, cela asphyxie les coopératives concernées et le mouvement dans son ensemble. De plus, beaucoup d'entités administratives entretiennent des relations malsaines et « corrompues » avec les coopératives.

L'administration complique beaucoup l'enregistrement de nouvelles coopératives. L'établissement d'une coopérative de crédit agricole est presque impossible car les fonctionnaires estiment qu'il ne devrait y en avoir qu'une par village. Il est également difficile de créer une coopérative de mise en valeur des terres en raison des procédures lourdes et fastidieuses que cela suppose.

Toutefois, beaucoup de dirigeants de coopératives estiment que libéraliser le mouvement coopératif agricole l'aiderait à affronter la concurrence du secteur privé.

Nouvelle législation en matière de coopération

Le mouvement coopératif égyptien s'efforce depuis des années de faire approuver une nouvelle loi unifiée pour les coopératives. La GCU a rédigé un avant-projet de loi qu'elle a soumis à l'Assemblée du Peuple (le Parlement égyptien) pour examen et approbation.

Les dirigeants du mouvement considèrent que les lois actuelles sur les coopératives ne sont pas compatibles avec les changements socio-économiques et politiques de ces vingt dernières années. La loi proposée garantirait a) l'autonomie du mouvement coopératif, b) une structure cohérente mettant l'accent sur l'identité économique des coopératives en tant qu'organisations non gouvernementales et c) le respect des principes internationaux de coopération (GCU, 2005).

Les dirigeants soulignent que la vitalité du mouvement requiert une nouvelle loi qui libérera son potentiel. Toutefois, modifier la loi ne suffira pas ; une correction globale et une véritable évolution du mouvement coopératif s'imposent aussi.

Stratégie de développement des coopératives

En 2005, la GCU a publié un document essentiel, *The Strategy of Cooperation in Egypt until 2020, and the role of the movement in modernizing Egypt* (Stratégie de coopération en Egypte jusqu'en 2020 et rôle du mouvement dans la modernisation de l'Egypte), qui justifiait en détail l'importance du mouvement coopératif dans l'économie et la société égyptiennes. Il présentait également les

principales caractéristiques de la stratégie de coopération jusqu'à 2020 et les conditions requises pour la mener à bien.

Cette stratégie s'appuie sur les principes du mouvement coopératif international. Elle expose plusieurs actions futures dans les secteurs économique et social mais aussi en relation avec le renforcement des capacités. Elle s'intéresse également aux difficultés et aux obstacles auxquels le mouvement coopératif est confronté. Pour terminer, elle détaille les objectifs économiques et sociaux ainsi que le potentiel et les défis propres à chacune des cinq fédérations affiliées.

La stratégie proposée par la GCU s'articule comme suit:

1. Amener l'Etat et ses organes exécutifs à reconnaître l'importance de la coopération dans l'économie nationale;
2. Créer une législation sur les coopératives compatible avec les changements socio-économiques qu'engendrent les politiques de réforme économique. Cette législation devrait être basée sur des principes comme l'autonomie des coopératives, l'égalité entre les secteurs coopératif, privé et public, la reconnaissance du rôle prépondérant de la CGU (également en matière d'encadrement, de contrôle et de suivi) et l'intervention réduite des entités gouvernementales;
3. Unifier et simplifier la structure coopérative;
4. Créer une école regroupant l'ensemble des instituts de formation coopérative existants;
5. Reconnaître l'autonomie financière des coopératives (notamment au travers de l'établissement d'une banque coopérative ou d'un fonds coopératif central);
6. Impliquer le secteur coopératif dans l'élaboration des politiques.

Création et enregistrement des coopératives

En Egypte, l'enregistrement d'une coopérative est un processus rigoureux et très dissuasif. Il impose de déposer plusieurs documents et de franchir plusieurs étapes. Prenons l'exemple de l'enregistrement d'une coopérative agricole. Il faut déposer un contrat de fondation où figurent la date et le lieu de rédaction du contrat, ainsi que le nom de la société, le secteur d'activité et l'objet de la société. Le contrat doit aussi mentionner la valeur du capital versé, le nom

des fondateurs, leur lieu de résidence, leur activité ou profession. Enfin, il faut également produire un extrait bancaire prouvant le versement du capital de la société.

Vitalité et viabilité des coopératives

Position et poids des coopératives

La GCU, l'organisation faîtière du mouvement coopératif égyptien, témoigne de l'intégration verticale des différents niveaux d'organisations coopératives. Elle a été créée par une loi de 1984 et son conseil d'administration se compose du président et de trois membres de chaque union de coopératives auxquels s'ajoutent six membres nommés par le Premier ministre et choisis parmi des spécialistes de la coopération. Elle renseigne clairement sur les liens entre le secteur coopératif, l'appareil d'Etat et le régime politique.

Encadré 9.1: Une coopérative de production créée à l'initiative d'un leader inspirant

La coopérative des marchés villageois se situe dans une zone rurale, le village de Menshat Kasseb, à 50 km au sud du Caire. Elle a été créée en 1998 à l'initiative du Dr Mahmoud Sherif, ex-ministre du Développement local actuellement à la tête de l'Union générale des ONG, pour répondre aux problèmes rencontrés sur le marché par les jeunes agriculteurs en particulier. Son principal objectif est de fournir une assistance technique à ses membres et des moyens de transport des produits vers les centres urbains situés à proximité.

Le gouvernement a accordé à cette coopérative 300 000 livres prélevées sur le Fonds de développement local. Ce prêt a servi à installer des serres constituant autant de points de présentation et de vente des produits des agriculteurs dans certaines zones de la région de Gizeh.

La coopérative emploie 25 personnes (16 hommes et neuf femmes) et offre des conditions de travail attractives, notamment des moyens de communication modernes (cinq lignes téléphoniques et un fax).

Soixante des 145 membres sont des femmes. La coopérative vise un effectif de 4 000 membres. La cotisation annuelle des membres s'élève à 25 livres égyptiennes (5 dollars américains environ). La coopérative propose des services non économiques, notamment des formations destinées aux

membres et à leur famille, des activités de loisir, des activités d'économie familiale pour les membres masculins, des soins de santé et des ateliers de sensibilisation aux droits et aux responsabilités des membres. Elle fournit également une assistance spéciale aux petits agriculteurs pauvres, sous forme d'aides financières annuelles et de transport subventionné pour rejoindre le lieu du marché.

En 2005, la coopérative a réalisé un chiffre d'affaires de quelque 5 millions de livres, ce qui couvre ses frais généraux, administratifs et de gestion.

Cette société offre aussi un bon exemple d'intégration horizontale et de partenariat avec les organisations de la région, puisqu'elle travaille avec une ONG locale sur un projet de prise en charge d'orphelins, avec une société religieuse pour organiser des séminaires de vulgarisation et des réunions destinés aux membres et aux bénéficiaires, et avec une autre ONG pour l'exportation de cultures horticoles.

La taille des opérations au sein du secteur coopératif est très variable. Les chiffres de 2005 indiquent que le secteur coopératif agricole a généré un chiffre d'affaires de 25 milliards de livres environ. Les coopératives de pêche, quant à elles, n'ont réalisé qu'un milliard de chiffre d'affaires, et les coopératives de consommateurs, 10 milliards. La performance remarquable du secteur agricole pourrait s'expliquer à la fois par le nombre relativement élevé de coopératives agricoles (6 334) et par le fait que la quasi-totalité du secteur agricole dépend des coopératives, présentes dans tous les villages d'Égypte.

Ressources humaines

Les compétences en gestion et en comptabilité constatées dans la plupart des coopératives étudiées sont satisfaisantes. Les coopératives emploient parfois des universitaires diplômés, formés au commerce et aux coopératives, qui occupent des fonctions d'administration, de comptabilité et de relations publiques. Elles recrutent également des diplômés de grandes écoles de commerce et d'agriculture. De plus, toutes les unions de coopératives centrales organisent régulièrement des formations sur divers aspects de la gestion et de la comptabilité, destinées au personnel des coopératives affiliées. La plupart des coopératives interrogées ont indiqué que leur personnel avait suivi des formations dans ces domaines. Notons aussi que presque toutes les coopératives agricoles «para-étatiques» sollicitées ont signalé que leurs employés n'avaient pas été formés ces dernières années.

Beaucoup d'employés mais aussi des directeurs et des membres de coopératives sont formés par un des trois instituts de formation coopérative spécialisés. L'Institut supérieur d'études coopératives et administratives du Caire compte pas moins de 40 000 étudiants. L'Institut supérieur pour la coopération agricole (Shubra El_khiama) en accueille 20 000 et l'Institut supérieur pour la coopération et la vulgarisation agricole (Assuit), 10 000. De plus, la plupart des écoles de commerce et d'agriculture proposent des cours et des formations sur la coopération.

Des activités tournées vers l'économie de marché

La concurrence entre les coopératives primaires de notre échantillon est modérée. Les coopératives agricoles luttent pour se maintenir sur le marché depuis qu'elles sont soumises à la rude concurrence du secteur privé. Elles devront certainement leur compétitivité à leur capital et à leurs compétences de gestion. Cependant, plusieurs études (Aal et Hassan, 1998:289; El-Zoghby et al., 1995: 25-28) confirment que la majorité des membres et des clients des coopératives agricoles font confiance et donnent la préférence aux coopératives pour leur proximité et l'assurance d'un meilleur rapport qualité/prix que dans le secteur privé.

Les coopératives agricoles créées après les politiques de réforme économique et d'ajustement structurel réalisent comparativement de meilleures performances. Elles surveillent de près les prix sur les marchés locaux et fournissent à leurs membres et clients des biens et des services à des tarifs concurrentiels. Ces coopératives plus récentes sont moins contrôlées par le ministère de l'Agriculture que leurs aînées. Les coopératives de production sont encore plus orientées vers l'économie de marché. Elles proposent un large éventail de biens et de services de niveaux de qualité et de prix différents destinés à un large public. Pour la plupart de celles que nous avons étudiées, la compétitivité n'était pas une menace ni une charge.

Participation financière limitée des membres

La participation financière des membres de la plupart des coopératives se limite aux cotisations d'adhésion annuelles. En 1961, l'adhésion des agriculteurs aux coopératives agricoles est devenue obligatoire. Les cotisations annuelles étaient déduites automatiquement des transactions des agriculteurs avec la coopérative. En plus de cette contribution financière insuffisante, les coopératives prélevaient une redevance sur les engrais et les semences distribués aux agriculteurs. Après la promulgation de la loi 96 de 1992 visant à modifier la relation entre le propriétaire et les exploitants de terres agricoles, la démographie des coopératives agricoles a connu de profonds changements liés à l'éviction d'un nombre considérable d'exploitants. Cette situation a eu un effet très négatif sur le chiffre d'affaires et

le revenu des coopératives. De surcroît, la concurrence accrue du secteur privé a forcé les coopératives agricoles à réduire les redevances perçues sur les facteurs de production agricole.

La situation financière des nouvelles coopératives agricoles (formées après les politiques de réforme économique et d'ajustement structurel) est comparativement meilleure. Le directeur d'une coopérative que nous avons interrogé indiquait que les membres s'acquittaient d'une cotisation annuelle d'environ 25 livres (moins de 5 dollars américains) et que la coopérative recevait également des contributions volontaires en espèces et en nature.

Peu de moyens et de sécurité

Les entretiens approfondis menés au sein de coopératives primaires agricoles ont révélé le manque de moyens de communication de base comme des lignes téléphoniques, alors que les coopératives d'habitat et de consommateurs disposent de téléphones et parfois d'un fax.

La plupart des coopératives agricoles et de pêche ne se protègent pas suffisamment contre le vol. Dans certains cas, leur sécurité n'est assurée que par un gardien de nuit. La majorité des coopératives de production en revanche dispose d'un large éventail de mesures de protection, y compris des employés de sécurité formés et armés ainsi que des polices d'assurance contre le vol, l'incendie et d'autres risques.

Intégration verticale et horizontale parmi les coopératives

Le mouvement coopératif égyptien est nettement plus intégré verticalement et horizontalement que dans beaucoup d'autres pays d'Afrique. La tentative d'accord entre la GCU et les agriculteurs de la région d'Al Wadi Al Gadid pour commercialiser leurs dattes dans toutes les coopératives locales du pays offre un exemple d'intégration verticale. La fédération des coopératives de consommateurs qui passe contrat avec certaines coopératives de réforme foncière pour la livraison de riz qui sera vendu dans les coopératives primaires de consommateurs donne, quant à elle, un bon exemple d'intégration horizontale.

L'intégration et la coopération entre les coopératives se font cependant au cas par cas. L'intégration est freinée par l'absence de coordination entre la GCU et certaines fédérations. Plusieurs d'entre elles ne versent pas leurs cotisations de façon régulière, ce qui engendre des difficultés financières pour les dirigeants de la GCU et limite son autorité.

La relation avec les bailleurs de fonds passe par le gouvernement

En Egypte, les coopératives et les unions de coopératives n'ont pas de liens directs avec la communauté des bailleurs de fonds. Les entités administratives monopolisent et défendent jalousement cette relation. Lors des entretiens avec les dirigeants de l'organisation faitière, ceux-ci ont exprimé leur mécontentement concernant l'affectation des fonds des donateurs destinés au mouvement coopératif. Par exemple, un bailleur de fonds italien a accordé des fonds pour la modernisation des coopératives de consommateurs. Ces fonds confiés au ministère de l'Approvisionnement ont été détournés pour remettre à neuf les magasins d'Etat. De surcroît, les tentatives de la GCU et de certaines fédérations de coopératives pour intégrer le développement des coopératives à des programmes de coopération internationale n'ont pas abouti.

Par conséquent, la plupart des coopératives ne bénéficient pas d'appui externe ni de subventions de bailleurs de fonds ou du gouvernement. Seules quelques coopératives de production ont pu obtenir des prêts auprès d'agences gouvernementales ou se sont vu proposer par les autorités locales des points de vente dans des centres urbains.

Estimation de l'emploi dans le secteur coopératif

L'ensemble des coopératives égyptiennes compterait plus de 10 millions de membres. Le tableau 9.3 présente la répartition de ces membres entre les cinq principales fédérations. Vraisemblablement, la plupart des membres sont fortement tributaires de leur coopérative pour leur emploi ou pour une part substantielle du revenu qu'ils génèrent en tant que travailleurs indépendants.

Tableau 9.3: Effectif total des coopératives en Egypte

Fédération	Nombre de membres (en milliers)	%
Consommateurs	4 000	39,4
Production	58	0,6
Agriculture	4 000	39,4
Habitat	2 000	19,7
Pêche	90	0,8
Total	10 148	100

Source: GCU, 2005 - données non publiées (21:5-7).

Les coopératives emploient au total quelque 9 500 personnes. La plupart ne comptent que quelques employés mais certaines en ont beaucoup plus. Chacune des coopératives de consommateurs créées pour les fonctionnaires emploie entre 20 et 30 personnes. Plusieurs coopératives de travailleurs disposent d'un personnel considérable en augmentation rapide. La coopérative des fileurs et tisseurs Misr de la ville d'El Mehala El Kobra, par exemple, a créé environ 1 000 emplois entre 2000 et 2005. La coopérative d'Etat d'impression et de publication, principale maison d'édition de journaux, magazines et livres du mouvement coopératif, est l'un des plus gros employeurs du secteur avec quelque 1 500 salariés.

Comme nous l'avons déjà indiqué, les projets du mouvement coopératif égyptien sont très ambitieux en termes d'expansion et de création d'emplois. Les fédérations coopératives et la GCU veulent créer quelque 710 000 emplois dans les quinze prochaines années. Le tableau suivant détaille ces projets par sous-secteur du mouvement.

Tableau 9.4: Opportunités d'emploi attendues du secteur coopératif

Secteur coopératif	Opportunités d'emploi attendues	%
Consommation	20 000	2,8
Agriculture	500 000	70,4
Production	100 000	14,1
Habitat	15 000	2,1
Pêche	75 000	10,6
Total	710 000	100,0

Source: Données GCU, 2005.

Le plan de développement de la fédération des coopératives de consommateurs prévoit la fusion de certaines coopératives et la dissolution des moins performantes d'entre elles. Cela réduira le nombre de ces structures, de 4 500 aujourd'hui à 1 000 environ. Le plan projette de créer des postes dans chaque coopérative, notamment trois pour l'informatique et la comptabilité, trois pour les ventes et trois pour la commercialisation et l'encadrement. Il générerait à lui seul environ 9 000 emplois. Le plan inclut également de nouveaux projets pour le conditionnement des marchandises et la création de coopératives de consommateurs dans de nouvelles communautés.

La fédération des coopératives d'habitat entend créer 200 sociétés dans les nouvelles communautés, dont chacune pourrait employer dix universitaires diplômés.

La fédération des coopératives de pêche compte actuellement 95 sociétés et plus de 5 000 bateaux de pêche. Elle projette d'améliorer, de moderniser et de mécaniser cette flotte, ce qui créerait entre 10 et 20 emplois par bateau.

Les dirigeants de coopératives interrogés se sont empressés d'ajouter que ces ambitieux programmes en matière d'emploi se heurtaient à plusieurs obstacles, au premier rang desquels l'ingérence persistante d'organes du gouvernement. De surcroît, les transactions des coopératives sont soumises à la nouvelle loi fiscale qui rend ces structures moins compétitives. Les coopératives ont également perdu leurs anciens privilèges lors des enchères publiques et des appels d'offres.

Les coopératives au service de la réduction de la pauvreté et de la protection sociale

Les coopératives fonctionnent principalement dans des zones où la pauvreté prévaut. Leur politique d'adhésion comme leurs activités quotidiennes témoignent de leur préoccupation à l'égard des plus démunis. Les coopératives d'habitat pourraient être l'exception puisqu'elles ciblent une population plus aisée. Les responsables de ces coopératives ont confirmé que les membres issus des groupes sociaux les plus pauvres ne dépassaient pas 25 pour cent du total.

Encadré 9.2: Coopérative Misr des fileurs et tisseurs, El-Mehala Al-kubra

Créée en 1934, cette coopérative possède actuellement 40 filiales spécialisées dans les biens de consommation et les services et compte environ 38 950 membres. Elle s'est constituée un actif impressionnant:

- cinq boulangeries qui alimentent ses membres en pain;
- 28 véhicules dont des camions, des pick-ups et des voitures pour faciliter la fourniture de services;
- 20 bus et micro-bus pour les transports scolaires des enfants des membres et pour des sorties récréatives;
- un centre de vacances de 125 logements à Raas El-Barr.

De plus, la coopérative contribue financièrement aux dépenses médicales des membres et de leur famille. Et, dans la tradition des coopératives de consommateurs, elle verse aux membres une ristourne calculée sur leurs achats, en vertu du principe coopératif de vente à prix coûtant. Il convient toutefois de noter que réduire la pauvreté et cibler les plus démunis ne fait pas partie des objectifs de la plupart des coopératives. Leur but est d'améliorer le bien-être et le pouvoir d'achat de tous les membres (pauvres et moins pauvres) au travers de leurs principales activités économiques. Il en va de même pour leur contribution à l'extension des mécanismes de protection sociale. Les coopératives réduisent effectivement les risques auxquels leurs membres sont exposés et de ce fait leur donne une certaine sécurité et une certaine protection mais elles ne ciblent pas délibérément leurs membres les plus pauvres.

La lutte contre la pauvreté n'est pas un volet clair et précis des programmes de développement coopératif, peut-être parce que le mouvement n'est pas invité à participer aux initiatives prises par l'Etat dans ce domaine. L'Etat a choisi de combattre la pauvreté en encourageant les petites entreprises individuelles plutôt que les projets coopératifs collectifs.

Une participation et une représentation limitées

Selon les dirigeants de la GCU, le mouvement coopératif a bien peu d'influence sur les politiciens et les législateurs. Les représentants des préoccupations du mouvement auprès des politiques sont rares, ce qui explique que des mesures néfastes au mouvement aient été prises, telle la nouvelle loi qui taxe les transactions des coopératives. En outre, les dirigeants du mouvement estiment nécessaire de recourir aux médias pour promouvoir les intérêts des coopératives. La GCU prévoit donc d'utiliser tous les médias disponibles, et les journaux en particulier, et de ne plus se limiter à la presse coopérative.

Conclusion

Le passage d'une situation où l'Etat promouvait et protégeait le secteur coopératif à celle où il opte pour une économie de marché et néglige les intérêts des coopératives a été et reste très douloureux pour le secteur. Le mouvement coopératif égyptien peine à survivre. En dépit de leur discours libéral, les agences gouvernementales continuent à intervenir lourdement dans les activités des coopératives. Cela paralyse le mouvement et l'empêche de réagir aux changements économiques, remarque qui vaut tout particulièrement pour les coopératives agricoles. Cependant, de nombreux exemples dans le secteur agricole et ailleurs prouvent que les coopératives peuvent affronter la

concurrence des autres acteurs du marché. Ces structures possèdent un potentiel de croissance considérable et peuvent contribuer de façon substantielle à la création d'emplois. A cette fin, une réforme politique sans concession ainsi que la transformation des coopératives relevant du domaine public en entreprises économiques privées totalement libres de leurs actions s'avèrent nécessaires. Un nouveau cadre juridique doit donc être envisagé pour, au niveau local, permettre aux individus de créer et de faire fonctionner leurs coopératives sans trop de charges administratives et, au niveau national, autoriser la GCU à diriger le mouvement de façon autonome.

Sigles et acronymes

GCU	Union générale des coopératives
HCC	Coopérative d'habitat et de construction
HCCU	Union des coopératives de l'habitat et de la construction
ESDF	Fonds social égyptien pour le développement
PCF	Fédération des coopératives de production
PBDAC	Principal Bank for Development and Agricultural Credit
LE	Livre égyptienne (1 \$ = 5,7 LE, 1 Euro = 6,9 LE)

Bibliographie

- Aal A. & Hassan M. 1998. "Farmers and Cooperatives in the Era of Structural Adjustment", in: N. S. Hopkins & K. Westergaard (Eds.), *Direction of change in Rural Egypt* (Cairo, The American University in Cairo Press).
- Administration centrale pour la mobilisation publique et les statistiques. 1974. *Statistiques 1974*.
- Administration centrale pour la mobilisation publique et les statistiques. 1979. *Statistiques 1979*.
- Administration centrale pour la mobilisation publique et les statistiques. 1982. *Statistiques 1982*.
- Administration centrale pour la mobilisation publique et les statistiques. 1994. *Statistiques 1994*.
- The World Bank. 1993. *The Development of Cooperative and other Rural Organizations* (Washington DC, The World Bank).
- Birchall J. 2004. *Cooperatives and the Millennium Goals* (Genève, BIT).
- El-Chazli Fawzi. 1993. "Coopératives aux niveaux international et arabe" (en arabe), in *Cooperation Book Series* (Le Caire, Cooperation House for Printing and Publishing).
- Fédération centrale des coopératives de consommateurs. 1975. Loi sur la coopération pour la consommation, n° 109/1975.
- Fédération de coopération arabe. 2000. *Les coopératives de consommateurs et leur rôle dans le développement des échanges commerciaux panarabes*, 13-17 février (en arabe).
- <http://0www.eiu.com.lib.aucegypt.edu/index.asp?layout=displayIssueArticle&issue>.
- <http://dwvdata.worldbank.org/external/CPPProfile.asp?PTYPE=CP&CODE=EGY>.

- Khalid Y. 1993. "Rôle des coopératives dans le cadre des changements socio-économiques contemporains" (en arabe), in *Cooperation Book Series* (Le Caire, Cooperation House for Printing and Publishing).
- *Loi de coopération agricole* n° 122, 1980.
- Mahmoud S. A. 1993. "Politique agricole et coopérative dans le cadre de la libéralisation économique" (en arabe), in *Cooperation Book Series* (Le Caire, Cooperation House for Printing and Publishing).
- Murad A. 1996. "Mouvement coopératif en Egypte, le dilemme et comment en sortir" (en arabe), in *Cooperation Book Series* (Le Caire, Cooperation House for Printing and Publishing).
- National Planning Institute. 2001. "Horizons and Future of Agricultural Cooperatives", in *Planning and Development Issues Series*.
- Rashad M. 1994. "Solution coopérative – La bonne méthode" (en arabe), in *Cooperation Book Series* (Le Caire, Cooperation House for Printing and Publishing).
- Rashad M. 1997. "Eclairages sur le développement agricole et coopératif" (en arabe), in *Agricultural and Cooperation*.
- Rashad M. 1998. "Médias pour l'agriculture et la coopération" (en arabe), in *Cooperation Book Series* (Le Caire, Cooperation House for Printing and Publishing).
- Rashad, M. 1998. "L'Egypte coopérative et les défis de demain" (en arabe), in *Cooperation Book Series* (Le Caire, Cooperation House for Printing and Publishing).
- Rashad M. 2000. "Le système coopératif et la troisième direction" (en arabe), in *Cooperation Book Series* (Le Caire, Cooperation House for Printing and Publishing).
- Rashad M. 2002. "Secteur coopératif et agricole – Les défis d'aujourd'hui" (en arabe), in *Cooperation Book Series* (Le Caire, Cooperation House for Printing and Publishing).
- Union centrale des coopératives de consommateurs d'Egypte. 1975. Loi sur la coopération pour la consommation, n° 109/1975.

- Union centrale des coopératives d'habitat d'Egypte. 1981. Loi sur la coopération pour l'habitat n° 14/1981.
- Union des coopératives de pêche. 1993. Loi sur les coopératives de pêche n° 123/1983 et Loi sur la pêche et l'organisation d'installation piscicoles n° 124/1983.
- Union générale des coopératives d'Egypte. 2005. Informations sur l'Union générale des coopératives (CGU).
- Union générale des coopératives d'Egypte. 2005. *The Strategy of Cooperation in Egypt until 2020, and the role of the movement in the modernization of Egypt.*
- Zoghby E., El-Din S., Mohamed A. & Kader A. 1995. *Institutional Changes Required for Rural Community Development in Egypt-Final Report* (Académie de recherche scientifique et de technologie).

Liste des personnes interrogées

Dr Ahmed Abdel-Zaher Osman, Président de la GCU
Dr Medhat Ayoub, Directeur général de la GCU
Dr Mahmoud Mansour, Vice-président de la GCU
M. Yehya Abu Zaid, Président du conseil d'administration, Société villageoise des marchés (production)
M. Gaber Abdel Aal, Président du conseil d'administration, Coopérative de crédit agricole Barnacht
M. Samir Abu Bakr, Directeur, Coopérative agricole Mit Rahina
M. Mohamed Azaz, Président du conseil d'administration, Coopérative de production de tapis et carpettes
M. Samy M. Hakim, Directeur général, Coopérative de transport de marchandises
M. Sayeed, Administratif, Coopérative d'habitat Ofok Horizon
M. Mohamed, Coopérative de construction et d'habitat
Mme Hekma Hussien Aly, Directrice financière, Coopérative de femmes au foyer
M. Sabry Abdul Hakim Ismaiel, Directeur, Coopérative agricole (crédit) Mansafis
M. Gamal M. Aly, Directeur, Coopérative agricole (réforme foncière) Hawasliya
M. Hussien Abdul Karim, Directeur, Coopérative agricole (crédit) Sahala
M. Hassan M. Hassan, Directeur, Coopérative d'apiculteurs
M. Maher Samoul Hana, Vice-président, Coopérative de production pour le développement de l'aviculture
M. Yossif Maximus, Membre du conseil d'administration, Coopérative de production vétérinaire (services et développement)
Dr Alla Eldin Taha, Directeur, Coopérative de production vétérinaire (services et développement)
M. Ahmed Sedik, Conseil auprès du projet GTZ pour le développement coopératif
M. Wagdy Bahr, Directeur du Département des relations extérieures, Fédération centrale de coopération agricole
M. Mohamed Al-Saeed Abdul Rahman, Président du conseil d'administration, Coopérative de crédit agricole – village de Mit Ali
M. Ibrahim Abdul Halim, Président du conseil d'administration, Coopérative de crédit agricole – village de Mit Al Haloug
Dr Mohamed I. Zean El Din, Membre du conseil d'administration, Coopérative d'habitat des employés de l'Université de Mansoura
M. Sami S. Khalifa, Directeur général, Coopérative de richesse animale, Mansoura, Dakahliya
Osama Galal, Membre du conseil d'administration, Coopérative de pêche, village de Nasayma, Matariay, Dakahliya
Manoud Abdel Moniem, Membre du conseil d'administration, Coopérative de consommation des employés de l'Université de Mansoura

Liste des coopératives primaires de l'échantillon

I) Coopératives sélectionnées pour entretiens dans le Delta de Basse-Egypte – région de Dakahliya:

- 1) Coopérative de crédit agricole – village de Mit Ali
- 2) Coopérative de crédit agricole – village de Mit Al Haloug
- 3) Coopérative de crédit agricole
- 4) Coopérative d'habitat des employés de l'Université de Mansoura
- 5) Coopérative de richesse animale, Mansoura, Dakahliya
- 6) Coopérative de pêche, village de Nassayma, Dakahliya
- 7) Coopérative de consommation des employés de l'Université de Mansoura

II) Coopératives sélectionnées pour entretiens en Moyenne Egypte-dans la région de Gizeh:

- 8) Société villageoise des marchés (coopérative de production)
- 9) Coopérative agricole – village de Barnacht
- 10) Coopérative agricole – village de Mit Rahina
- 11) Coopérative de production de tapis et carpettes
- 12) Coopérative de production de transport de marchandises
- 13) Coopérative de construction et d'habitat
- 14) Coopérative d'habitat «Ofok Horizon»
- 15) Coopérative de production des femmes au foyer, ville de Gizeh, Gizeh

III) Coopératives sélectionnées pour entretiens en Haute Egypte-Région de Minia:

- 16) Coopérative de crédit agricole, Mansafis
- 17) Coopérative agricole (réforme foncière), Hawasliya
- 18) Coopérative agricole (réforme foncière), Al Matahra Al Qiblia
- 19) Coopérative de crédit agricole, Al Sahala
- 20) Coopérative de production vétérinaire (services et développement)
- 21) Coopérative de production pour le développement de l'aviculture
- 22) Coopérative de production des apiculteurs
- 23) Coopérative de construction et d'habitat des habitants de la ville de Minia, Minia

Chapitre 10 – Survivre dans les îles: Les coopératives du Cap-Vert

João Gomes Mendonça¹

Introduction

Le mouvement coopératif du Cap-Vert sous sa forme actuelle n'est apparu qu'après l'indépendance en 1975. Pendant longtemps, des initiatives politiques se sont efforcées de promouvoir le développement participatif pour donner aux populations locales les moyens d'améliorer leurs conditions de vie. Les associations de personnes comme les coopératives favorisent ce type de participation. Aujourd'hui toutefois, la législation capverdienne sur les coopératives n'apporte pas l'appui nécessaire pour encourager et développer le secteur coopératif.

La présente étude tente d'expliquer ces insuffisances des politiques et leurs effets sur les forces et les faiblesses des coopératives en termes de dynamisme, de viabilité, de champ d'action et d'importance, et sur les mécanismes d'appui pour ces structures. Elle se fonde sur des données collectées dans des documents, lors d'entretiens et dans le cadre de trois études de cas. La première de ces études s'est intéressée à Adalgiza Moniz, une coopérative de consommation prospère créée en 1983 dans un quartier populaire de la ville de Praia, la capitale du pays. Cette coopérative est affiliée à l'union de Praia, elle-même membre de la Fenacoop, et compte 250 membres dont 200 femmes. Ses ventes ont atteint 400 000 euros en 2004. Elle gère plusieurs projets de formation pour ses membres, emploie cinq personnes à plein temps et dispose d'un système de comptabilité efficace. La deuxième étude de cas concerne la coopérative de consommation *São Domingos* qui regroupe 300 membres, des femmes en majorité, également affiliée à la Fenacoop qui assure sa comptabilité. En 2004, son volume de ventes

¹ João G. Mendonça est titulaire d'une maîtrise de langues de l'Université de Lomé. C'est l'un des dirigeants du mouvement coopératif du Cap-Vert. Spécialiste des questions liées à l'économie sociale et aux coopératives, il travaille depuis 2002 comme consultant indépendant pour l'ICA, le PNUD et d'autres agences.

s'est élevé à 326 486 euros. Elle emploie six personnes de façon permanente. Enfin, nous avons étudié la coopérative de charpenterie et de menuiserie *Trabalho e Progresso*, formée en 1975, quelques mois après l'indépendance du pays. Elle compte 14 membres, tous employés dans la coopérative. Au moment de la réalisation de cette étude, elle souffrait de sérieux problèmes d'organisation interne, de leadership, de concurrence et de conflits d'intérêts personnels entre ses membres. Ces trois coopératives basées à Praia ou dans son périmètre urbain sont très différentes en termes de performance et de viabilité.

L'ascension et la chute des coopératives capverdiennes: Bref historique

Dans le passé, les coopératives capverdiennes ont joué un rôle important dans la fourniture de produits de première nécessité comme le riz, le maïs, le lait, le sucre, l'huile et le savon aux populations rurales les plus démunies, se substituant à la principale structure de distribution du pays active jusqu'à l'indépendance, a Central das Cooperativas.² D'autres coopératives se sont ensuite constituées dans les secteurs de la semi-industrie, de l'artisanat, des petites entreprises, de la pêche, de l'agriculture, de la sylviculture, de l'élevage, de l'habitat, de l'épargne et du crédit³ et des services (une seule coopérative). Le tableau 10.1 détaille ces structures.

La période de 1993 à nos jours marque un tournant décisif dans le paysage coopératif du Cap-Vert. La démocratie a été instituée et le pays a adopté les principes d'économie de marché mais les coopératives n'ont bénéficié d'aucune politique de l'Etat pour les soutenir dans cette phase de transition.

Des 183 coopératives enregistrées et reconnues légalement par les autorités compétentes, 85 seulement semblent actives. Le groupe prédominant se compose de 50 coopératives de consommation de base affiliées à une structure faïtière appelée Fenacoop⁴ (fédération nationale des coopératives de

² Cette centrale créée le 1^{er} août 1975 pour appuyer les coopératives avait axé ses activités sur l'approvisionnement, le transport et l'assistance technique et financière. Elle exploitait une boulangerie pour financer ses actions. Son statut était ambigu et ne convenait pas au développement d'un mouvement coopératif autonome.

³ Les caisses d'épargne et de crédit sont des associations de personnes dont l'objectif est de promouvoir l'entraide en épargnant de l'argent qui sera ensuite prêté aux membres. Il en existe actuellement deux au Cap-Vert : Citi Habitat et Fami Picos. Cette dernière a été créée en 2000 lors de la fusion de trois des 15 mutuelles déjà présentes sur l'île de Santiago. Faute de législation pertinente dans le pays, Fami Picos est enregistrée en tant qu'association et considérée comme l'un des opérateurs de la microfinance au Cap-Vert.

⁴ Créée en 1991, la Fenacoop a son siège à Praia, capitale du pays. Elle apporte un appui administratif aux coopératives de toutes les îles au travers des unions de coopératives (unicooops). Elle est juridiquement reconnue dans le Journal officiel du Cap-Vert n° 31 du 3 août 1991.

consommation) comprenant quatre unions de coopératives: Unicoop-Praia, Unicoop-Fogo, Unicoop-Santo Antão et Unicoop-Maio.

Tableau 10.1: Coopératives du Cap-Vert par branche d'activité

Branche d'activité	1975 – 1992		1993 – 2005		Structure d'intégration	
	Organisations formelles	Nombre de membres	Organisations formelles	Nombre de membres	2 ^e degré	3 ^e degré
Consommation	124	19 520	50	4 000	4	1
Pêche artisanale	4	36	8	60	1*	
Semi-industrie/artisanat et petites entreprises	14	104	10	50		
Agriculture, sylviculture et élevage	22	284	2**	18**		
Habitat/construction	6	138	10***	60***		
Crédit	12	870	4	2 000		
Services	1	60	1	6		
Total	183	21 012	85	6 194	4+1*	1

Source: INC/DEPC et *Fóro Cooperativo* – Cap-Vert.

* Cette union ne fonctionne pas encore pour les raisons indiquées plus loin.

** Ces coopératives sont moribondes en raison de problèmes comme la pénurie d'eau et le manque de crédit.

*** Les membres de ces coopératives ont contracté des prêts bancaires pour construire leur maison et n'ont pas fini de les rembourser. Cependant, ils n'exercent aucune activité coopérative.

Les statuts de la Fenacoop définissent comme suit les principaux objectifs de cette structure:

- gestion des achats, importation de marchandises et distribution de ces dernières aux unions et coopératives de base;
- fourniture de facteurs de production aux coopératives de production agricole et d'élevage et appui à la commercialisation de leurs produits;

- prestation d'assistance technique aux unions et aux coopératives; et
- coordination et mise en place d'actions de formation.

Le principal secteur, celui de la consommation, compte 4 000 membres et les autres secteurs, 2 194, soit au total 6 194 membres ou un taux de pénétration de 1,4 pour cent. Avant 1990, ce taux s'élevait à 6,6 pour cent. Les coopératives dédiées à la semi-industrie, la pêche artisanale, l'agriculture, la sylviculture, l'élevage et l'habitat ont presque toutes disparu ou sont au bord de la faillite. Seul le secteur de l'épargne et du crédit enregistre une certaine croissance.

Les causes de ce déclin sont nombreuses. Les Capverdiens étaient trop dépendants des bailleurs de fonds. Il leur était difficile d'accéder au crédit, faute d'un système approprié de crédit après la dissolution du Fonds d'appui aux coopératives (FAC) et de l'Institut national des coopératives (INC). De surcroît, ils souffraient de la faiblesse de la structure d'appui de l'Etat (ressources humaines, financières et matérielles insuffisantes) et de l'absence totale de politique nationale de développement coopératif adaptée au contexte socio-économique de l'époque.

Présentation des coopératives et de leur fonctionnement

Les membres des coopératives du Cap-Vert sont pour la plupart des fonctionnaires appartenant à la petite bourgeoisie mais aussi des agriculteurs, des éleveurs et des petits commerçants. Les femmes représentent une part importante de l'effectif mais occupent rarement des postes de direction en raison de leur niveau d'étude insuffisant.

Par ailleurs, beaucoup de travailleurs des Fronts de haute intensité de main-d'œuvre (FAIMO) intègrent les coopératives. Ces personnes sans qualification professionnelle ont été identifiées par l'Etat comme un groupe vulnérable car bénéficiant d'une sécurité sociale minimale. L'Etat leur confie des travaux agricoles ou publics comme des travaux de conservation des ressources en eau et des sols, de construction ou d'entretien des routes. Pour des raisons évidentes, ces travailleurs sont essentiellement membres de coopératives de consommation.

Le mode d'organisation et de structuration des coopératives capverdiennes est centré sur une assemblée générale, l'instance suprême qui rassemble tous les membres. Cette assemblée se réunit au moins une fois par an pour faire le bilan des activités de l'année écoulée, élire les membres des organes de gestion de la coopérative et approuver le budget de l'année suivante, entre autres

attributions. Cependant, toutes les coopératives ne respectent pas ces principes énoncés dans leurs statuts. La coopérative Trabalho e Progresso fondée en 1975, par exemple, n'a pas tenu d'assemblée générale depuis 1995.

Encadré 10.1: Dynamisme d'Unicoop-Fogo

L'union des coopératives de consommation de l'île de Fogo (Unicoop-Fogo) a été créée en 1987. Elle regroupe sept coopératives de base et se consacre principalement à la vente de nourriture et d'autres produits de première nécessité, de facteurs de production agricole et de matériaux de construction pour les 37 000 habitants de cette petite île. Ses organes de gestion, qui fonctionnent bien, sont l'assemblée générale, le conseil d'administration et la commission de contrôle. Les statuts de l'association prévoient que les responsables sont élus pour un mandat de trois ans. L'union applique les principes de démocratie directe et chaque membre a le droit de vote.

L'union compte 404 membres dont 344 sont actifs. 74 pour cent des membres des coopératives le sont depuis plus de dix ans. Plus de la moitié ont quarante ans ou plus. Un quart sont illettrés. Le nombre total de bénéficiaires indirects est estimé à plus de 2 300 personnes. Unicoop-Fogo possède 16 points de vente sur l'île et emploie 58 personnes dont 15 de ses membres. Elle engage en moyenne 40 travailleurs saisonniers par mois, principalement pour charger et décharger les marchandises.

L'union réalise un chiffre d'affaires annuel de l'ordre de 2,8 millions d'euros. Depuis 1987, elle verse des ristournes à ses membres, basées sur l'excédent en fin d'exercice. Par exemple, une ristourne de 8 978 euros pour l'année 2004 a été partagée entre sept coopératives de base membres de l'union. Elle correspond à 30 pour cent de l'excédent réservé. Les 70 pour cent restants sont allés à l'éducation, à la formation et à l'investissement. Unicoop-Fogo accepte également que ses membres fassent des achats à crédit.

Les membres bénéficient de prix spéciaux dans les magasins et Unicoop-Fogo participe à plusieurs activités de bien-être. L'union prend en charge la réparation des habitats de membres très démunis, leurs consultations médicales et leurs médicaments. Elle règle chaque année les frais de scolarité des enfants des membres. Chaque membre a également droit à une aide de 137 euros en cas de décès.

Malheureusement, les biens de l'union ont été confisqués par l'Etat il y a des années et aucun accord n'a été trouvé à ce jour.

Le conseil d'administration d'une coopérative se compose généralement de cinq personnes. Celui d'une coopérative de moins de 15 membres peut se limiter à un président. Toutes les coopératives élisent en général une commission de contrôle mais dans la pratique, cet organe fonctionne rarement. Sur les trois coopératives étudiées, deux seulement disposaient d'une commission de contrôle opérationnelle. Plusieurs raisons expliquent ce manquement, notamment la sous-estimation de l'importance du contrôle des activités et les compétences et capacités insuffisantes des membres de la commission. De surcroît, dans la plupart des cas, des liens familiaux ou de voisinage très forts empêchent un contrôle objectif des mesures administratives et financières prises par les organes de la coopérative.

Seulement deux des trois coopératives étudiées versent des ristournes à leurs membres en fin d'année. Ces ristournes sont converties en marchandises remises à chaque membre, dont la valeur varie de 6 à 7 euros par membre suivant les résultats de la coopérative constatés en fin d'exercice. La coopérative de São Domingos a parfois du mal à verser ces sommes car ses membres achètent des marchandises à crédit et le montant de leurs dettes annule celui des ristournes.

Les coopératives et la loi

La première constitution de la République du Cap-Vert fut approuvée pendant la neuvième session parlementaire de la première législature du 5 septembre 1980. Dans son article 11, cette loi fondamentale reconnaissait la propriété publique, la propriété privée et la propriété coopérative. Elle affirmait que cette dernière, organisée sur la base du libre consentement, faisait référence à la terre et à l'activité agricole, à la production de biens de consommation, à l'artisanat, à la petite entreprise et à d'autres activités déterminées par la loi.

Plus tard, l'Institut national des coopératives (INC) créé par décret en tant que service autonome de l'Etat soumis à un régime public eut pour mission de promouvoir le coopérativisme en l'étudiant, en le diffusant et en le popularisant et en mettant en œuvre la politique du gouvernement. L'INC devait également organiser et coordonner l'appui aux coopératives dans les domaines techniques, financiers et de la formation professionnelle.

Cet environnement juridique favorable aux coopératives fut radicalement transformé par un décret-loi de 1990 fortement inspiré du principe d'ajustement structurel «en vogue» à l'époque. La constitution de la République de 1992 mentionnait toujours expressément les coopératives mais les inscrivait dans le secteur privé défini comme étant constitué «des moyens de production dont la propriété et la gestion appartiennent à des personnes ou à des organisations

privées, y compris les coopératives». En 1994, un décret-loi supprima le Fonds d'appui aux coopératives (FAC), le remplaçant par la Caisse de crédit rural (CCR) qui avait pour mission d'octroyer des prêts aux coopératives, à l'exception des coopératives de consommation. Pour des raisons techniques et politiques, cette institution ne dura pas. Trois ans plus tard, un autre décret-loi supprima l'INC et le remplaça par la Direction générale de l'animation rurale et de la promotion coopérative du ministère de l'Environnement et de l'Agriculture qui avait pour mandat de promouvoir le coopératisme.

Enfin, la révision constitutionnelle de 1999 supprima toute référence au secteur coopératif, ne retenant que les acteurs économiques des secteurs public et privé. Par la suite, un autre décret abrogea tacitement le diplôme (document public) approuvant les règles générales des coopératives. Depuis lors, le secteur coopératif est régi par le code des entreprises commerciales qui ne fait aucune distinction entre les coopératives et les autres formes d'entreprises privées. En résumé, le mouvement coopératif livré à son sort est clairement en perte de vitesse.

Il convient toutefois de noter que les programmes d'ajustement structurel (PAS) n'ont eu aucune influence directe sur le développement coopératif au Cap-Vert, les coopératives n'étant pas visées par les exigences du Fonds monétaire international (FMI). Les années sombres qu'a connu le secteur ne sont pas imputables aux PAS mais au désengagement total du gouvernement capverdien. Et, si au cours de ces années des coopératives ont disparu, des organisations similaires comme des associations de développement communautaire, des entreprises communautaires et des groupements d'intérêt économique se sont constituées.

Ce constat a amené plus de la moitié des coopératives du pays à analyser les crises que traversait le mouvement coopératif capverdien, lors d'un atelier qui s'est tenu dans la ville de Praia en août 1999. A l'issue de cette rencontre est né le *Fóro Cooperativo* mandaté en janvier 2002 par le Premier ministre du Cap-Vert pour travailler en partenariat avec le gouvernement (ministère de l'Emploi et de la Solidarité) et la société civile. Ce forum avait pour objectif la relance et la consolidation du mouvement sur la base de projets qu'il avait identifiés et qui avaient été approuvés par le gouvernement. Le projet du *Fóro Cooperativo* de définition d'une politique nationale de développement coopératif remonte à 2003 mais n'a pas encore eu d'effets sur la législation.⁵ Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité alloue une petite subvention au *Fóro Cooperativo* (707 euros par mois) pour couvrir ses frais de fonctionnement. L'Etat prend en charge les coûts engagés par le Forum en vue d'obtenir des financements pour ses projets

⁵ Etude réalisée en 2005.

et le salaire des trois fonctionnaires qui lui sont affectés.

Les coopératives étaient enregistrées sans frais auprès de l'INC qui en avait légalisé 294, tous secteurs confondus, entre 1978 et début avril 1999. Depuis, cette fonction a été transférée au Service du notariat du gouvernement qui complique beaucoup le processus de reconnaissance juridique des coopératives. En effet, ce service ne dispose pas d'un personnel qualifié suffisant ni de règles transparentes pour s'acquitter correctement de sa tâche. En outre, le processus d'enregistrement (et de reconnaissance) coûte désormais 454 euros à chaque coopérative qui doit également produire un extrait bancaire prouvant que son capital social est libéré à hauteur d'un tiers au moins, soit 605 euros. Ces exemples ne sont que quelques-uns des facteurs qui rendent l'enregistrement des coopératives plus difficile. Il faudrait consulter le Journal officiel pour savoir combien de coopératives ont été enregistrées par le Service du notariat, ce dernier ne communiquant pas du tout avec le *Fóro Cooperativo*.

Déroute et rajeunissement

Les élites capverdiennes n'ont pas intériorisé le coopérativisme en termes d'efficacité économique et sociale mais plutôt comme la conséquence logique d'une idéologie dominante dont l'expression ultime était le régime à parti unique. Cette vision, qui prit fin avec la naissance de la 2^e République en 1991, n'était toutefois pas partagée par beaucoup. Pour la plupart des commerçants du pays, par exemple, les coopératives étaient un instrument conçu pour leur porter tort. Personne n'imaginait que la création de ce type de structures relevait avant tout d'un choix conscient et même d'un acte de citoyenneté responsable.

La 2^e République a introduit de nouvelles réformes visant à créer un cadre politique et institutionnel propice au développement du secteur privé, au travers de l'adoption d'une série de mesures politiques axées sur l'encouragement des investissements étrangers, la promotion des exportations, la libéralisation des marchés économiques et du travail, la privatisation des entreprises publiques et une réforme fiscale. Ces réformes ont annoncé un tournant dans l'histoire du mouvement coopératif capverdien : la fin du paternalisme de l'Etat et une nouvelle attitude de ce dernier à l'égard des coopératives considérées comme faisant partie du secteur privé. Le désengagement de l'Etat s'est traduit en premier lieu par l'affaiblissement puis par la disparition de deux instruments d'appui au mouvement coopératif, l'INC et le FAC, suivis par la confiscation⁶ des

⁶ Jacinto Santos, in: *O Cooperativismo em Cabo Verde: relato de um percurso*, Democracia, Sistemas Eleitorais e Economia Social/Assembleia Nacional de Cabo Verde, octobre 2002.

ressources générées par le mouvement coopératif⁷. Les coopératives ont perdu la visibilité et le poids social qu'elles avaient eu tant de mal à obtenir.

Concernant la structure du mouvement coopératif, les premières expériences d'intégration des coopératives ont vu le jour dans le secteur de la consommation et de la distribution où les unions de coopératives (2^e degré) et une fédération nationale de coopératives de consommation (3^e degré) ont été créées. Cette dernière réalise aujourd'hui un chiffre d'affaires annuel de 22 670 euros. Les unions de coopératives actuellement en place sont celles de Santo Antão, Fogo, Maio et Praia. Au travers de ce système d'intégration verticale, les coopératives cherchent à faire des économies d'échelle et à professionnaliser leur gestion. Encouragées par les avantages évidents de l'intégration, les coopératives de pêche de l'île de Santiago se sont aussi montrées intéressées par la constitution d'une union pour leur branche d'activité. Cependant, les difficultés financières des coopératives de base n'ont jamais permis de concrétiser ce projet. De surcroît, comme nous l'avons déjà souligné, les procédures d'enregistrement et de reconnaissance légale des coopératives ou des unions se sont révélées trop contraignantes.

Malgré la déroute du secteur coopératif, l'esprit coopératif reste très vivace dans l'économie sociale dont les coopératives, les mutuelles et les associations sont indissociables. Bien que leurs activités soient en phase avec les principes universels du coopérativisme, les structures relevant de l'économie sociale ne se considèrent pas comme des coopératives mais plutôt comme des associations. Elles échappent ainsi à la controverse que suscite l'identité coopérative. «Les coopératives ont échoué (...) en tant qu'outil de développement socio-économique», affirment de nombreux dirigeants politiques et analystes. Cette mauvaise image continue d'inquiéter les associations potentielles qui pourraient parfaitement opter pour la formule coopérative afin de participer à la société et d'agir pour un développement durable de leurs membres et de l'environnement dont elles font partie.

Malgré cette défiance, des initiatives comme le commerce équitable, la microfinance ou la micro-assurance peuvent favoriser l'émergence de nouvelles coopératives et stimuler celles qui existent déjà. Actuellement, au Cap-Vert, de nouvelles organisations à caractère mutualiste se développent très vite, de même que des associations communautaires aux objectifs socio-économiques proches de ceux des coopératives, des groupes partageant des intérêts communs qui

⁷ Lors de la 6^e assemblée régionale de l'ACI pour la région Afrique qui s'est tenue à Praia en juillet 2004, le Premier ministre du Cap-Vert, le Dr José Maria Neves, a annoncé dans son allocution d'ouverture la restitution, par son gouvernement, des biens confisqués au mouvement coopératif. Cette décision a été confirmée par le Conseil des ministres en décembre 2005.

s'appuient sur les principes et les valeurs coopératifs, etc. Le tableau 10.2 nous renseigne sur l'état actuel de ces associations informelles.

Les groupes d'auto-assistance et d'auto-promotion ne peuvent pas constituer un obstacle au potentiel de croissance des coopératives. Bien au contraire, il y a tout lieu de penser qu'ils sont véritablement intéressés par l'adoption d'une forme juridique pérenne respectueuse de leurs racines en termes de propriété et de leurs objectifs sociaux. Ces groupes ne visent qu'à satisfaire les besoins de leurs membres en matière de santé (mutuelle de santé), d'éducation (épargner via une tontine pour payer les frais de scolarité des enfants), d'habitation (travaux d'amélioration ou de construction: tontine, *djunta mon*)⁸ ou, lors du décès d'un membre, pour la prise en charge des frais funéraires. Il faut parvenir à un consensus politique appuyé par l'appareil d'Etat, les coopératives existantes et les organisations de la société civile admettant que ces groupes appartiennent au mouvement coopératif et sont reconnus légalement comme tels.

Tableau 10.2: Situation actuelle des organisations informelles

Type d'organisations	Nbre d'organisations	Nbre de membres
Mutuelles d'épargne et de crédit	32	3 850
Mutuelles de santé	4	1 210
Associations communautaires à vocation coopérative	65	2 562
Groupements d'intérêt économique*	données non disponibles	données non disponibles

Sources: *Fóro Cooperativo*, Plate-forme des ONGs au Cap-Vert et OASIS (Organisation des associations de développement communautaire de l'île de Santiago), 2005.

⁸ Pratique séculaire d'entraide pour la construction de cabanes ou lors des travaux agricoles (main-d'œuvre).

Bailleurs de fonds et aide externe: Un appui crucial mais hésitant

L'économie capverdienne s'appuie majoritairement sur le secteur des services (commerce, transport et services publics). En 2002, les services représentaient environ 71,6 pour cent du PIB, contre 17,2 pour cent pour l'industrie et 11,2 pour cent pour le secteur agricole (basé sur l'agriculture de subsistance) et la pêche.

Cependant, l'économie reste très dépendante de l'aide externe et des transferts d'argent des émigrés. L'aide publique au développement, qui s'élevait à 24,1 pour cent du PIB en 1998 et à 23,3 pour cent en 1999, n'était plus que de 13,5 pour cent en 2001. Les transferts des émigrés représentaient presque 10 pour cent du PIB en 2001. L'aide publique au développement et ces transferts compensent l'absence d'épargne des ménages au Cap-Vert et encouragent les investissements.

Dans le même ordre d'idée, le secteur coopératif dépendait et continue de dépendre d'appuis externes. Entre 1980 et 1990, les coopératives capverdiennes ont connu une prospérité sans précédent grâce aux apports extérieurs. Le taux de pénétration du secteur à la fin de cette décennie atteignait 6 pour cent. Pendant cette période, les coopératives ont mobilisé en moyenne plus de 350 000 euros par l'intermédiaire de la coopération internationale et de l'appui de diverses organisations comme la FAO, HIVOS (Pays-Bas), ICCO (Pays-Bas), Oxfam, Solidarité Socialiste (Belgique), l'Association Cap-Vert Genève (Suisse), Danida (coopération danoise), Konrad-Adenauer-Stiftung (Allemagne), l'OCPLP, l'ACI, l'agence USAID et le BIT.

Après 1992, l'Etat s'est brutalement retiré de la sphère coopérative, sans préparation à la transition pour responsabiliser les membres des coopératives. Il a également confisqué tous les biens accordés au mouvement coopératif par les organisations internationales et promu, pour des motifs politiques, des associations communautaires comme alternative au modèle coopératif. Cette attitude a démotivé la plupart des bailleurs de fonds internationaux au point qu'ils ont cessé de financer les coopératives. Cependant, plusieurs partenaires nationaux et internationaux, à savoir le PNUD, le programme CoopReform du BIT, l'Union européenne, ADCI/VOCA et ADF, ont marqué leur intérêt pour appuyer les efforts engagés par le Cap-Vert en vue de renforcer l'autonomie et la viabilité des coopératives et des associations et de réviser la politique et la législation du pays relatives aux coopératives.

Aujourd'hui, le secteur coopératif a perdu presque tous les bailleurs de fonds mentionnés ci-dessus, à l'exception de l'ACI, d'ADF et du BIT (programme STEP),

de la plate-forme des ONGs capverdiennes et du Programme national de lutte contre la pauvreté (PNLP). C'est par le biais d'actions isolées que des coopératives réussissent à obtenir une assistance financière et technique d'ONGs nationales et étrangères. L'assistance est généralement d'ordre financier (appui institutionnel, fonds de roulement, projets productifs concrets, etc.) et axée sur la formation des cadres des coopératives en organisation, gestion et comptabilité.

Si les bailleurs de fonds hésitent à appuyer les coopératives du Cap-Vert, le gouvernement n'est pas très impliqué non plus. Le *Fóro Cooperativo* est la seule structure d'appui aux coopératives et aux mutuelles. Le Cap-Vert ne possède ni écoles ni instituts de formation dédiés aux coopératives. Plusieurs structures faitières, les unicoops et un organe fédératif, la Fenacoop, apportent leur soutien aux coopératives de base. Les coopératives de consommation étudiées dans le cadre de ce travail ne font pas grand cas des services qu'elles reçoivent des organisations faitières ou de la Fenacoop. Elles avancent que ces structures donnent la priorité aux activités commerciales, et donc à la recherche du profit, en oubliant les aspects sociaux et la formation. En ce sens, ces structures ne respectent pas la loi sur les coopératives qui leur impose d'investir dans l'éducation et la formation des membres.

Un faible apport en termes d'emploi

D'une manière générale, le faible taux de création d'emplois au Cap-Vert tient à une économie peu diversifiée et au fait que les secteurs porteurs de croissance du pays requièrent souvent beaucoup de capitaux. En conséquence, la main-d'œuvre disponible augmente plus vite que le taux de création d'emplois. Dans le secteur coopératif, les coopératives de consommation possèdent la plus forte proportion de travailleurs non-membres. Des chiffres de l'ACI de 1995 indiquent que le secteur coopératif représentait 209 travailleurs indépendants, 306 salariés et 87 emplois induits.

Les experts que nous avons interrogés ont confirmé que depuis 1995, la création d'emplois par les coopératives reconnues légalement augmentait de façon timide mais régulière. Les groupements d'intérêt économique (GIE) se consacrant par exemple à la menuiserie mécanique, à la coupe et à la couture, ont un impact certain sur l'emploi mais nous ne disposons pas de données pour valider cette constatation. La soixantaine d'associations de développement communautaire créées depuis les années 1990 ont un effet important sur l'emploi. Elles sont très présentes dans les communes rurales où elles exercent des activités liées à la construction de citernes communautaires ou familiales, de digues ou de barrages (pour la conservation des ressources en eau ou des sols), de plantation d'arbres ou de construction de routes vicinales. Ces activités relèvent de contrats

avec les ministères concernés, à savoir le ministère de l'Agriculture et le ministère des Infrastructures et des Transports qui reçoivent un appui financier des Etats-Unis. Contrairement à l'emploi dans les coopératives, celui-ci est saisonnier ou occasionnel. Tout dépend du nombre de contrats signés par l'association, de la charge de travail qu'ils représentent et, par conséquent, de la durée de ce travail. Néanmoins, ces associations feraient travailler régulièrement plus de 2 000 personnes.

La qualité du travail au sein des coopératives du Cap-Vert est également faible. En cela, les coopératives ne se distinguent pas des autres entreprises du pays. Il n'y a pas de sécurité de l'emploi, pas de formation, pas d'assurance ni d'avantages sociaux et les rémunérations sont peu élevées.

Réduction de la pauvreté et protection sociale: A qui incombent-elles ?

A l'heure actuelle, la pauvreté continue à augmenter au Cap-Vert, du fait de la faible performance globale de l'économie du pays. Les femmes chefs de famille sont particulièrement touchées mais aussi les jeunes et la population rurale. Leur niveau de vie est bas; selon les estimations, 37 pour cent de la population vit avec moins d'un dollar par jour.

Au niveau national, il existe un programme de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ciblant un groupe plus ou moins homogène et axé sur la création d'infrastructures sociales plutôt que sur l'appui et la promotion d'emplois alternatifs qui augmenteraient directement le revenu des personnes. Le programme propose également des microcrédits et encourage les initiatives d'auto-promotion et génératrices de revenu. Certains sont d'avis cependant qu'il aggrave la situation des démunis puisque les gains de productivité sont transférés aux organismes de prêt qui appliquent des taux d'intérêt pouvant atteindre 36 pour cent.

Les coopératives du Cap-Vert ne jouent pas un rôle majeur dans la réduction de la pauvreté. En premier lieu, la pauvreté dans ces îles est un phénomène rural puisque 70 pour cent des démunis vivent à la campagne. La plupart des coopératives encore actives sont basées dans les villes ou à proximité. Deuxièmement, les différents protagonistes n'ont pas la même vision de la mission exacte des coopératives. Les dirigeants des coopératives sont préoccupés avant tout par l'aspect économique tandis que les membres privilégieraient un rôle plus interventionniste de la coopérative pour résoudre leurs problèmes quotidiens. Ce n'était pas l'avis des membres des coopératives de consommation

que nous avons étudiées. Le *Fóro Cooperativo* ne s'est pas impliqué dans les programmes nationaux et internationaux de réduction de la pauvreté de ces 15 dernières années.

Concernant l'extension des mécanismes de protection sociale, les coopératives pourraient être amenées à jouer un rôle important. L'auto-promotion ou *djunta mon* a été et reste un trait de la vie populaire, en particulier dans les zones rurales, où elle s'applique aux travaux des champs et communautaires, au financement des dépenses de consommation quotidienne ou à l'enterrement de proches.

Il n'existe aucun système de protection sociale spécifique aux coopératives, bien que quelques coopératives comme *Simplicidade* et *Don Bosco* soient membres du système de prévoyance sociale géré par l'Etat, l'INPS.

Récemment, le gouvernement a manifesté son intérêt pour de nouveaux instruments de protection sociale, en s'appuyant sur les activités d'associations communautaires et d'organisations internationales comme le BIT (programme STEP), la Banque mondiale et l'OMS. Cette attitude est également le résultat des actions de promotion et de sensibilisation menées par le *Fóro Cooperativo*. Depuis 2002, celui-ci conduit le développement de réseaux mutualistes dans les domaines de la santé et de la protection sociale, et cible le même groupe que les coopératives. Aujourd'hui, 2 000 familles environ sont encadrées par ce système et l'objectif est d'atteindre 10 000 familles d'ici fin 2008.

Cette tâche pourrait être facilitée si les coopératives travaillaient en partenariat, en impliquant leurs membres dans un système de sécurité et de prévoyance sociales en milieu rural qui fonctionnerait comme une alternative au système de prévoyance sociale classique géré par l'Etat qui ne couvre que 25 pour cent de la population du pays, surtout dans les villes.

Conclusion: Les premières étapes d'un long parcours

Comme dans beaucoup de pays en développement, le secteur coopératif du Cap-Vert a été durement touché par les stratégies post-coloniales. Quelque 200 coopératives n'ont pas survécu. Les autres s'accrochent, sont moribondes ou au bord de la faillite. Ces structures ne sont plus appréciées comme dans les années 1980. Le mot « coopérative » semble avoir perdu sa raison d'être. Il y a plusieurs raisons à cela, notamment le fait qu'aucune attention particulière n'est accordée à la promotion du concept de coopérative, mais aussi un manque de

rigueur et quelques cas de mauvaise gestion qui ne sont pas réglés de manière adéquate.

Il apparaît nécessaire, tant au niveau national que local, de faire la promotion de l'idéal coopératif, de présenter les bonnes pratiques coopératives, d'éduquer, de former et de populariser l'éthique coopérative. Les mesures de promotion suivantes notamment, sont indispensables:

- Former les dirigeants des coopératives à la défense de la cause (plaidoyer). Le secteur coopératif a besoin de références positives et de protagonistes pouvant contribuer à améliorer l'image des coopératives dans la société capverdienne;
- Concevoir un modèle de communication inter-coopérative et avec la société civile, de façon à valoriser les résultats obtenus et diffuser les principes et les valeurs coopératifs aussi efficacement que possible. Dans cette optique, il est essentiel de doter les coopératives des ressources et des compétences nécessaires;
- Définir une vision stratégique pour le secteur, en donnant la priorité au développement de partenariats pour la promotion – en impliquant les organisations de la société civile, notamment les syndicats, les mutuelles et les associations communautaires de base – d'autant plus que ces organisations n'ont pas de contacts entre elles à l'heure actuelle.

La bonne nouvelle, c'est que les premières étapes ont déjà été franchies. Les dirigeants des coopératives et le *Fóro Cooperativo* ont lancé un débat sur la façon de résoudre les nombreux problèmes que rencontre le mouvement, et prévoient d'organiser un congrès national sur les coopératives où les divers acteurs pourraient contribuer à la recherche de solutions.

Sources

L'auteur tient à remercier les personnes suivantes pour leur précieux apport en termes d'informations : Manuel Moreira (Fóro Cooperativo), Arlindo Silva, Armando Freire et Jose Luis Barbosa (Fenacoop), Teodora Neves (coopérative Simplicidade), Maria Celeste Pereira (coopérative de consommation Sao Domingos), Eduardo Afonso Cardoso (coopérative Adalgiza Moniz), Joao Pedro Delgado et Advino Fonseca (Unicoop Fogo et Santo Antao), Francisco Tavares (INE), Jacinto Santos (INC), H. Lopes Vaz et Silvino Monteiro Barbosa (coopérative de menuiserie Trabalho e Progresso).

Sigles et acronymes

ACOPAM	Appui associatif et coopératif aux initiatives de développement à la base
ADF	African Development Foundation
CCR	Caisse de crédit rural
DECRP	Document stratégique de croissance et de réduction de la pauvreté
DEPC	Département d'étude et de programmation coopérative
DGP	Direction générale du plan
GIE	Groupement d'intérêt économique
FAC	Fonds d'appui aux coopératives
FENACOOOP	Fédération nationale des coopératives de consommation
INC	Institut national des coopératives
INE	Institut national de statistiques
INPS	Institut national de prévoyance sociale
PNLP	Programme national de lutte contre la pauvreté
OCPLP	Organisation des coopératives des peuples de langue portugaise
UNICOOP	Union des coopératives de consommation

Bibliographie

- IDRF. *Análise das despesas directas dos agregados familiares com a saúde: Relatório preliminar, 2001-2002*, (IDRF).
- Assembleia Nacional de Cabo Verde. 2002. *Democracia, Sistemas Eleitorais e Economia Social*. Forum parlementaire organisé à Praia les 15 et 16 avril 2002. (ANCV, Praia).
- Birchall J. 2003. *Rediscovering the cooperative advantage: Poverty reduction through self-help* (Genève, BIT).
- Birchall J. 2004. *Cooperatives and the Millennium Development Goals* (Genève, BIT).
- BIT (sans date). *Cooperating out of poverty: the global cooperative campaign against poverty* (Genève, BIT).
- BIT. 2000. Bureau sous-régional pour l'Afrique centrale, *13th Panafrican Conference on Cooperatives, 24-28 juillet 2000*, (Yaoundé).
- Develtere P. 1998. *Economie sociale et développement : les coopératives, mutuelles et associations dans les pays en développement* (Bruxelles/Paris, De Boeck Université).
- Develtere P. 2002. *L'économie sociale et la coopération au développement: Quo Vadis?* Document diffusé lors d'un colloque sur l'Economie sociale et le développement local dans le cadre des Quinzièmes entretiens au Centre Jacques Cartier, Grenoble, 9-11 décembre 2002.
- DGP. 2004. *Documento de estratégia de crescimento e de redução da pobreza (PRSP)* (Cap-Vert).
- DGP. 2005. *Objectivos do Milénio para o Desenvolvimento em Cabo Verde: Relatório 2004: uma avaliação dos esforços realizados*, (Praia).
- FENACOOP (2001-2004). *Relatórios financeiros e de actividades da Fenacoop* (Cap-Vert).

- Fóro Cooperativo. 2005. *Broad Lines of the Action Plan 2005-2007: Promotion of Health Mutuals in Santiago Island**, (*Traduction : titre portugais non communiqué).
- INE (2001-2002). *Demographic and Socioeconomic Characteristics*, (Cap-Vert, IDRF).
- INE (2001-2002). *O Perfil da Pobreza em Cabo Verde*, (Cap-Vert, IDRF).
- Ministère de l'Emploi et de la solidarité, Direction générale pour la solidarité sociale. 2005. *Estratégia de Protecção Social em Cabo Verde*.
- PNUD. 2001. *Project to Revitalise the Cooperative Movement in Cape Verde* (Praia).
- PNUD. 2004. *National human development report: Cape Verde*.
- PNUD. 2005. *National human development report: Cape Verde*.
- Schwettmann J. 1997. *Cooperatives and employment in Africa* (Genève, BIT).

Chapitre 11 – La relance du mouvement coopératif rwandais

Jean Damascène Nyamwasa¹

Introduction: Un mélange de formes de coopération traditionnelle et moderne

Le mouvement coopératif rwandais s'inscrit dans un vaste mouvement associatif qui existe aussi bien en ville qu'en milieu rural. Il trouve ses origines dans l'histoire de la coopération pour le développement et dans l'évolution du contexte politique et socio-économique du pays. Parler du mouvement coopératif sans faire référence au mouvement associatif est impossible car les deux sont étroitement liés, au risque d'être parfois confondus.

En Afrique, l'esprit coopératif s'apparente à un esprit communautaire mais sans organisation formelle (Ntavyohanyuma et Yakunda, 1992: 7). La population rwandaise, majoritairement rurale, s'est organisée depuis longtemps au travers de structures sociales basées sur la solidarité en vue d'assurer une protection mutuelle, la gestion des conflits et une entraide. C'est ainsi qu'on trouve des pratiques collectives anciennes à dominante sociale telles que les services de proximité informels de transport de malades et l'assistance pour la construction de logements.

Les premières pratiques collectives orientées vers la production impliquaient essentiellement de solliciter l'aide des voisins pour cultiver un champ (*ubudehe*). Cette pratique ponctuelle et non rémunérée évolua vers la formation d'associations d'assistance mutuelle appelées tontines (*ibimina*). Plusieurs types de tontines apparurent, pour la mise en commun de la main-d'œuvre et de la production agricole, et enfin la forme moderne de tontines financières.

¹ Jean Damascène Nyamwasa est ingénieur agronome et a obtenu son diplôme en 1987 à l'Université nationale du Rwanda. Il a évolué principalement dans le mouvement coopératif en travaillant au ministère chargé des coopératives, puis dans une ONG de recherche et de formation coopératives, IWACU. Depuis 1997, il est consultant en développement rural.

Jusqu' alors, la gestion commune n'avait pas encore été introduite. Les associations ne possédaient pas de patrimoine commun au sens économique du terme.

Comme partout en Afrique, le mouvement coopératif moderne fut introduit par les colonisateurs. Il s'appuie largement sur la notion de patrimoine commun au sens économique du terme. Pour le mettre en place, les colonisateurs enseignèrent aux producteurs locaux les principes coopératifs universels. Au Rwanda, durant l'époque coloniale, les coopératives étaient essentiellement organisées autour des produits d'exportation (café et thé) et de l'exploitation minière. Au moment de l'indépendance en 1962, le pays comptait huit coopératives agréées totalisant 22 475 membres inscrits (Ntavyohanyuma et Yakunda, 1992).

Après l'indépendance, le développement du milieu rural par l'intermédiaire du mouvement coopératif devint un mot d'ordre dans beaucoup de pays en développement dont le Rwanda. L'Etat, à travers ses structures administratives et ses projets de développement, institua une approche coopérative très dynamique et directive qui entraîna la création d'associations et de coopératives parfois sans implication effective des membres.

Vers les années 1980, cette approche fut relayée par les ONGs qui présentaient la particularité de fournir des services à la demande et mettaient tout particulièrement l'accent sur la formation des leaders paysans. Les incitations à la formation de coopératives aboutirent à la création de plusieurs coopératives de base structurées à leur tour en intergroupements (au niveau des communes administratives) et parfois en unions coopératives.

Toutefois, ces structures régionales, et parfois même nationales, d'apparence quelque peu artificielle, ne survécurent pas longtemps et plusieurs intergroupements et unions coopératives firent faillite assez vite. Les producteurs agricoles commencèrent à se montrer critiques à l'égard du système coopératif. Leur participation aux coopératives formelles commença à faiblir mais parallèlement des associations plus petites parvinrent à résister. Ces groupements avaient la particularité de combiner le modèle coopératif moderne avec des formes traditionnelles d'entraide. Certains, par exemple, révisèrent le système de gestion des champs collectifs. D'autres purent développer des services de crédit aux membres au travers d'un système de caisses-tontines, de caisses de secours (mutuelles) aux membres en difficulté (à l'occasion d'une maladie ou de funérailles) et de prêt mutuel de main-d'œuvre en période d'intense activité agricole.

Après la guerre et le génocide de 1994, le travail des ONGs d'assistance humanitaire favorisa le redressement des associations et des coopératives qui, comme toutes les institutions du pays, avaient souffert des effets destructeurs de cette période. Cependant, cette assistance contribua également à raviver le sentiment de dépendance financière.

Pendant la période qui suivit, le mouvement coopératif réussit à se structurer et à se consolider dans certains domaines économiques porteurs, l'existence d'un appui extérieur ayant toujours servi de tremplin. Les coopératives relevant de filières économiquement rentables changèrent rapidement de mentalité; au lieu de chercher à attirer des subventions, elles adoptèrent une attitude de défense des intérêts économiques communs au travers de la fourniture de facteurs de production, d'une gestion commune des infrastructures de production et de la négociation de prix rémunérateurs pour la vente de la production. Il s'agissait notamment des associations et des coopératives des filières riz, thé et café. Le secteur de l'épargne et du crédit s'inscrivit aussi dans cette dynamique.

Le mouvement coopératif rwandais actuel combine donc des structures coopératives modernes avec des formes traditionnelles d'entraide communautaire. Les premières étant dominées par des intérêts économiques et les secondes par des intérêts sociaux, le point d'équilibre est toujours difficile à trouver. Cela explique la persistance des petites associations qui, malgré leur faible rentabilité économique, survivent grâce à leur viabilité sociale, mais aussi la disparition des grandes coopératives et de leurs intergroupements acculés à la faillite car non rentables.

Les recherches réalisées dans le cadre de cette étude se sont appuyées principalement sur l'analyse de la documentation existante sur le mouvement coopératif et sur des entretiens avec des personnes travaillant dans divers organismes pertinents: centres de recherche, institutions publiques, ONGs et coopératives. Deux études de cas menées auprès de l'Union des coopératives rizicoles au Rwanda (Uncorirwa) et de l'Union des banques populaires du Rwanda (UBPR) ont permis de soutenir et d'illustrer les idées développées dans le texte.

Cette étude présente successivement les principales caractéristiques du mouvement coopératif au Rwanda et analyse le rôle du gouvernement dans la structuration des coopératives, le potentiel de croissance, le cadre institutionnel et financier et l'impact des coopératives sur la création d'emplois, la réduction de la pauvreté et la protection sociale. Enfin, l'étude aborde les aspects en rapport avec l'expression et la représentation des coopératives.

Caractéristiques du mouvement coopératif rwandais

Le mouvement coopératif rwandais se caractérise par la prédominance des groupements informels, l'importance des coopératives d'épargne et de crédit (COOPEC), la disparition des coopératives multifonctionnelles et des intergroupements institués sur une base géographique et la tendance à une structuration des coopératives par catégorie de produits.

La prédominance des groupements à vocation coopérative

Le mouvement coopératif est largement dominé par des groupements informels à vocation coopérative, c'est-à-dire des entités qui ne remplissent pas encore toutes les conditions exigées pour être reconnues en tant que coopératives.²

La loi sur les coopératives de 1988 voulait en fait légaliser une multitude de groupements préexistants et sans personnalité juridique, dans l'espoir de les voir évoluer progressivement vers une forme coopérative plus structurée. La loi prévoit une période de transition de quatre ans, avec une possibilité d'extension de deux ans. Toutefois, ce délai est rarement respecté et les groupements ont tendance à conserver indéfiniment leur caractère informel.

Un inventaire exhaustif effectué en 2003 dans la province de Ruhengeri (une des onze provinces)³ montre que parmi 4 869 organisations recensées, plus de 80 pour cent soit 3 895, étaient des organisations de production se consacrant à l'agriculture, à l'élevage, à l'artisanat et au commerce. Elles totalisaient 231 456 membres, soit 48,6 pour cent de la population adulte de la province (Care International, 2003). La plupart des associations couvertes par l'étude exerçaient une activité économique. En d'autres termes, 3 895 associations pouvaient être considérées comme des coopératives ou des groupements à vocation coopérative en vertu de l'article 53 de la loi de 1988. Toutefois, leur rôle restait ambigu dans la mesure où elles combinaient souvent les fonctions des trois types d'organisation de l'économie sociale définies par Develtere (1998): mutuelles, coopératives et associations.

En effet, l'inventaire a montré que la plupart des groupements combinaient deux à trois activités, principalement l'agriculture, l'élevage et l'épargne et le crédit. En outre, les groupements pourvus d'une petite caisse mutuelle pour assister les membres en difficulté (maladie, funérailles) ou contribuer à certaines fêtes (mariage) sont très répandus. Par rapport à la classification de Develtere (1998), leurs fonctions les rangent parmi les coopératives (production de biens et de services à vendre,

² Article 53 de la loi n° 31/1988 du 12 octobre 1988 portant organisation des coopératives.

³ Depuis janvier 2006, le nombre de provinces a été ramené de onze à quatre, plus la ville de Kigali.

cotisations et parts sociales récupérables en cas de départ, ristournes aux membres) mais aussi parmi les mutuelles (prêts ou fonds non remboursables proposés aux membres, cotisations périodiques à la caisse mutuelle) ou les associations (entités défendant les intérêts des producteurs d'une même filière).

A mesure qu'un groupement évolue, il est clair que l'une de ces fonctions se développe plus vite et devient déterminante pour identifier définitivement le groupement comme coopérative, association ou mutuelle. Malheureusement, la grande majorité de ces groupements n'évoluent guère.

Même si les statistiques disponibles ne concernent qu'une seule province, il y a lieu de penser que la situation est comparable dans les autres provinces. Le mouvement associatif reste un trait caractéristique de la vie socio-économique du Rwanda.

L'importance des COOPEC au Rwanda

L'étude de Care International dans la province de Ruhengeri montre que l'épargne et le crédit sont souvent liés aux autres activités des groupements. Cette tendance ne s'observe pas seulement en milieu rural mais aussi en ville dans des coopératives de travailleurs des secteurs formel et informel.

La présence sur le terrain de plusieurs institutions proposant du crédit et souvent gérées de façon anarchique a amené la Banque nationale du Rwanda à émettre deux instructions: l'une en 2002 relative à la réglementation des activités de microfinance et l'autre en 2003 relative à la réglementation des COOPEC.

Parmi les 228 institutions de microfinance (IMF) agréées par la Banque nationale en février 2006, 211 étaient des coopératives. Ces coopératives d'épargne et de crédit possèdent une large clientèle tant urbaine que rurale. La plus grande, l'Union des banques populaires, comptait 149 agences et 398 799 sociétaires en 2004, soit un taux de pénétration de 12 pour cent de la population adulte.

Comment expliquer un tel foisonnement des institutions de microfinance, y compris des COOPEC? Trois hypothèses peuvent être avancées:

- La suspension des activités de crédit des ONGs pendant la période d'urgence nationale qui a suivi le génocide de 1994 a créé une demande. En effet, l'apport de crédits par ces ONGs et les sponsors des projets de développement était suspendu depuis 2002 par l'instruction de la Banque nationale. Ces acteurs ont fait appel aux IMF existantes ou aidé à en créer de nouvelles afin de trouver des partenaires capables de prendre la relève de ces activités.

- La demande de crédits en milieu rural est forte, vu le niveau de pauvreté élevé imputable à des facteurs structurels et aux séquelles du génocide (60 pour cent de la population rwandaise vit en dessous du seuil de pauvreté).
- La générosité des bailleurs de fonds qui financent les IMF. Exception faite des Banques populaires et de quelques autres coopératives d'épargne et de crédit, la majorité des IMF ont été créées avec l'appui de bailleurs de fonds extérieurs.

Disparition des coopératives multifonctionnelles et des unions coopératives

Dans la plupart des cas, les coopératives et les groupements similaires travaillent de façon isolée. L'étude menée par Care International en 2003 a montré que l'organisation en structures régionales et nationales restait peu développée dans la province de Ruhengeri. La même réalité s'observe dans les autres provinces.

Les intergroupements, les unions coopératives et les coopératives commerciales créées dans les années 1970 à 1990 ont pour la plupart disparu suite à une mauvaise gestion ou au manque d'intérêt des membres. C'est le cas des 69 silos coopératifs (coopératives de stockage) et des 490 coopératives commerciales (également appelées coopératives multifonctionnelles) recensés en 1990 (Ntavyohanyuma et Yakunda, 1992).

La raison principale de leur faillite est surtout le manque d'intérêt commun. En effet, les coopératives commerciales (silos ou magasins)⁴ étaient constituées dans le cadre de projets gouvernementaux pour mettre des produits de première nécessité à la disposition de la population (denrées alimentaires, produits manufacturés et équipements ménagers). Les membres n'avaient rien de commun si ce n'est d'appartenir à la zone géographique couverte par les projets.

Concernant les intergroupements, certains ont disparu et d'autres se sont restructurés, sur la base des trois conditions indispensables au développement d'un groupement telles que définies par Hussi et al. (1993): (a) les membres doivent s'associer pour satisfaire un besoin réel, (b) le groupement doit être basé sur la participation et la contribution des membres et (c) le groupement doit être viable économiquement, compétitif et générateur de revenus pour ses membres.

⁴ Dans cette étude, les termes «coopératives commerciales» et «coopératives multifonctionnelles» désignent ce que d'autres appellent les coopératives de consommation.

Tendance à une structuration verticale par filière

La structuration des coopératives autour de filières agricoles rentables offre la perspective d'un avenir meilleur. Les marchés à plus fort potentiel sont ceux du riz, du thé, du café, du blé, de la pomme de terre, du manioc et du maïs.

Le cas des coopératives rizicoles est le plus parlant. En effet, les riziculteurs ont mis en place une structure à trois niveaux: les producteurs sont organisés en coopératives de base, elles-mêmes constituées en unions coopératives qui forment la fédération nationale.⁵ Le succès de ces coopératives peut être attribué aux encouragements du gouvernement qui a commencé à mettre en valeur les marais, mais surtout à la rentabilité de la culture.

Concernant la filière thé, la fédération nationale Ferwathé coiffe tous les producteurs de thé membres de coopératives.

Les producteurs de la filière café sont moins organisés. En effet, on estime actuellement leur nombre à plus de 450 000 dans le pays mais on ne recense que 93 coopératives et 36 265 membres. Aucune structure fédérative n'a encore été formée.

Une dynamique de structuration est amorcée autour des filières de la pomme de terre, du blé, du maïs et du manioc. Mais jusqu'à présent, le caractère associatif domine et les fonctions économiques ne sont pas encore très développées.

Dans les autres secteurs tels l'artisanat, l'habitat, la pêche et l'élevage, il existe quelques associations et coopératives qui restent encore très peu structurées.

Quel rôle pour l'Etat ?

Un cadre politique incitatif, peu contraignant mais indiquant la direction

L'action coopérative au Rwanda commença avec la promulgation, par le colonisateur belge, des décrets d'août 1949 et de mars 1956. Malgré l'accession du Rwanda à l'indépendance en 1962, la coopération ne fut pas dotée avant novembre 1966 d'un cadre juridique approprié. Ce dernier fut graduellement amendé afin d'offrir une plus grande clarté. En 1988, la loi⁶ sur les coopératives améliora celle de 1966 et combla certaines de ses lacunes (Ntavyohanyuma et Yakunda, 1992).

⁵ La terminologie porte encore à confusion puisqu'on utilise le terme « unions coopératives » au niveau des provinces et au niveau national.

⁶ Loi n°31/1988 du 12 octobre 1988

Ces deux lois sont assez libérales. Celle de 1988 reconnaît même l'existence des groupements qui n'ont pas encore rempli toutes les conditions exigées pour s'enregistrer en tant que coopératives.

Depuis l'indépendance du Rwanda, le gouvernement a toujours promu la création d'associations. Les ONGs ont fait de même depuis les années 1980. Cette politique a engendré des groupements et des coopératives fragiles créés dans le but d'obtenir les subventions du gouvernement ou les financements des projets de développement. Le gouvernement, au travers des responsables des communes et des préfectures et des dirigeants du mouvement coopératif, devait s'assurer du respect des principes coopératifs par ces structures. Il n'a jamais rempli ce rôle, et ce pour plusieurs raisons, notamment liées aux moyens financiers limités du ministère compétent, le manque de qualification et de formation du personnel et l'utilisation des coopératives à des fins plus politiques qu'économiques.

Le processus d'obtention de la personnalité juridique est très lent. Les procédures sont centralisées par le ministère et les petits groupements ne voient pas bien l'intérêt d'un tel statut. Malgré l'absence de données statistiques, on estime que le pays compte maintenant 370 coopératives enregistrées, un chiffre insignifiant au regard des milliers de groupements à vocation coopérative que compte chaque province.

Un gouvernement conscient du potentiel des coopératives

Après la guerre et le génocide de 1994, la charge des coopératives a été confiée à divers ministères. Les statistiques sur le mouvement ont été perdues lors du transfert du portefeuille entre le ministère de la Jeunesse, le ministère du Commerce et le ministère des Affaires sociales.

Les bureaux coopératifs des communes et des provinces ont été supprimés. Toutefois, en créant un groupe de travail lors du Conseil des ministres du 29 juillet 2005, le gouvernement a voulu affirmer son ambition de faire des coopératives un instrument de réduction de la pauvreté aussi bien en milieu rural qu'urbain.

Le groupe de travail a pour mission (a) de préparer un cadre politique et juridique adapté à la promotion des coopératives, (b) d'analyser la situation actuelle du secteur coopératif et (c) de préparer la mise en place d'une commission nationale de régulation des coopératives. Selon son président, la nouvelle approche limite le rôle de l'Etat à la régulation, à l'enregistrement, au suivi et au règlement des conflits.

La dynamique du mouvement coopératif

Pour analyser le dynamisme du secteur coopératif au Rwanda, il faut examiner son rôle dans les secteurs de l'économie où les coopératives sont particulièrement bien structurées, à savoir la riziculture, la théiculture, la caféiculture et l'épargne et le crédit. Le nombre de membres, la part de marché et les capacités d'autofinancement des coopératives constituent autant d'indicateurs de ce dynamisme.

Les coopératives rizicoles, un secteur en expansion

Les coopératives rizicoles contrôlent la presque totalité de la production du riz. En 2004, elles couvraient 7 198 ha et comptaient 40 148 membres. La production s'élevait à 32 000 tonnes de riz paddy équivalant à 20 800 tonnes de riz blanc, soit 35 pour cent des besoins nationaux.⁷

Les coopératives rendent divers services à leurs membres: appui technique agricole, entretien des infrastructures hydro-agricoles, crédit pour l'achat de facteurs de production et commercialisation de la production.

Chaque producteur participe à la vie de sa coopérative en acquérant des parts sociales à hauteur de 1 000 à 2 000 francs rwandais (frw) en général. Il verse aussi une redevance annuelle de 150 à 250 frw par are. Ces redevances constituent l'essentiel des revenus des coopératives primaires. La cotisation annuelle à l'Union nationale des riziculteurs Ucorirwa s'élève à 200 000 frw par coopérative membre.

Les coopératives théicoles face à la privatisation

En 2004, les coopératives membres de la Fédération des théiculteurs du Rwanda (Ferwathé) représentaient 30 097 producteurs et couvraient une superficie de 8 868 ha sur un total de 12 869 ha (soit 69 pour cent des plantations de thé). En 2003, leur production s'élevait à 47 480 680 kg de thé vert équivalant à 10 551 262 kg de thé sec, soit 76 pour cent de la production totale du pays (13 922 827 kg de thé sec).

Ces coopératives rendent des services variés à leurs membres: elles négocient les prix du thé vert avec le gouvernement, mettent en place des pépinières pour la réhabilitation et l'extension des superficies emblavées, organisent les travaux d'entretien des pistes, l'encadrement agricole, la cueillette et l'écoulement des

⁷ La Banque nationale estime les besoins nationaux en riz blanc à 60 000 tonnes par an.

feuilles vertes vers l'usine. Les cotisations à la Ferwathé sont calculées sur la base de 0,4 frw par kilo de feuilles vertes. Les coopératives primaires tirent leur revenu des parts sociales (1 000 à 8 000 frw par membre), des frais d'encadrement et des frais d'entretien des pistes (5 à 8 frw par kg de thé vert) versés par les membres.

La privatisation des usines de thé a commencé en 1998. Le gouvernement a accepté de céder automatiquement 10 pour cent des actions aux coopératives. Pour les autres actions, les coopératives étaient en concurrence avec le secteur privé. La privatisation de deux usines (Mulindi et Pfunda) sur huit est terminée. Les coopératives détiennent 45 pour cent des actions de l'usine de Mulindi.

Le démarrage prudent des coopératives de caféiculteurs

En 2004, le nombre de producteurs de café était estimé à 450 000. Il existe maintenant 93 groupements et coopératives de caféiculteurs regroupant 36 265 membres, soit 8 pour cent des producteurs.

Onze des dix-huit stations de lavage appartiennent à des coopératives (soit 61 pour cent). Exception faite des coopératives qui gèrent ces stations, les autres groupements caféicoles sont généralement peu dynamiques. Quelques coopératives ont cependant tenté de commercialiser le café parche produit par les membres mais peu ont réussi en raison de problèmes administratifs.

L'intérêt des COOPEC pour la microfinance

Le réseau des Banques populaires créé en 1975 est la plus ancienne COOPEC et la plus grande en termes de couverture géographique, de dépôts et de volume de prêts. Entre 2001 et 2004, le nombre d'agences est passé de 146 à 149, le nombre de sociétaires de 259 394 à 398 799 et les dépôts de 14 334 380 000 frw à 23 401 306 519 frw. La majorité des membres sont des agriculteurs (43 pour cent en 2004 contre 31 pour cent de salariés). Cette croissance peut être attribuée à la large couverture géographique de ces banques qui les rend accessibles à la population rurale. Notons aussi que les projets agricoles et les ONGs, conscients de la popularité de ces établissements, y font appel pour acheminer leurs crédits.

Il existe d'autres COOPEC dont la majorité ont été créées récemment. En février 2006, 211 COOPEC étaient agréées par la Banque nationale en tant qu'IMF.

Les structures verticales ont la préférence

Structuration verticale par filière agricole

Nous avons déjà remarqué que le mouvement coopératif était structuré par catégorie de produits pour plusieurs raisons: (a) des intérêts économiques immédiats: la culture étant rentable, les producteurs voient l'avantage de s'associer pour organiser la commercialisation; (b) la nécessité d'accéder aux facteurs de production: la gestion collective des infrastructures impose aux agriculteurs d'appartenir à une coopérative pour se consacrer à une culture donnée, se procurer des intrants à l'avance et les rembourser sur le produit de la vente; (c) la solidarité lors des négociations avec un partenaire commercial commun (une usine en général) pour obtenir des prix rémunérateurs.

La structure verticale de la filière riz part de la base jusqu'au niveau national. La structure de la filière thé est comparable. Concernant la filière café, la mise en place des unions et d'une fédération de caféiculteurs semble prématurée, les coopératives de base n'étant pas encore assez solides. Toutefois, l'évolution rapide des coopératives qui gèrent les stations de lavage pourrait accélérer le processus.

La structure spécifique des COOPEC

Depuis que la Banque nationale présente un intérêt pour les COOPEC, leur structuration s'est accélérée en vue de répondre aux exigences de la Banque. Des améliorations sensibles ont été soudainement constatées puisque les coopératives ont commencé à produire des comptes annuels, à réformer leurs organes dirigeants, à mettre en place des conseils de surveillance et un personnel permanent pour la bonne gestion des opérations.

Dans certains cas, les coopératives ont dû former des associations régionales afin de constituer la base financière minimale nécessaire pour répondre à toutes les exigences de la Banque nationale. Les unions coopératives ont donc souvent été formées à la hâte. La majorité des COOPEC agréées sont organisées en unions dont la plus importante est l'Union des banques populaires avec 149 membres. Un projet de création de banque coopérative rassemblant toutes les COOPEC a été discuté mais n'a pas encore été réalisé.

⁸ Etude réalisée en 2005.

Un mouvement avec des potentialités de croissance

Secteurs porteurs pour la consolidation du mouvement coopératif

Les cultures de rente ainsi que l'épargne et le crédit sont les secteurs du mouvement coopératif qui offrent le meilleur potentiel de croissance.

Cultures de rente

La culture du riz connaît une expansion rapide suite à l'aménagement des marais et du fait de sa rentabilité. Le gouvernement rwandais a un ambitieux programme pour porter de 8 000 à 12 000 ha les superficies aménagées pour la riziculture d'ici la fin 2009, soit une augmentation de 50 pour cent en quatre ans. L'augmentation des périmètres rizicoles entraînera automatiquement la création de nouvelles coopératives. La gestion des infrastructures communes (canaux d'irrigation, aires de séchage), la préparation des pépinières et la fourniture de facteurs de production agricole sont généralement collectives et la coopérative est la meilleure structure possible pour remplir ces fonctions. Les projections évoquent quelque 22 500 nouveaux coopérateurs d'ici la fin 2009.

Les opportunités de croissance des coopératives caféicoles sont réelles au niveau des stations de lavage. En 2005 déjà, 22 stations sur un total de 46 étaient gérées par les coopératives. Selon les projections, les coopératives pourraient détenir 30 pour cent de ce marché en 2008.⁹

Dans la filière thé, le nombre de coopératives n'augmentera pas de manière significative. En revanche, les superficies cultivées pourraient croître suite à l'extension des plantations. Le gouvernement a l'objectif, d'ici 2008, de faciliter la plantation de 3 000 ha de théiers gérés par des coopératives, représentant ainsi 12 000 nouveaux producteurs.

Des structures coopératives sont en cours de développement pour d'autres produits agricoles. Le facteur clé de ce processus de structuration est souvent la présence d'une usine de transformation agricole. En effet, dès que les producteurs commencent à négocier individuellement avec les usines, ils constatent qu'ils ne sont pas en position de force et ont tendance à s'organiser en associations.

⁹ Etude réalisée en 2005.

Épargne et crédit

La croissance des COOPEC est un phénomène récent. Bien que les sociétés anonymes aient commencé à s'intéresser à la microfinance, les coopératives dominent très largement le marché (211 des 228 institutions agréées sont des coopératives et 17, des sociétés anonymes).

Le tableau suivant nous renseigne sur l'évolution des principales caractéristiques du réseau des Banques populaires:

Tableau 11.1: Principales caractéristiques du réseau des Banques populaires

Caractéristique	2000	2001	2002	2003	2004
Nombre d'agences	145	146	148	148	149
Nombre de sociétaires	229 453	259 394	319 042	356 407	398 799
Total de l'épargne (en milliards de frw)	11,13	14	16,58	18,87	23,41
Encours de crédit (en milliards de frw)	4,64	4,12	6,48	11,97	19,60
Nombre d'emprunteurs	44 739	43 156	49 940	56 564	68 368
Résultat net (millions)	-1 062 ¹	293	571	541	846

Source: Union des Banques Populaires

Le réseau des Banques populaires couvre une vaste zone géographique. On s'attend toutefois à une augmentation du nombre de membres des COOPEC organisées autour des filières agricoles sous l'impulsion des coopératives de producteurs et des syndicats de travailleurs. La principale centrale des syndicats des travailleurs du Rwanda (Cestrar) a initié avec l'appui du BIT un projet dénommé «Syndicoop» qui aide les travailleurs à s'organiser en coopératives et à monter des projets générateurs de revenu. Des projets similaires pour l'organisation du secteur informel sont mis en place par la Jeunesse ouvrière chrétienne (JOC).

L'intégration du mouvement associatif au mouvement coopératif

Nous avons déjà fait remarquer que le paysage rwandais était dominé par le mouvement associatif, dont beaucoup de «pré-coopératives». Les fonctions économiques de ces groupements associatifs n'évoluent pas rapidement et leur

caractère social qui reste prédominant continue à bloquer l'émergence d'activités spécialisées et économiques. Nous venons également de voir que le potentiel de croissance des coopératives reposait sur les cultures de rente et sur l'épargne et le crédit. Cela signifie que les associations qui choisiront de se spécialiser dans ces secteurs auront plus de chances de devenir des coopératives.

Par ailleurs, il faut noter qu'en instituant des mutuelles de santé dans tout le pays, le gouvernement introduit un changement majeur dans le mouvement associatif puisque les fonctions mutualistes de certains groupements seront transférées aux mutuelles.

On peut conclure qu'à long terme les groupements associatifs actuels vont soit cesser d'exister, soit se restructurer en coopératives économiquement viables de producteurs d'une culture de rente donnée ou en agences de COOPEC. L'ampleur du phénomène et sa vitesse dépendront en partie du contenu de la nouvelle loi coopérative en préparation.

Qui finance le développement des coopératives ?

Le manque de bailleurs de fonds institutionnels

Le mouvement coopératif n'a plus de bailleurs de fonds institutionnels comme, par le passé, les ONGs en charge de l'organisation des coopératives telles que le Centre de formation et de recherche coopératives IWACU ou le Centre de services aux coopératives de Gitarama. Ces deux ONGs vivent actuellement davantage des contrats de mise en œuvre de projets de développement rural, ce qui limite leurs initiatives dans le domaine coopératif. Cette situation explique que les recherches sur les coopératives et le mouvement coopératif soient plutôt rares.

Actuellement, le financement extérieur des coopératives se fait de deux manières : directement aux unions coopératives ou indirectement par l'intermédiaire des ONGs et des projets de développement. Le financement direct des unions vise normalement le renforcement des capacités alors que le financement par les projets et les ONG cible davantage la promotion d'une activité économique particulière, la coopérative étant perçue comme un moyen.

Parmi les partenaires financiers identifiés, nous pouvons citer Minagri/RSSP, l'Ambassade du Canada, l'Ambassade des Pays-Bas, la Fondation néerlandaise Agriterra, l'ONG belge Solidarité socialiste, ACIDI-VOCA, le Conseil mondial des coopératives d'épargne et de crédit (WOCCU), le Fonds Stabex de l'Union Européenne, le FIDA et le projet PEARL (*Partnership for Enhancing Agriculture in Rwanda through Linkages*) de l'USAID.

Au niveau politique, le gouvernement privilégie la coopération Sud-Sud. C'est dans ce cadre qu'en 2005, il a fait appel à 14 experts kenyans pour participer à l'élaboration d'une politique et d'une loi sur les coopératives ainsi qu'à la restructuration du secteur des COOPEC.

Plaidoyer pour un financement direct des organisations faitières

L'appui au renforcement des capacités des coopératives est actuellement faible. Des interventions ponctuelles avec des moyens très limités sont menées par des ONGs et dans le cadre de projets. La seule intervention systématique est celle du WOCCU qui a permis aux Banques populaires d'améliorer leur gestion du crédit.

Les ONGs qui s'occupaient spécifiquement de l'organisation n'ont plus les moyens de faire leur travail, faute de financements institutionnels. Pourtant, une relance du mouvement coopératif nécessitera une aide directe des unions et des fédérations coopératives, à moyen et long termes. Dans les secteurs où ces unions n'existent pas, l'idéal serait d'acheminer les financements via les ONGs spécialisées et les syndicats de travailleurs et de producteurs.

Un mouvement isolé

Le cadre institutionnel actuel du mouvement coopératif est marqué par une approche non interventionniste. La loi accorde une liberté suffisante au mouvement mais ne prévoit pas un soutien très actif.

Les coopératives perçoivent le gouvernement comme très éloigné de leurs problèmes. Elles ne bénéficient d'aucune aide sur le terrain pour les aider à résoudre les problèmes qu'elles rencontrent. Dans les districts, il est très fréquent que la personne chargée de superviser les coopératives n'ait pas encore été recrutée.

Au niveau des COOPEC, la Banque nationale est plus active pour faire respecter les règles prudentielles de gestion de l'épargne et du crédit. Les COOPEC déplorent que le ministère en charge des coopératives ne les aide pas davantage à se conformer aux normes imposées par la Banque nationale.

Les fédérations et les unions coopératives proposent des services plutôt bien appréciés des coopératives membres mais ne peuvent malheureusement pas satisfaire toutes les demandes, par manque de moyens, et les coopératives membres ne sont pas prêtes à augmenter leur contribution annuelle.

Faute d'une structure nationale solide, aucune organisation coopérative du Rwanda n'est membre de l'Alliance coopérative internationale (ACI), ce qui a

contribué à maintenir l'isolement du mouvement coopératif rwandais. Seule l'Union des banques populaires a une dimension internationale, au travers de sa coopération avec le WOCCU.

L'impact considérable du mouvement coopératif

Les coopératives créent et maintiennent aujourd'hui, et encore plus demain, des emplois et des revenus

L'absence de statistiques ne facilite pas l'évaluation du rôle des coopératives en matière de création d'emplois. On peut toutefois différencier deux types d'emploi: l'emploi salarié créé par les coopératives et les emplois générés au travers des activités des membres des coopératives.

L'impact sur l'emploi salarié est encore minime puisque la plupart des coopératives restent de petites entreprises. Ainsi, les Banques populaires emploient près de 600 personnes, l'UCT, 50, Ucorirwa, 50 et la Ferwathé, 32.

Pour estimer l'emploi salarié, il faut également tenir compte de la main-d'œuvre temporaire. Le cas des coopératives théicoles et rizicoles nous permettra d'apprécier l'ampleur de ce phénomène. Dans les coopératives théicoles, la cueillette est réalisée à plus de 80 pour cent par une main-d'œuvre temporaire dont la contribution correspond approximativement à celle de près de 4 476 employés permanents¹⁰ et qui, en 2004, a injecté près de 418 953 053 frw dans l'économie nationale.

Concernant la production de riz, la coopérative Coproriz-Mirayi de Butare estime qu'au-delà de 20 ares de terres, un producteur embauche automatiquement car la main-d'œuvre familiale ne suffit plus. Elle estime également que la moitié de la main-d'œuvre est familiale et l'autre moitié salariée.¹¹

La deuxième forme de création d'emplois, de loin la plus importante, tient au fait que la coopérative maintient ses membres dans des activités économiques qui ne seraient pas rentables sans son existence. Les perspectives de création d'emplois par les coopératives sont liées à la croissance du mouvement coopératif. En effet, les filières les plus prometteuses pour l'essor

¹⁰ Nos calculs sont basés sur une capacité de cueillette de 30 kg de thé vert par jour et par personne et sur une semaine de travail de 5 jours ouvrables. Les cueilleurs sont payés en moyenne 12 frw par kg de thé vert.

¹¹ La coopérative Coproriz-Mirayi (province de Butare) compte 1517 membres qui exploitent 610 ha (dont 320 ha mis en valeur), soit 40 ares en moyenne par famille. Les 20 premiers peuvent être exploités par la main-d'œuvre familiale et le reste suppose de recourir à la main-d'œuvre salariée.

coopératif sont aussi celles qui vraisemblablement créeront des emplois. Il s'agit de la filière riz, avec une projection de 22 500 nouveaux riziculteurs en 2009 et de la filière thé avec une projection de 12 000 nouveaux producteurs en 2008. Une projection moins optimiste prévoit 36 265 producteurs de café membres de coopératives d'ici 2008.¹²

Les coopératives seront également des employeurs majeurs dans le secteur de l'épargne et du crédit. En effet, cette activité nécessitera de plus en plus de personnel qualifié pour répondre aux exigences de la Banque nationale.

Le potentiel de croissance de l'emploi au sein des coopératives est réel mais freiné par trois obstacles: les capacités managériales, les capacités techniques et le contexte socio-économique.

Concernant les capacités managériales, les obstacles tiennent aux connaissances limitées des dirigeants des coopératives en termes de gestion, à la séparation des rôles qui n'est pas claire entre les organes élus et l'exécutif, aux contraintes budgétaires qui obligent à recourir à un personnel peu qualifié, au vague plan d'affaires de certaines coopératives et à la duplication des tâches entre les coopératives de base et les unions coopératives.

Concernant les problèmes techniques, signalons les faibles capacités de production des unités de production, l'incapacité à maîtriser les coûts et l'utilisation de technologies de production dépassées.

Concernant l'environnement socio-économique, le principal problème tient au fait que certains groupements coopératifs, surtout en ville, évoluent dans le secteur informel, avec tout ce que cela implique en termes de paperasseries administratives et de précarité de l'emploi et le peu d'espoir d'accéder un jour à un statut «formel».

La contribution des coopératives à la réduction de la pauvreté

Plusieurs auteurs ont cherché à analyser l'impact des coopératives sur la réduction de la pauvreté, au travers notamment de leur implication dans le programme stratégique de réduction de la pauvreté du gouvernement et dans la poursuite des objectifs du millénaire. Ils ont constaté que les coopératives étaient rarement associées au processus de préparation des mesures mais qu'en revanche elles contribuaient de manière réelle (Birchall, 2003).

¹² Etude réalisée en 2005.

Le rapport d'évaluation du premier programme de réduction de la pauvreté témoigne d'une faible implication des coopératives dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre de ce programme. Les principaux porte-parole de la société civile avaient été conviés aux discussions mais le rôle des coopératives reste sous-estimé.

Dans un cadre plus général, le rôle social des coopératives et des groupements à vocation coopérative au Rwanda est indéniable. Ces structures permettent aux plus démunis de subsister dans un contexte de rareté des moyens de production et de faibles revenus, en mettant en place des mécanismes d'assistance mutuelle, en accordant de petits crédits renouvelables et en instituant des caisses de secours sollicitées en cas de maladie ou de décès.

Les coopératives jouent aussi un rôle économique important en milieu rural en tant que source de revenus pour leurs membres. Ces revenus restent cependant trop faibles pour faire sortir les coopérateurs de la pauvreté. L'analyse des flux monétaires des filières thé et riz corrobore cette affirmation.

Concernant la filière thé, la production totale de 43 640 943 kg de thé vert en 2004 a injecté 2 400 251 65 frw dans 30 097 ménages, soit en moyenne 79 750 frw par famille et par an. Pour gagner plus d'un dollar¹³ américain par jour, un producteur devrait disposer de 75 ares de plantations. Or, la superficie moyenne est de 29 ares par famille.

Le cas le plus intéressant est celui de la filière riz qui, en 2004, a généré un revenu de 5 120 000 000 frw réparti entre 40 148 riziculteurs membres des coopératives, soit un revenu annuel moyen de 127 528 frw par coopérateur (345 frw par jour, soit 0,6 dollar américain).

L'analyse des chiffres disponibles pour les deux filières nous amène à la conclusion que leur contribution à la réduction de la pauvreté est faible puisque dans tous les cas les producteurs gagnent en moyenne moins d'un dollar américain par jour et se situent donc en dessous du seuil minimum de pauvreté défini par le PNUD. Toutefois, il faut considérer deux autres faits marquants: (a) la riziculture et la théiculture ne sont pas les seules activités génératrices de revenus pour le producteur et (b) la répartition des parcelles n'est pas équitable, certains producteurs se situent au-dessus de la moyenne (en nombre de parcelles de rizières ou de théiers) et leurs revenus également.

¹³ 1 dollar américain est égal à 562,5 frw (taux moyen en 2004).

Pour conclure, les coopératives resteront un outil de lutte contre la pauvreté lorsqu'elles seront organisées autour des filières rentables. Toutefois, dans le contexte rwandais, compte tenu de la petite taille des exploitations agricoles, seul un faible pourcentage de producteurs peut sortir de la pauvreté et prospérer.

Les coopératives en tant qu'instrument de protection sociale

Les précédentes sections ont montré les fonctions à la fois sociales et économiques des coopératives. Même si ces rôles engendrent parfois des contradictions, ils constituent le fondement même de la philosophie coopérative, et chacun est au service de l'autre.

Selon nous, le rôle des coopératives en matière de protection sociale est important à deux niveaux. D'abord, les coopératives contribuent à sauvegarder des emplois, surtout dans le secteur informel. En effet, travailler ensemble donne plus de pouvoir de négociation aux travailleurs du secteur informel vis-à-vis de l'administration pour ce qui concerne les taxes, les conditions sur le lieu de travail et l'assouplissement de certaines mesures répressives ciblant l'économie informelle. Ensuite, les coopératives aident les membres à payer leur cotisation annuelle à la mutuelle de santé: un membre qui demande un crédit à sa coopérative pour payer cette cotisation peut bénéficier des services de la mutuelle aussitôt et rembourser petit à petit.

Les coopératives en tant que canal d'expression

Un pouvoir de lobbying très limité et une faible collaboration avec le mouvement des agriculteurs

Le poids du mouvement coopératif en matière de lobbying dépend généralement de son niveau d'organisation régionale et nationale. En effet, le lobbying est du ressort des unions et des fédérations de coopératives. Au Rwanda, les coopératives étant faiblement structurées à ces niveaux, elles ne constituent pas un groupe de pression très puissant.

Citons toutefois le cas de la Fédération des théiculteurs qui a pu négocier avec le gouvernement rwandais une augmentation du prix des feuilles vertes au producteur, de 45 frw/kg en 2003 à 55-57 frw/kg en 2004. Cependant, la Ferwathé ne pèse pas assez lourd dans le processus actuel de privatisation des usines de thé. L'Union des riziculteurs a également soutenu les coopérateurs afin qu'ils obtiennent un prix rémunérateur pour le riz paddy. Celui-ci est passé de 60 frw/kg en 1995 à 160 frw/kg en 2005. Les activités de lobbying d'Ucorirwa en rapport avec la privatisation des usines de transformation du riz par l'Etat n'ont pas encore porté leurs fruits.

La collaboration entre les coopératives agricoles et les deux principaux syndicats agricoles (Imbarage et Ingabo) n'en est qu'à ses débuts.

La mise en place de plates-formes par filière et interfilières

Deux perspectives sont envisageables en matière de lobbying. La première est la structuration des coopératives agricoles par filière, qui sera renforcée avec la naissance des fédérations nationales des producteurs de café, de manioc, de fruits, de blé, de pyrèthre et de maïs. Ces fédérations s'ajouteront à celles du thé et du riz.

La deuxième perspective est la concertation de tous les acteurs d'une même filière: coopératives, industriels et syndicats. Il est à prévoir que le lien entre les coopératives et les syndicats sera plus fort, les unes et les autres étant souvent confrontés aux mêmes problèmes. Dans ce contexte, la Fédération rwandaise du secteur privé (FRSP) est prête à accueillir des coopératives au sein des différentes chambres selon leur secteur d'activité : chambre d'agriculture, chambre des services financiers et chambre des métiers et du commerce.

Conclusion

Le mouvement coopératif au Rwanda est très complexe et sa vitalité varie suivant les activités économiques considérées. Les coopératives les plus dynamiques sont celles qui se consacrent aux cultures de rente les plus faciles à écouler, à savoir le riz et le thé. Les perspectives sont bonnes également pour les coopératives productrices d'autres cultures de rente comme le café, la pomme de terre, le manioc, le blé et le maïs. Les activités d'épargne et de crédit en milieu rural et urbain (informel) sont actuellement dominées par les COOPEC et possèdent un fort potentiel de croissance. Dans d'autres secteurs comme l'artisanat, le commerce et l'habitat, le mouvement coopératif ne s'est pas encore développé. Le mouvement associatif actuellement dominant évolue lentement vers les structures coopératives formelles dont il constitue une précieuse pépinière.

Les paragraphes suivants résument les multiples enjeux du mouvement coopératif: les opportunités qui se présentent à lui, les risques auxquels il est confronté, ses forces et ses faiblesses.

Les principales opportunités sont l'engagement du gouvernement du Rwanda à adopter un cadre politique et juridique qui appuiera le mouvement coopératif et la dynamique de modernisation des filières agricoles au sein desquelles les coopératives sont nombreuses: installation d'usines de transformation agro-alimentaire et privatisation des usines qui appartenaient à l'Etat.

Les principaux risques pourraient résulter de l'adoption d'une approche trop interventionniste par un gouvernement à la recherche de résultats rapides qui considérerait les coopératives comme un outil de réduction de la pauvreté. De même, des coopérateurs tentant de s'engager aussi vite que possible avec le gouvernement et des bailleurs de fonds risqueraient de précipiter la création de structures régionales et nationales sans attendre que les coopératives primaires y soient prêtes, et créeraient alors des «colosses aux pieds d'argile».

Les principales forces sont l'enthousiasme de la population à faibles revenus, surtout en milieu rural et dans l'économie informelle urbaine, et sa prise de conscience que le seul moyen d'avancer est la solidarité. Cela explique la multitude d'associations et de groupements coopératifs présents aussi bien en ville qu'en milieu rural.

Les principales faiblesses tiennent à l'idée erronée selon laquelle les coopératives seraient un moyen permettant d'accéder à l'appui du gouvernement, des bailleurs de fonds et des ONGs plutôt qu'un mécanisme conçu pour améliorer les conditions de vie des membres par la mise en commun de leurs ressources humaines, techniques et financières. Il convient également de citer le faible niveau de formation des membres qui freine leur participation à la gestion de leur entreprise, la faible adhésion des plus pauvres, des personnes handicapées et des jeunes, la faible participation des femmes à la prise de décision, l'absence d'organisations faîtières aux niveaux régional et national et la collaboration insuffisante entre le mouvement coopératif et le mouvement syndical.

Sources

L'auteur tient à remercier les personnes suivantes qui lui ont fourni de précieuses informations: Adrien Omar (CFRC-IWACU), Bernard Itangishaka (Union des banques populaires), Claude Hategekimana et Innocent Bazimyenya (Ferwathé), Damien Mugabo (Minicom), Djalia Mutumyinka et Zacharie Manirarora (OCIR), Emmanuel Mutsinzi (UCT), Emmanuel Simpunga et Eric Manzi (Cestrar), Janvier Ngabonziza (Association de la Jeunesse ouvrière catholique de l'archidiocèse de Kigali), Jonas Habamenshi (Ucorirwa), Kevin Kavugizo Shyamba (BNR), Laurien Jyambere (CSC), Rémy (UCT, Département des transactions) et un groupe d'agriculteurs de la coopérative de production rizicole Coproriz.

Sigles et acronymes

BNR	Banque nationale du Rwanda
Cestrar	Centrale des syndicats des travailleurs du Rwanda
Coproriz	Coopérative de production rizicole
CSC	Centre de services aux coopératives
Ferwathé	Fédération rwandaise des théiculteurs
FRSP	Fédération rwandaise du secteur privé
FRW	Franc rwandais (1 = 655 frw environ)
Imbaraga	Syndicat des agriculteurs et des éleveurs du Rwanda
Ingabo	Syndicat des agriculteurs et des éleveurs de Gitarama
JOC	Jeunesse ouvrière catholique
Minagri	Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage
Minicom	Ministère du Commerce et des Coopératives
OCIR	Office des cultures industrielles du Rwanda
PIFA	Programme d'investissement dans les filières agricoles
RSSP	Projet d'appui au secteur rural
UBPR	Union des banques populaires du Rwanda
Ucoribu	Union des coopératives rizicoles de Butare
Ucorirwa	Union des coopératives rizicoles du Rwanda
UCT	Union des caisses de solidarité des travailleurs

Bibliographie

- Banque nationale du Rwanda (BNR). 1999. Loi numéro 08/99 du 18 Juin 1999 portant réglementation des banques et autres établissements financiers (Kigali).
- BNR. 2002. Instruction n° 06/2002 de la Banque Nationale du Rwanda relative à la réglementation des activités de microfinance (Kigali).
- BNR. 2003. Instruction n° 05/2003 de la Banque Nationale du Rwanda relative à la réglementation des sociétés coopératives d'épargne et de crédit (Kigali).
- Birchall J. 2003. *Cooperatives and the Millenium Development Goals* (Genève, BIT).
- Birchall J. 2003. *Rediscovering the cooperative advantage* (Genève, BIT).
- Care International. 2003. *Inventaire et analyse des capacités des organisations et institutions de la société civile dans la province de Ruhengeri* (Kigali).
- Develtere P. 1998. *Economie sociale et développement. Les coopératives, mutuelles et associations dans les pays en développement* (Bruxelles, De Boeck University).
- Hussi P. et al. 1993. *The development of cooperative and other rural organisations. The role of the World Bank* (Washington, DC, The World Bank).
- Minicom. 2005. Avant-projet de politique nationale pour la promotion des coopératives (Kigali).
- Minicom. 2005, Avant-projet de loi sur l'organisation des coopératives (Kigali).
- Ndamage G. 2003. Rapport de recherche sur l'Informel au Rwanda sous l'égide de Syndicoop (Kigali).
- Ntavyohanyuma P. & Yakunda L. 1992. Cours de formation coopérative, Centre IWACU, Kigali.

- Overseas Development Institute (ODI) & Institute of Development Studies (IDS). 2006. *Independent Evaluation of Rwanda's Poverty Reduction Strategy 2002-2005 (PRSP1)*, Rapport définitif du 20 février 2006.
- Ucorirwa. 2004. Etude diagnostique des coopératives et associations rizicoles (Kigali).
- Union des banques populaires. 2003. Rapport annuel 2002 (Kigali).
- Union des banques populaires. 2004. Rapport annuel 2003 (Kigali).
- Union des banques populaires. 2005. Rapport annuel 2004 (Kigali).
- World Council of Credit Unions (WOCCU). 2002. "Rwanda Credit Unions Member and Non-Member Survey 2002", in *Research Monograph Series*, No. 20 (Madison).

Chapitre 12 – Coopératives en Afrique du Sud: Réémergence d'un mouvement

Jan Theron¹

Introduction

La rédaction de la présente étude coïncide avec une période de transition pour le mouvement coopératif en Afrique du Sud. Celui-ci se compose d'une part de coopératives qui peuvent être définies comme établies et qui appartiennent historiquement à la population blanche. Elles se consacrent principalement à la commercialisation de produits agricoles et à l'agrotransformation, y compris à la viniculture. D'autre part, le mouvement coopératif émergent regroupe des coopératives essentiellement créées à partir des années 1990.

Les coopératives établies sont sans aucun doute riches d'enseignements. Dans certains cas toutefois, leurs membres restent pour l'essentiel les personnes qui ont bénéficié pendant des décennies de l'assistance accordée aux coopératives agricoles. Même si leur effectif s'est transformé depuis la fin de l'apartheid, il est difficile de définir clairement dans quelle mesure les traditions associées à un mouvement coopératif au service des privilèges de la population blanche ont changé.² Il n'est pas aisé non plus de prévoir comment ces coopératives réagiront à l'introduction de la nouvelle loi. Aucune coopérative appartenant à cette catégorie fut retenue pour cette étude.

De même, il n'est pas facile de choisir une coopérative émergente pertinente

¹ Jan Theron a étudié le droit et rejoint le mouvement syndical démocratique apparu en Afrique du Sud dans les années 1980. De 1976 à 1989, il fut secrétaire général de l'actuel syndicat des travailleurs de l'alimentation et des secteurs connexes (FAWU). Il exerce aujourd'hui la profession d'avocat et coordonne le projet *Labour and Enterprise*, basé à la Faculté de droit de l'Université du Cap.

² IEMAS Cooperative Ltd est un exemple de coopérative dont l'effectif a beaucoup changé. Créée en 1937 pour proposer des services financiers à une classe ouvrière blanche, elle compte aujourd'hui 125 000 membres, de couleur noire pour la plupart. Elle fournit aussi des services ciblant la population noire (voir le site www.iemas.co.za). Il n'est toutefois pas certain que sa gestion et son contrôle reflètent l'évolution de son effectif. Concernant les coopératives agricoles, le potentiel de transformation a été limité par la relative lenteur de la réforme foncière.

ou représentative pour une étude de cas, d'abord parce que ces structures sont pour la plupart des coopératives primaires de petite taille, et ensuite parce que le mouvement est très diversifié en termes d'implantation géographique, de secteurs d'activité et de types de coopératives.

Le problème se complique davantage encore au niveau du cadre juridique qui régit le fonctionnement des coopératives et qui est lui-même en transition. En 2002, il fut décidé de transférer les coopératives au Département du commerce et de l'industrie (DTI) mais le transfert physique ne prit effet qu'en 2005. Dans l'intervalle, le DTI créa une cellule et adopta une politique de développement des coopératives. Cependant, de nombreux aspects de cette politique n'ont pas encore été mis en œuvre. Une nouvelle loi sur les coopératives fut adoptée en 2005 mais n'a pas encore été promulguée et les coopératives restent enregistrées conformément à la loi de 1981 (l'ancienne loi).³

Pour des raisons pratiques, les coopératives de l'étude de cas ont dû être sélectionnées dans la région où vit l'auteur. Pour qu'elles soient représentatives, il fut décidé de s'appuyer sur une précédente recherche portant sur treize coopératives de la province du Cap-Occidental (projet *Labour and Enterprise*, 2003). Celles qui furent retenues semblaient les plus intéressantes pour déterminer ce qui leur était arrivé pendant les deux années considérées. Cette démarche apporterait une indication sur l'état du mouvement. Deux de ces coopératives se trouvaient dans la ville de Paarl, à 80 kilomètres du Cap. L'une était une coopérative de travailleurs impliquée dans la fabrication de produits tissés (la coopérative de tissage). Elle était toujours active mais ne comptait plus que huit membres au lieu de dix. L'autre était une coopérative de travailleurs pour l'éradication de la végétation invasive, appelée Masibambane 2000. C'était la seule coopérative de ce genre recensée dans l'annuaire téléphonique mais son numéro ne répondait pas. Après bien des difficultés, nous pûmes localiser son secrétaire qui nous informa de sa récente cessation d'activité.

Trois coopératives étaient implantées au Cap: une coopérative de commercialisation d'objets d'art et d'artisanat, une coopérative de crèches et de centres de soins de jour (la coopérative de soins) et une coopérative de travailleurs regroupant des informaticiens (la coopérative informatique). Cette dernière comptait au départ onze membres dont il ne restait plus que quatre et il apparut qu'elle fonctionnait à peine. La coopérative de soins était toujours active mais avait perdu trois de ses quinze membres et connaissait des difficultés. La coopérative d'art et d'artisanat avait survécu au départ de son membre le plus prospère qui avait créé sa propre boutique, et avait porté son effectif de 23 à 31 membres. L'autre coopérative suivie fabriquait et vendait du thé rooibos cultivé par de petits agriculteurs à Niewoudville, à quatre heures de voiture du Cap.⁴

³ Loi 14 sur les coopératives de 2005, approuvée le 18 août 2005.

⁴ Niewoudville se situe juste à la limite du Cap-Occidental, dans la province du Cap-du-Nord.

La coopérative de thé rooibos connaît une réussite exceptionnelle, tant par la croissance de son effectif et de son chiffre d'affaires que par les excédents qu'elle génère. C'est la plus édifiante dans le cadre de cette étude, avec la coopérative Masibambane qui n'existe plus. Cependant, nous citerons aussi d'autres exemples pour étayer notre propos si nécessaire.

La croissance marquée du secteur

L'ancienne loi s'appliquait principalement aux coopératives agricoles, même si aucune politique ne formalisait cette approche. Elle définissait très précisément ces coopératives et toutes celles qui ne satisfaisaient pas aux critères étaient considérées comme des coopératives commerciales. Par conséquent, certaines coopératives impliquées dans des activités agricoles n'étaient pas recensées car, pour une raison ou pour une autre, elles ne correspondaient pas à la définition d'une coopérative agricole. Tel était le cas de la coopérative de thé rooibos.

Lorsque le premier gouvernement d'Afrique du Sud fut élu démocratiquement en 1994, le pays comptait 256 coopératives agricoles et 213 coopératives commerciales enregistrées.⁵ Cependant, si beaucoup des premières étaient de grosses entreprises en termes d'actif et de chiffre d'affaires, il n'en allait pas de même pour les secondes dont un peu plus de la moitié étaient décrites comme des industries à domicile. Les autres formes de coopératives commerciales incluaient les négociants, les coopératives de pêche, les coopératives d'achat et les garages (stations service).

Dix ans plus tard, consécutivement à l'enregistrement de nouvelles coopératives, l'effectif de chacune des deux catégories a beaucoup augmenté. La dernière liste de coopératives enregistrées date du 31 juillet 2004. Elle répertorie 307 coopératives agricoles et 2 150 coopératives commerciales.⁶ Cela correspond à une hausse de plus de 400 pour cent. Toutefois, cette liste n'est plus d'actualité.

Que ce soit suite au transfert au DTI, aux efforts de ce département et des gouvernements des provinces pour promouvoir activement les coopératives,

⁵ Statistiques sur les coopératives compilées par le *Registrar* pour la période 1992-1995, soumises au groupe de travail en charge de la politique coopérative, 1997. Elles témoignent d'une baisse régulière du nombre de coopératives agricoles jusqu'en 1995. Les coopératives commerciales enregistrèrent un déclin similaire jusqu'en 1994, avec comparativement peu de demandes d'enregistrement. En 1995, toutefois, les demandes furent multipliées par quatre.

⁶ Liste des coopératives enregistrées fournie par le bureau du *Registrar*. Toutefois, le porte-parole du bureau admit volontiers que cette liste n'était pas exacte, du fait de nombreuses omissions. Il est probable également que beaucoup d'entreprises de la liste ont cessé leur activité.

ou une conséquence du chômage ou d'autres facteurs, les demandes d'enregistrement de coopératives ont nettement augmenté, comme en témoignent les chiffres les plus récents dont nous disposons. Entre le 1^e avril et le 31 août 2005, 708 nouvelles coopératives ont été enregistrées, ce qui porte leur total à 5 024⁷. En d'autres termes, en l'espace d'un an, le nombre de coopératives enregistrées a presque doublé.

La liste de juillet 2004 se révèle toutefois utile. Tout d'abord, elle donne une meilleure indication du secteur où les coopératives opèrent que ne le montre les grandes catégories «agriculture» et «commerce». Pour ce qui concerne l'agriculture, elle fait la distinction entre les différents sous-secteurs.⁸ Ceux-ci incluent des activités annexes comme le conditionnement, le stockage frigorifique, les services financiers destinés à l'agriculture et la fourniture d'équipement agricole. Les coopératives commerciales regroupent les coopératives de transport, les services de taxi et autres aux banlieusards, les coopératives de consommateurs, des magasins coopératifs jusqu'aux programmes d'achat en gros, les services financiers, notamment les coopératives d'épargne et de crédit (COOPEC), les coopératives d'assurance et les banques villageoises, les coopératives proposant des services communautaires ou sociaux, notamment les coopératives d'habitat, les coopératives médicales (regroupant normalement des médecins), les coopératives de formation et les coopératives sociales, les coopératives de construction, depuis la fabrication de briques jusqu'à la construction de bâtiments et les coopératives de pêche.⁹ De nombreuses coopératives appartiennent à la catégorie des coopératives générales. Beaucoup restent classées dans la catégorie des industries familiales.

Ensuite, la liste de juillet 2004 nous renseigne sur celles des neuf provinces d'Afrique du Sud qui ont connu une croissance exponentielle du nombre de nouvelles coopératives. La plupart de ces nouvelles structures sont des coopératives commerciales et le graphique suivant illustre leur répartition.¹⁰ Deux provinces, le KwaZulu-Natal et le Cap-Oriental, accueillent 68 pour cent

⁷ Chiffres fournis par le bureau du *Registrar* du Département des coopératives.

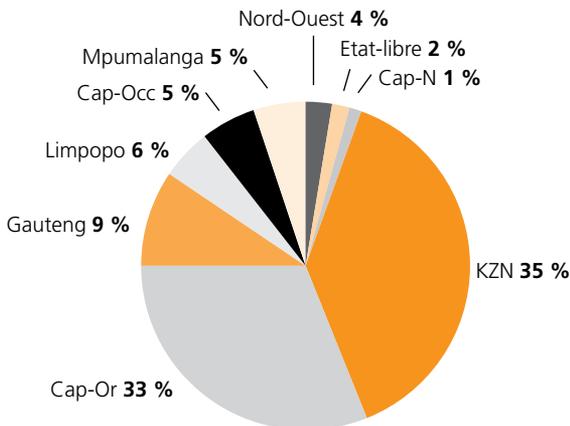
⁸ La sylviculture et l'agriculture secondaire, notamment la production de vin, relèvent de l'agriculture. Nous avons déjà remarqué une autre particularité de la classification des coopératives agricoles: pour des raisons que nous n'avons pas pu identifier, certaines coopératives émergentes ont été enregistrées en tant que coopératives agricoles et d'autres en tant que coopératives commerciales.

⁹ Il est toutefois de notoriété publique que la coopérative de pêche est une structure détournée par des individus peu scrupuleux qui enregistrent des coopératives dans l'espoir d'améliorer leurs chances d'obtenir un quota du gouvernement.

¹⁰ La répartition dans les provinces est assez différente entre les coopératives commerciales et agricoles en raison de la prépondérance des coopératives agricoles établies dont les membres sont des agriculteurs à vocation commerciale. Par exemple, la province du Cap-Occidental compte le plus de coopératives agricoles (86, soit 28 % du total), dédiées essentiellement à l'emballage de fruits et à la production de vin.

des coopératives commerciales. Le KwaZulu-Natal est la province la plus peuplée et le Cap-Oriental la deuxième province la plus pauvre.¹¹

Graphique 12.1: Répartition par province des coopératives commerciales (juillet 2004)



La nouvelle loi ne limite pas le nombre ni la variété des formes de coopératives. Cela veut dire qu'une coopérative sera libre de se définir comme elle le choisit.¹² Toutefois, la loi contient des dispositions spécifiques applicables aux coopératives de travailleurs, d'habitat, de services financiers et agricoles.¹³ Bien que très peu de coopératives se revendiquent actuellement comme des coopératives de travailleurs, beaucoup seraient classées dans cette catégorie au vu des dispositions spécifiques applicables à cette forme d'association. Il est fort probable qu'un grand nombre des coopératives de travailleurs sont également impliquées dans des activités agricoles; reste à voir à quelle catégorie elles seront rattachées.¹⁴

¹¹ La croissance des coopératives dans le KwaZulu-Natal est peut-être imputable en partie à une politique de la province qui alloue 10 % des achats à ces structures. De plus, la Banque Tyala accorde des financements aux coopératives. Voir les paragraphes sur le rôle du gouvernement.

¹² Toutefois, la loi définit les types de coopératives suivants: coopérative d'habitat, coopérative de travailleurs, coopérative sociale, coopérative agricole, coopérative funéraire, coopérative de services financiers, coopérative de consommateurs, coopérative de commercialisation et d'approvisionnement et coopérative de services. Certains de ces types ont été insérés tardivement dans le processus de rédaction de la loi et plusieurs définitions n'auraient pas été mûrement réfléchies, par exemple celle de la coopérative sociale.

¹³ Voir sections 1 à 4, annexe 1 de la loi de 2005.

¹⁴ Selon la liste de juillet 2004, 40 % des coopératives commerciales se consacrent à une activité agricole, pour la plupart vraisemblablement des coopératives de travailleurs. Si l'on combine le nombre de ces coopératives à celui des coopératives formellement enregistrées en tant que coopératives agricoles, 47,5 % des coopératives enregistrées à cette date relèvent du secteur agricole au sens large. Cette conclusion est cohérente avec d'autres études qui suggèrent qu'environ la moitié des coopératives exercent des activités agricoles (BMR, 2005).

Le bureau du Registrar produit des données sur la situation financière générale des coopératives enregistrées, basées sur une analyse des états financiers annuels que ces organisations lui communiquent. Toutefois, ces données regroupent l'ensemble des coopératives agricoles et les différents sous-secteurs de l'agriculture et l'ensemble des coopératives commerciales et centrales d'achat. Cette dernière catégorie inclut certaines coopératives de consommateurs établies puisqu'elle représente une grande partie des actifs des coopératives commerciales. Les données du bureau du Registrar renseignent également sur le nombre de coopératives actives et inactives. Toutefois, la fiabilité de ces informations est sujette à caution, la plupart des coopératives commerciales ne fournissant pas d'informations sur leur effectif;¹⁵ on peut en déduire qu'elles ne fournissent pas d'états financiers audités non plus. De toute évidence, la capacité du bureau du Registrar à apporter des informations sur la nature du mouvement coopératif émergent reste limitée.

Des informations sont disponibles pour les sections du mouvement coopératif qui ont formé des coopératives secondaires. Par exemple, 28 COOPEC sont affiliées à la coopérative secondaire SACCOL. Cela constitue une présence importante et stable dans le secteur des services financiers, avec 12 000 membres et un actif de 43 millions de rands. Toutefois, neuf de ces coopératives sont considérées comme inactives (SACCOL, 2004). Le secteur des services financiers inclut aussi les banques villageoises, dont la plupart ont disparu, et les sociétés funéraires. Une coopérative secondaire a récemment été établie pour les sociétés funéraires décrites ci-après.

Les coopératives d'habitat aussi ont formé une coopérative secondaire.¹⁶ Une étude a identifié 21 coopératives de ce type qui proposent des services d'habitat à leurs membres, implantées pour la plupart dans les centres urbains des provinces de Gauteng, du KwaZulu-Natal et du Cap-Occidental (Stewart et al., 2005). Bien que le nombre de personnes logées par ces coopératives soit relativement faible par rapport aux besoins, en particulier dans les nouveaux quartiers qui prolifèrent autour de tous les centres urbains du pays, des organisations fonctionnant selon des principes coopératifs aident également ceux qui construisent leur propre logement.¹⁷

¹⁵ Les chiffres communiqués par le bureau du Registrar en 2001 mentionnent un effectif incroyable de 225 300 membres pour les coopératives commerciales. Toutefois, le bureau a assuré que ce chiffre n'était pas correct et que l'effectif actuel n'était que de 3 751 membres.

¹⁶ Association des coopératives d'habitat d'Afrique du Sud (SAHCA).

¹⁷ La plus connue de ces organisations est la *Homeless People's Federation* (Fédération des sans-abris) qui, avec l'ONG *People's Dialogue*, constitue la *Homeless People's Alliance* (l'Alliance des sans-abris).

Les coopératives secondaires mentionnées ci-dessus sont actuellement affiliées à la National Cooperative Alliance of SA (alliance nationale des coopératives d'Afrique du Sud, NCASA). Idéalement, une telle structure faîtière ne devrait regrouper que des coopératives secondaires ou d'un niveau supérieur mais la majorité de celles qui forment cette alliance sont des coopératives primaires (575 selon la NCASA).

Beaucoup de jeunes coopératives ne font que survivre

Toutes les indications disponibles montrent que les coopératives primaires constituant le mouvement émergent sont de petites entités à l'actif limité, voire inexistant. L'ancienne loi comme la nouvelle imposent que les coopératives aient un siège et fournissent au Registrar une adresse physique et de leurs contacts.¹⁸ La législation ne précise pas la nature de ces derniers et il n'est pas obligatoire, pour une coopérative qui veut s'enregistrer, d'avoir une ligne téléphonique. Cette indication renseigne pourtant sur le niveau de développement des coopératives émergentes; sur la liste de juillet 2004, une forte proportion des coopératives enregistrées n'avaient communiqué qu'un numéro de téléphone portable. Par ailleurs, 49,6 pour cent des coopératives commerciales n'avaient pas de numéro de téléphone du tout. Le coût des télécommunications est souvent cité comme un frein au développement des petites entreprises en Afrique du Sud. Cette remarque s'applique bien évidemment aux coopératives.

Il est probable qu'une coopérative non joignable par téléphone offre des perspectives de développement très limitées et survit plus qu'elle ne fonctionne. Un panorama récent des coopératives de quatre provinces majoritairement rurales (Etat-libre, Limpopo, Cap-du-Nord et Nord-Ouest) menée pour le DTI¹⁹ le confirme.

Cinquante-deux pour cent des entités étudiées comptaient dix à 49 membres, pour une moyenne de 15,58 membres par coopérative. Près de la moitié des coopératives avaient un chiffre d'affaires annuel inférieur à 10 001 rands et 30,2 pour cent n'avaient aucun revenu (BMR, 2005). Ce profil se dessinait déjà lors d'une précédente série d'études des coopératives de travailleurs commandée par le Département du travail, et couvrant le KwaZulu-Natal (Makho, 2003), le Cap-Oriental et le Cap-Occidental (projet Labour and Enterprise, 2003). Par exemple, l'effectif moyen pour la province plus urbanisée du Cap-Occidental, s'élevait à 13,76 membres.

¹⁸ A cet égard, il est révélateur qu'une grande proportion des coopératives de la liste de juillet 2004 ne communique qu'un numéro de boîte postale, plutôt qu'une adresse physique.

¹⁹ Les critères de sélection de ces provinces sont flous.

A défaut de statistiques officielles, les études mentionnées ci-dessus fournissent la meilleure indication disponible sur l'effectif total des coopératives. En se basant sur une hypothèse de 15 membres par coopérative enregistrée, il est raisonnable d'estimer cet effectif à quelque 75 000 personnes. Il est bien sûr impossible d'analyser la composition par origine raciale, genre, profession ou autre. Cependant, une étude nationale de 654 coopératives a établi que les deux-tiers des membres d'une coopérative type (selon l'effectif médian) étaient des femmes (NCASA, 2001). Nous pouvons également estimer sans prendre beaucoup de risques qu'en dehors des coopératives établies, une proportion écrasante de l'effectif des coopératives émergentes est composée de personnes de couleur noire (ce qui inclut les métis) et de pauvres.

Un nouveau rôle qui se dessine pour le gouvernement

Le rôle du gouvernement en relation avec le développement coopératif consiste, ou devrait consister, à créer un environnement juridique et politique propice, et à fournir un cadre institutionnel approprié, ce dont il est question ci-après. Concernant l'environnement législatif en Afrique du Sud, les coopératives sont réglementées par une seule loi depuis 1922. Cela resterait vrai avec la nouvelle loi sur les coopératives, bien qu'il soit envisagé que les coopératives financières relèvent d'une législation distincte.²⁰ La nouvelle loi a été préparée en consultation avec l'Organisation internationale du Travail et on peut considérer qu'elle suit la *Recommandation 193 de l'OIT*.

Peu de temps après le transfert de l'administration des coopératives au DTI, celui-ci a lancé un processus de consultation pour l'adoption d'une politique de développement coopératif. La version la plus récente de cette politique fait une distinction entre les coopératives établies et les coopératives émergentes et se concentre sur ces dernières. Elle met l'accent sur le rôle potentiel des coopératives pour réduire l'écart entre l'économie formelle et l'économie informelle, et pour créer des emplois destinés aux groupes défavorisés comme les femmes et les jeunes. En outre, elle énonce clairement le rôle du gouvernement en matière d'appui des coopératives.²¹ Ces préalables sont essentiels pour créer un environnement juridique, économique, administratif et institutionnel favorable aux coopératives.²²

²⁰ Le Trésor public prévoit d'introduire une proposition de loi sur les banques coopératives en 2006. Les coopératives financières devraient se conformer à certaines dispositions de la loi sur les coopératives et à cette nouvelle loi.

²¹ Politique de développement coopératif pour l'Afrique du Sud (« la politique »), juin 2004.

²² Paragraphe 10.1 de la politique.

Parmi les mesures envisagées pour promouvoir les coopératives, citons l'accès aux incitations fiscales prévues pour les micro-entreprises et les PME, qui sont en cours de révision, et l'accès à des politiques d'achats préférentielles.²³ Le gouvernement s'emploie également à promouvoir les coopératives, en particulier les coopératives de travailleurs et de consommateurs, dans le cadre de sa stratégie de production intégrée et de ses stratégies de développement économique local.²⁴ L'établissement d'un fonds de développement coopératif pour l'assistance technique et le renforcement des capacités est également considéré.

La croissance rapide du nombre de coopératives enregistrées et du nombre de demandes d'enregistrement de ces derniers mois²⁵ indique que le message d'appui des coopératives par le gouvernement est entendu. Toutefois, la capacité de la cellule de développement coopératif du DTI à mettre en œuvre des mesures d'appui efficaces est clairement limitée. Ce bureau n'emploie aujourd'hui que neuf personnes et trois postes restent à pourvoir. Douze autres personnes sont employées au bureau du Registrar. Les pouvoirs publics ont d'autres priorités tout aussi importantes, en particulier au vu de la direction prise par la promotion économique de la population noire (Black Economic Empowerment).²⁶ Certains considèrent que l'engagement du gouvernement à l'égard du développement coopératif ne vise qu'à apaiser les critiques des politiques économiques du gouvernement formulées par la gauche.

Depuis 1994 au moins, le bureau du Registrar se montre plus tolérant pour l'enregistrement des coopératives (notamment vis-à-vis des coûts élevés fixés par la loi de 1981). Cette procédure, devenue relativement simple et peu onéreuse,²⁷ a sans nul doute contribué à l'augmentation exponentielle des coopératives enregistrées. Toutefois, cette hausse ne peut être perçue comme un progrès que si une proportion substantielle de ces nouvelles structures se transforment en entreprises pérennes capables de fonder des coopératives secondaires viables. De toute évidence, cela constitue un défi majeur.

Etant donné la taille du pays, les instances provinciales et locales du gouvernement joueront un rôle clé pour relever ce défi. Dans toutes les provinces, des personnes

²³ Paragraphes 10.3.6 et 10.3.7.

²⁴ Paragraphes 16 (c) et (d) de la politique.

²⁵ Depuis le transfert physique du bureau du Registrar au DTI.

²⁶ La promotion économique de la population noire fait référence aux politiques visant à redresser une situation où le contrôle de l'économie est essentiellement aux mains de la population blanche. Bien que le gouvernement ait adopté une politique préconisant que cette promotion bénéficie au plus grand nombre, on peut soutenir que c'est une réponse tardive au transfert des richesses à quelques personnes de couleur noire disposant de connexions politiques.

²⁷ Il en coûte actuellement 224 rands pour enregistrer une coopérative, soit l'équivalent de 36 dollars américains.

ont été désignées pour promouvoir le développement coopératif. Dans certains cas cependant, le même bureau est chargé du développement des petites entreprises.²⁸ Un tel dispositif présente un risque, à savoir que, délibérément ou pas, les coopératives soient marginalisées ou affaiblies au profit de formes d'entreprises plus conventionnelles.

Le cas de Masibambane 2000 illustre ce danger. Cette coopérative avait été créée afin de saisir les opportunités qu'offrait le premier programme de travaux publics du gouvernement pour éradiquer la végétation invasive.²⁹ Ce type de programme se prête bien à la forme coopérative puisque ceux qui y participent sont par définition dans le besoin. Cependant, l'agence gouvernementale chargée de la mise en œuvre n'appréciait pas de travailler avec la coopérative et ses trois équipes de 25 membres dont chacune avait élu son dirigeant. Elle souhaitait promouvoir le modèle de «l'entrepreneur émergent» qui «employait» le reste de l'équipe et donner leur chance à d'autres entrepreneurs dits émergents. Il apparut donc clairement dès le départ qu'il serait extrêmement difficile de maintenir une coopérative dans ces circonstances. Si cette dernière a survécu aussi longtemps, elle le doit sans doute aux pressions politiques de l'organisation faïtière et à la détermination de ses dirigeants.

L'exemple de la coopérative de thé rooibos

Le rooibos est une plante qui pousse à l'état sauvage dans une région sèche et montagneuse au nord de la ville du Cap. Les quatorze personnes qui avaient décidé de créer la coopérative de thé rooibos étaient des petits agriculteurs pour certains propriétaires de petits lopins de terre, individuellement ou en tant que groupe, et pour d'autres locataires. C'était en 2000, après une rencontre organisée par un représentant d'une ONG environnementale avec un partisan de la culture du thé biologique.

La formation de cette coopérative répondait à un objectif initial extrêmement limité. Il s'agissait de disposer d'un site pour transformer le thé de chaque membre avant de le livrer à une ancienne coopérative transformée en société qui commercialisait ce produit. Certains des petits agriculteurs étaient tenus par contrat de livrer leur production à cette société mais n'étaient pas satisfaits du prix. Il devint vite évident que la coopérative obtiendrait un bien meilleur prix en vendant son thé par l'intermédiaire d'un agent, sous un label de commerce équitable et en pratiquant la culture biologique.

²⁸ C'est le cas dans la province du Cap-Occidental, par exemple.

²⁹ Il s'agit du programme *Working for Water*.

La première année, la coopérative loua un local central pour produire le thé dont une partie était ensuite commercialisée via un agent. Le succès de cette formule fut tel que l'année suivante, tous les membres vendirent leur thé par l'intermédiaire de la coopérative qui réalisa un excédent conséquent. Selon les statuts de la coopérative, le conseil peut conserver une partie de l'excédent éventuel à titre de réserves et 70 pour cent du solde peut être distribué aux membres en tant que prime calculée en fonction de l'apport commercial de chaque membre.³⁰ Les 30 pour cent restants «doivent être employés pour aider les membres de la coopérative à développer une activité économique durable. Cela peut être réalisé en majorant la prime payable aux membres qui, de l'avis du conseil, ont été les plus désavantagés en raison de leurs origines raciales, et/ou parce que ce sont des femmes, ou en parrainant un programme de formation ou de développement pour aider ces membres».

Le principe d'une retenue de 30 pour cent du montant à distribuer au profit des membres les moins favorisés de la coopérative est bien accepté par les membres. Il a entraîné une sensible augmentation du nombre de femmes membres. Deux des quatorze membres fondateurs étaient des femmes. La coopérative compte maintenant 36 membres dont douze femmes. Parallèlement, elle a parrainé des programmes de formation et de développement sur des sujets variés, de la gestion financière au changement climatique, un thème qui concerne directement la culture du thé selon les principes du développement durable.

«La coopérative se développe tellement vite que j'en ai la tête qui tourne (...)», déclarait le trésorier du conseil. «Je ne suis pas à la hauteur (...) nous siégeons au conseil mais nous sommes aussi des agriculteurs». La taxe d'entrée de 100 rands versée par chaque membre a permis de constituer un capital initial de 1 400 rands en 2001. Fin 2004, la coopérative réalisait un chiffre d'affaires de 1,25 million de rands et possédait 896 708 rands d'actifs, notamment un camion pour livrer le thé, une machine à souder et un tracteur utilisés pour la production de thé.

En fait, la principale menace pour l'avenir de la coopérative pourrait tenir à sa réussite financière. Un membre en difficulté financière a mené campagne en faveur de la distribution sous forme de primes de sommes qui, sur le conseil des auditeurs, avaient été versées sur un compte de réserve. Cette demande aurait pu facilement précipiter la dissolution de la coopérative. Au lieu de cela, un processus de délibération et de discussion que nous évoquerons plus loin a permis aux membres de comprendre que l'objectif de leur coopérative n'était

³⁰ Ce montant est calculé en fonction du volume d'affaires d'un membre avec la coopérative. Toutefois, dans un contexte d'accès inégalitaire à la terre où l'acte de propriété est souvent établi au nom d'un homme, un principe juste en apparence risque de renforcer les inégalités existantes.

pas pour l'instant leur intérêt à court terme. Cette mise au point sera très utile au bon maintien de la coopérative qui emploie désormais un gestionnaire pour la commercialisation et un administrateur.

Le recrutement d'un gestionnaire marque une nouvelle étape dans le développement de la coopérative. C'est aussi une phase que des coopératives moins prospères sont souvent incapables d'atteindre seules. Concernant la coopérative de tissage, sa viabilité dépend de la capacité du gestionnaire à trouver des débouchés pour les tapis. Dans cet exemple, la coopérative fait partie d'un regroupement de coopératives et de groupes d'entraide qui se partagent les services d'un gestionnaire et d'un administrateur.

Eléments en faveur d'un secteur et d'un mouvement coopératifs dynamiques

En 2004, la coopérative de thé rooibos réalisa qu'elle aurait tout intérêt à se passer de l'agent qui commercialisait sa production et à traiter directement avec les acheteurs. Cela supposait toutefois d'obtenir la certification nécessaire de la *Fairtrade Labelling Organizations* (FLO), un processus assez complexe. L'un des avantages potentiels de la forme coopérative est de permettre aux producteurs de se lancer collectivement dans un tel processus et d'intégrer verticalement les unités qui constituent l'entreprise, en mettant en commun les équipements et en collectivisant les coûts de la main-d'œuvre saisonnière.

Parallèlement, et apparemment sans y avoir été amenés par des organisations ou des personnes extérieures, les membres réalisèrent que la coopération impliquait aussi d'aider d'autres personnes à former des coopératives, et de coopérer avec d'autres coopératives. Wupperthal se situe plus au sud et un bien plus grand nombre d'agriculteurs y cultivent le thé rooibos; presque tous louent la terre qu'ils exploitent à l'Eglise moravienne. Aidés par la coopérative, ces paysans sont en train de se transformer en coopérative et commercialisent leur thé sous le label FLO. Les bases d'une coopérative secondaire qui représentera les deux communautés sont posées.

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, la croissance au niveau secondaire est très limitée. Dans les provinces de l'Etat-libre, du Limpopo, du Cap-du-Nord et du Nord-Ouest, moins de dix pour cent des coopératives étudiées appartenaient à des coopératives secondaires, et aucune n'était affiliée à un niveau tertiaire (BMR, 2005).

Concrétiser le potentiel du secteur coopératif

La croissance exponentielle du nombre de coopératives enregistrées s'explique certainement par la préexistence d'un nombre considérable d'organisations informelles. Une étude commandée par le DTI dans quatre provinces majoritairement rurales (Etat-libre, Limpopo, Cap-du-Nord et Nord-Ouest) a cherché à identifier les coopératives enregistrées mais aussi les pré-coopératives, par l'intermédiaire des bureaux des autorités locales ou des municipalités. Elle a constaté que 63 pour cent des entités localisées étaient des pré-coopératives et a conclu qu'il existait un «fort potentiel d'augmentation du nombre de coopératives dans ces provinces et probablement dans d'autres aussi» (BMR, 2005). Dans le cas du Limpopo, la plus pauvre des provinces d'Afrique du Sud, les coopératives enregistrées ne représentent que 25 pour cent des entités identifiées par l'étude.

Les sociétés funéraires donnent une autre indication sur le potentiel des coopératives. Selon une estimation, 29 % de la population sud-africaine adulte, soit presque 8 millions de personnes, sont membres de telles sociétés et y contribuent à hauteur de 10 milliards de rands. Ces sociétés ne sont pas des coopératives mais adhèrent aux principes coopératifs et peuvent se transformer en coopératives. Partant de ce constat, la SAFOBS a recruté 199 sociétés regroupant 20 210 membres (SAFOBS, 2005). Sur un plan social, elle facilitera la constitution formelle et la régulation de ces sociétés, dans l'intérêt des membres. Toutefois, la législation applicable est inefficace.³¹

Le transport est un autre secteur au potentiel de croissance évident pour les coopératives. Celles-ci apporteraient d'énormes avantages sociaux et pourraient contribuer à faire disparaître le phénomène de violence entretenu par des compagnies de taxi qui se livrent une lutte sans merci. Elles pourraient aussi remédier à certains des problèmes que pose le recours accru aux chauffeurs propriétaires de leur véhicule qui, en tant qu'individus, sont démunis face aux grandes sociétés qui leur donnent du travail. La liste de juillet 2004 répertorie 78 coopératives enregistrées proposant des services de taxi ou de transport. Cela représente une toute petite partie du potentiel des coopératives du secteur et souligne la nécessité de former des coopératives secondaires pour permettre au mouvement de se développer pleinement.

Diverses stratégies ont été adoptées pour développer les coopératives. Dans la province de Gauteng, la plus urbanisée du pays, le Cooperative Policy and Advice Centre (centre de conseil en politique coopérative, COPAC) a piloté deux

³¹ *Friendly Societies Act* n° 25 de 1956.

projets potentiellement riches d'enseignements pour les coopératives se situant dans un environnement urbain: une coopérative établie pour gérer un écoquartier où sont basés divers projets coopératifs (agriculture biologique, recyclage de déchets, écoconstruction et fabrication de papier) et l'établissement d'une pépinière locale d'entreprises de fabrication durable, conjointement avec la municipalité d'Ekurhuleni.³²

Le rôle précieux mais délicat des bailleurs de fonds

Le rôle des bailleurs de fonds à l'égard du mouvement coopératif est délicat. D'une part, il est difficile de concevoir que les coopératives primaires émergentes puissent devenir pérennes et former des coopératives secondaires viables sans l'appui de bailleurs de fonds. D'autre part, dépendre de financements extérieurs peut encourager une approche centralisée de l'organisation, inefficace à terme.

Il n'est pas certain que les bailleurs de fonds eux-mêmes aient toujours conscience de ce dilemme mais ceux qui soutiennent le mouvement coopératif international y sont probablement sensibles. L'aide de la fédération allemande DGRV, passe, par exemple, par une coopérative enregistrée basée à Pretoria qui propose divers services à ses membres (coopératives et groupes d'entraide), notamment des avis et des conseils, des formations, des services financiers et l'achat en gros de biens de consommation comme la semoule de maïs ou des produits comme des engrais, des semences, du ciment, etc.³³

Les coopératives d'habitat ont bénéficié de l'assistance technique et financière du mouvement coopératif international et des agences associées, notamment Abri international, la *Cooperative Housing Association* et la NBBL (*Norwegian Federation of Housing Associations*). Elles ont également été financées par les gouvernements norvégien et sud-africain. La SACCOL a bénéficié de divers financements, notamment du mouvement coopératif international (Centre coopératif suédois, *Irish League of Credit Unions Foundation*), du programme USAID et de la Fondation Ford (Mhembere et Masunda, 2005), et a atteint un certain niveau d'autonomie. Les financements sont surtout affectés à son expansion et à sa stabilisation.

Depuis trois ans, la NCASA est financée par le DTI mais le renouvellement de ce financement est actuellement problématique car il semblerait que la NCASA n'arrive pas à assurer son autonomie avec les fonds générés par ses propres

³² Le concept de fabrication locale durable repose sur une critique de la production de masse. Cette fabrication répond à un besoin local ou communautaire, utilise des technologies appropriées et, dans la mesure du possible, des ressources locales.

³³ www.yebocoop.co.za

membres. Toutes les formes de financement externe ont tendance à nuire à l'autonomie des coopératives, en particulier quand le bailleur de fonds est le gouvernement. D'un autre côté, il est difficile de voir comment la dissolution d'une organisation faitière à ce stade aidera à relever les défis que soulève l'établissement du mouvement.

La coopérative de thé rooibos a bénéficié d'une subvention relativement modeste pour créer son site de production à ses débuts. Récemment, le Fonds pour l'environnement mondial (GEF) lui a accordé une petite aide financière, entre autres pour un projet de conservation des sols et un projet de mentoring afin de conseiller les petits agriculteurs sur l'agriculture durable. Cela mis à part, la seule aide qu'elle reçoit est la prime sociale facturée par les organisations de commerce équitable.³⁴

Masibambane 2000, en revanche, n'a reçu aucun appui des bailleurs de fonds. Le destin de cette coopérative montre également que le rôle de ces bailleurs ne devrait pas être envisagé seulement en termes de financement du développement coopératif. Il faudrait également tenir compte des bailleurs qui propagent activement d'autres modèles, même lorsque la forme coopérative est préconisée, et de ceux qui déterminent ce qui peut être décrit comme des «modes chez les bailleurs de fonds». Ainsi, même si la mise en œuvre du programme d'éradication de la végétation invasive incombait à une agence gouvernementale, elle était financée par des bailleurs de fonds et la politique qu'elle a adoptée à l'égard des coopératives était presque certainement dictée par la préférence des bailleurs à financer un programme favorisant de nouveaux sous-traitants.

Nécessité d'un cadre institutionnel

Certaines coopératives peuvent prospérer avec un minimum d'appui institutionnel, telle la coopérative d'art et d'artisanat. Ses membres sont issus de milieux divers, de personnes vivants dans des bidonvilles aux résidents de banlieues de la classe moyenne. Ils sont unis par leur capacité à fabriquer un produit vendable et leur souhait de l'écouler auprès des touristes de la ville du Cap. La forme coopérative est parfaitement adaptée à cet objectif et il apparaît que cette structure n'a aucun contact avec un mouvement coopératif plus vaste. Les rapports avec le Registrar des coopératives se limitent à la déclaration annuelle des recettes.

³⁴ La prime sociale est une charge facturée sur les ventes par l'organisation de commerce équitable qui revient à la coopérative, et qui doit être affectée exclusivement à des projets de développement. Elle ne fait pas partie du revenu de la coopérative servant à déterminer si un excédent a été généré et ne peut pas être distribuée aux membres.

D'un autre côté, cette coopérative n'a probablement pas exploité tout son potentiel du fait de son isolement à l'égard des institutions. Un mouvement dynamique ne peut pas se développer sans des institutions qui le soutiennent et un environnement favorable. Reste à voir quel rôle le gouvernement provincial, ou local, jouera à cet égard. La nouvelle loi prévoit également un comité coopératif consultatif composé de représentants du gouvernement, du mouvement coopératif et de la société civile.³⁵Ce comité pourrait contribuer à encadrer les efforts du gouvernement et à développer des coopératives secondaires de façon méthodique.

Sans cette évolution et sans structures régionales ou provinciales efficaces, l'organisation faitière n'est pas capable de fournir un appui substantiel aux coopératives primaires. Dans le cas de Masibambane 2000, cette incapacité institutionnelle était flagrante à divers niveaux. Le plus évident est peut-être l'incapacité à fournir des conseils pratiques pour la création d'une entreprise viable et l'expertise technique à laquelle toute entreprise doit pouvoir accéder. Ainsi, par exemple, Masibambane 2000 a dû recourir aux services d'un cabinet comptable manifestement peu familier des coopératives, dont le personnel a été jugé antipathique et peu digne de confiance.

L'échec de Masibambane 2000 doit aussi être appréhendé dans le contexte de l'appui solide et continu accordé aux entrepreneurs dits émergents. Les chefs d'équipe de la coopérative ont bénéficié de formations conçues pour ce type d'entrepreneurs. Les effets de ces formations et les incitations financières proposées aux entrepreneurs dits émergents plutôt qu'aux chefs d'équipe ont conduit certains de ces derniers à se transformer en entrepreneurs. La coopérative a été dissoute lorsque le dernier des chefs d'équipe resté fidèle à la coopérative s'est trouvé face à des dettes qu'il ne pouvait pas régler.

A cet égard, il est instructif que le développement de la coopérative de thé rooibos soit intervenu indépendamment de l'organisation faitière qui de toute façon ne disposait pas des ressources nécessaires pour apporter une aide concrète. D'autre part, ce développement n'aurait pas été possible sans une relation étroite avec l'ONG environnementale à laquelle la coopérative loue des bureaux et qui l'a guidée dès le départ. Pour les puristes, cela pourrait poser la question de l'autonomie de la coopérative mais celle-ci doit être placée dans un contexte où la coopération est sous-estimée, voire activement dépréciée. Il est également irréaliste d'attendre d'une coopérative composée de membres peu instruits qu'elle soit pérenne si elle ne peut pas accéder à l'expertise comme celle que fournit une ONG.

³⁵Voir le chapitre 12 de la loi 14 de 2005. Le comité ne sera nommé qu'après la promulgation de la nouvelle loi.

Evaluation de l'emploi généré par le secteur coopératif

Il n'existe pas de données officielles concernant l'emploi généré par les coopératives. Toute analyse de l'impact des coopératives sur l'emploi, ou plutôt sur le chômage, suppose que l'on distingue en premier lieu les travailleurs employés par les coopératives. Ensuite, il convient de distinguer l'emploi créé auprès des membres et celui créé par les membres. Enfin, il faut prendre en compte l'effet qu'une coopérative peut avoir sur l'emploi à travers les activités secondaires qu'elle génère.

Le recrutement d'un gestionnaire et d'un administrateur par la coopérative de thé rooibos est l'exemple même de la première forme d'emploi. Selon les indications présentes, la plupart des coopératives émergentes n'ont pas encore atteint ce stade et seules les plus grandes emploient beaucoup de personnel, en plus des gestionnaires et des administratifs. L'essentiel de l'emploi est réservé aux membres (BMR, 2005). Si l'on se base sur les estimations données ci-dessus pour l'effectif des coopératives, quelque 75 000 personnes seraient employées (au sens large du terme) par les coopératives.

Rapporté au marché du travail, ce chiffre est relativement modeste. Toutefois, il s'agit d'emplois d'un coût peu élevé dans des régions où le travail est rare. La coopérative de thé rooibos, par exemple, donne du travail à ses membres et leur assure un revenu régulier. Comme l'a dit un des membres du conseil d'administration, la coopérative «nous a apporté la stabilité en termes de développement». Toutefois, l'essentiel des petits agriculteurs qui composent cette structure n'emploient personne pour les aider. Ce n'est bien sûr pas le cas des agriculteurs à vocation commerciale qui embauchent des travailleurs comme n'importe quel autre entrepreneur.

La coopérative de thé rooibos fournit trois exemples d'effets qu'elle a eus sur l'emploi. Premièrement, elle emploie une équipe d'environ dix-neuf travailleurs saisonniers au moment de la récolte. Suivant les besoins, toute l'équipe peut être déployée sur une seule exploitation ou répartie entre plusieurs. Pour les travailleurs concernés, l'effet net est un emploi plus stable et probablement des salaires plus élevés que ceux payés par des agriculteurs individuels. Deuxièmement, la coopérative a conclu un accord avec trois groupes locaux de femmes pour leur acheter des sacs qu'elles confectionnent et qui servent à conditionner le thé. Troisièmement, un autre groupe de femmes a bénéficié d'un soutien pour mettre sur pied un projet touristique qui engendre un flot de visiteurs apparemment régulier. Dans une communauté rurale appauvrie aux perspectives d'emploi formel très limitées, l'impact de ce type d'initiative est considérable.

Les effets de Masibambane 2000 sur l'emploi ont été différents. Cette coopérative a fourni du travail à beaucoup de personnes en plus des équipes de travailleurs employées par les entrepreneurs dits émergents car elle a fait tourner les opportunités de travail entre ses membres afin de les répartir aussi largement que possible.

Potentiel d'emploi et obstacles possibles

Afin d'apprécier le potentiel des coopératives en matière d'emploi, il faut d'abord admettre le déclin spectaculaire des opportunités d'emploi formel en Afrique du Sud depuis dix ans.³⁶ Cette situation a des conséquences directes sur les coopératives. La première est liée à la prévision d'un taux de chômage chronique élevé malgré les projections les plus optimistes en matière de croissance économique, ce qui ne laissera pas beaucoup de choix hormis le recours à l'entraide.

Le modèle de la coopérative de thé rooibos est de toute évidence approprié dans ce contexte, d'autant plus que les opportunités d'emploi sont encore plus limitées en zone rurale qu'en zone urbaine. Aussi, l'applicabilité de ce modèle présuppose une mise en œuvre dynamique de programmes de réforme foncière.

Deuxièmement, le déclin de l'emploi formel est également lié à l'utilisation accrue d'intermédiaires tels que les sous-traitants qui fournissent un ensemble de services. L'échec de Masibambane est révélateur dans ce cadre. En effet, un sous-traitant est théoriquement indépendant de l'entreprise. Or dans le cas de Masibambane, le but déclaré de la formation de sous-traitants émergents était de leur permettre de devenir indépendants. En réalité, il s'agissait d'exonérer le programme qui avait conçu ce modèle des obligations légales liées à l'emploi d'équipes de travailleurs (même si elles obligent les sous-traitants à respecter certaines normes de travail).

De même, dans le secteur privé, les employeurs externalisent les emplois à grande échelle. Ce phénomène permet aux coopératives de proposer les mêmes services que des intermédiaires comme des entrepreneurs; elles peuvent en effet réaliser le même travail pour le même coût mais en exploitant moins les travailleurs. Cet argument est encore plus séduisant quand les services sont fournis à un gouvernement ostensiblement engagé dans le développement coopératif.

³⁶ Une étude du PNUD mentionne, pour l'emploi formel et informel, 67,5 % et 32,5 % sur un total de 10 896 420 personnes employées en 2002. Le total de 4 783 502 personnes sans emploi ajouté à celui des personnes employées dans le secteur informel dépasse très nettement le nombre de travailleurs de l'économie informelle. Ces chiffres sont à rapprocher de la situation en 1990, quand le nombre de travailleurs du secteur formel représentait 82,7 % du total des emplois contre 19,2 % pour l'emploi informel, et lorsque l'emploi formel était largement supérieur au total combiné des employés du secteur informel et des sans-emploi. Voir le rapport du PNUD, 2004, Tableau 3, 238-239.

Les coopératives, une réponse à la pauvreté et au besoin de protection sociale

Selon les estimations, plus de la moitié de la population de l'ensemble des provinces, à l'exception du Cap-Ouest et de Gauteng, vit dans la pauvreté, ce qui représente 45 à 55 pour cent de la population du pays.³⁷ Dans les provinces les plus démunies (Limpopo et Cap-Oriental), trois personnes sur quatre en moyenne sont pauvres. La prévalence accrue des coopératives dans ces provinces suggère fortement que ces structures sont une réponse à la pauvreté.

Les études régionales menées pour le Département du travail donnent à penser que les coopératives en question étaient souvent la seule source de revenu, aussi marginal et irrégulier soit-il, des ménages (projet Labour and Enterprise, 2003). En outre, Masibambane 2000, bien que contrainte par l'agence chargée de mettre en œuvre le démantèlement d'une de ses équipes, avait créé une réserve de fonds qui a notamment aidé certains de ses membres sans emploi depuis un mois et demi.

Dans la province du KwaZulu-Natal, 70 pour cent des membres des trente-deux coopératives interrogées, dont beaucoup de jeunes, n'avaient jamais eu d'emploi avant de rejoindre la coopérative (Makho, 2003).

Par rapport à d'autres pays d'Afrique, le gouvernement sud-africain propose une protection sociale relativement développée, avec des allocations pour les personnes âgées et les jeunes enfants. Ce système inclut des mécanismes d'atténuation des risques comme une allocation pour les personnes handicapées et une assurance chômage. Toutefois, il présente des faiblesses majeures, en particulier pour ceux qui n'ont jamais eu accès au travail formel, les travailleurs indépendants et les travailleurs du secteur informel.

L'épargne est l'une des stratégies qui permet d'atténuer les risques et elle est commune aux COOPEC, aux sociétés funéraires et à toute une gamme de mécanismes de l'économie informelle, les stokvels. Les membres contribuent à un fonds qu'ils peuvent solliciter pour accéder à des prêts d'urgence ou faire face aux aléas qui les affectent, eux ou leur famille. Dans le cas des COOPEC, à l'extrémité la plus formelle du spectre, les membres peuvent limiter les risques avec une assurance vie ou une assurance crédit (Genesis, 2005).

La SACCOL s'est concertée avec deux autres coopératives secondaires, la SAFOBS et la SAHCA, pour encourager ses membres à former des coopératives d'épargne et de crédit et c'est de toute évidence un des moyens grâce

³⁷ Selon la commission Taylor sur la sécurité sociale.

auxquels les coopératives extérieures au secteur des services financiers pourront renforcer la protection sociale de leurs membres. Parallèlement, en formant des coopératives secondaires, elles devraient pouvoir offrir des services d'assurance et d'autres services adaptés aux besoins de leurs membres, comme l'ont fait les coopératives agricoles établies l'ont fait.

Améliorer la participation et la représentation

En tant que forme d'organisation basée sur ses membres, une coopérative devrait bien sûr fonctionner d'une manière démocratique permettant aux membres d'exprimer leurs intérêts. Mais à l'instar des autres structures de ce type, elle peut être sujette à des manœuvres de ses dirigeants ou gestionnaires. Bien que les études récentes sur les coopératives établies soient rares, beaucoup d'anecdotes suggèrent que dans de nombreux cas, la direction a profité de son statut. En fait, elle fut souvent la première bénéficiaire de la conversion des coopératives en entreprises.

Se démarquant de l'ancienne loi, la nouvelle loi met nettement l'accent sur le contrôle que les membres devraient exercer sur leur coopérative et sur les mesures qui pourraient renforcer leur participation. Cependant, même une législation soutenue par une constitution bien préparée ne peut garantir que les membres seront bien entendus. Lors des délibérations et des discussions entre les membres de la coopérative de thé rooibos demandant la distribution des réserves, il est apparu qu'aucun n'avait bien compris la finalité d'un compte de réserve. L'idée était d'abord celle de l'auditeur de la coopérative qui dut en expliquer l'utilité. La leçon importante à retenir est que les membres du conseil eux-mêmes devaient être capables de motiver les décisions politiques et d'expliquer les aspects relatifs aux finances de la coopérative, dans des termes compréhensibles par les membres.

La participation et la représentation ne sont pas nécessaires qu'au niveau primaire. L'état de sous-développement du mouvement coopératif émergent est tel qu'il n'existe aucun forum à un niveau secondaire ou tertiaire auquel les membres pourraient s'affilier. Aucune structure ne sert de médiateur entre l'organisation faîtière, la NCASA et les membres à la base. En fait, aucun organisme n'est capable de conseiller concrètement les milliers de coopératives primaires du pays pour les aider à devenir viables.

Conclusion

Les coopératives sud-africaines vivent un moment clé de leur histoire. Les réalisations des coopératives établies illustrent de façon positive la viabilité économique du modèle coopératif. Toutefois, le contexte économique et politique qui a vu naître le mouvement était nettement différent. Ces coopératives offrent aussi un modèle négatif, dans la mesure où elles n'ont pas favorisé une participation adéquate de leurs membres et ne peuvent être décrites comme un mouvement dynamique.

La croissance exponentielle des coopératives actuellement constatée indique nettement qu'il est possible de créer un mouvement coopératif plein de vitalité. Pour y parvenir, il faudra d'abord transformer les entreprises du secteur informel en entreprises légales. Cela ne pourra se faire que si un nombre suffisant de coopératives « survivantes » deviennent viables économiquement et sont capables de former une masse critique autour de laquelle un mouvement secondaire pourra se former.

Le cas de Masibambane 2000 suggère que des coopératives viables économiquement ne pourront être créées sans des mesures ciblées pour promouvoir activement la forme d'organisation coopérative, et sans un appui approprié. Celui de la coopérative de thé rooibos donne à penser que si cet appui peut prendre des formes variées, il doit être disponible en cas de besoin. De toute évidence, le frein majeur au développement de coopératives durables est l'incapacité à créer une structure secondaire apte à fournir ce type d'appui.

Le moment est propice pour développer une telle structure. Pourtant, à moins d'un effort concerté et de progrès visibles dans ce sens, il sera bientôt trop tard et la perspective d'un secteur coopératif dynamique s'éloignera une fois de plus.

Sources

Cette étude s'appuie sur une série d'entretiens réalisés en octobre et novembre 2005. L'auteur tient à remercier les organismes, les personnes et institutions suivantes pour leur précieuse contribution : cellule de développement des coopératives, Département du commerce et de l'industrie, Bureau du Registrar des coopératives, Département du commerce et de l'industrie; Lita Kutta, responsable du développement des entreprises, gouvernement provincial du Cap-Occidental; Social Housing Foundation (www.shf.org.za); centre coopératif Dora Tamana; Tebogo Phadu, fédération sud-africaine des sociétés funéraires; David De Jongh, SACCOL; Sabelo Mamba, NCASA; Richard October, NCASA Cap-Occidental; Vishwas Satgar, centre de conseil en politique coopérative,

Johannesburg; Nomsa Ndumuse, coopérative Masimbambane 2000; Titus Hendricks, centre Ikhwezi, Mbekweni; Noel Oettle et Bettina, Environmental Monitoring Group; les membres du conseil d'administration de Heiveld Cooperative Ltd, Nieuwoudtville.

Sigles et acronymes

DTI	Département du commerce e de l'industrie
DGRV	Deutsche Genossenschafts- und Raiffeisenverband
NCASA	Association nationale des coopératives d'Afrique du Sud
SACCOL	Ligue des coopératives d'épargne et de crédit
SAFOBS SA	Fédération des sociétés funéraires d'Afrique du Sud
SAHCA SA	Association coopérative d'habitat d'Afrique du Sud

Bibliographie

- Amin N. & Bernstein H. 1996. "The role of agricultural cooperatives in agricultural and rural development", in *Land and Agriculture Policy Centre policy paper 32*.
- Berold R. 1991. "Cooperatives: The struggle to survive", in *New Ground*, No. 3, pp. 29-32.
- Bureau of Market Research – Université d’Afrique du Sud (BMR). 2005. *Analytical review of cooperative aspects and environment in the following selected provinces: Free State, Limpopo, Northern Cape and North West*, Rapport non publié commandé par le Département du commerce et de l’industrie.
- ECI Africa. 2003. *A review of the capacity, lessons learned and way forward for member-based financial institutions in South Africa*, Rapport non publié commandé par Finmark Trust.
- ECI Africa. 2003. *Member based financial institutions: Design and feasibility of regulating and support structure*, Rapport non publié commandé par Finmark Trust pour le Trésor public.
- Genesis Analytics. 2004. *Making insurance markets work for the poor in South Africa – Scoping study*, Rapport non publié.
- Ignatius Mhembere & Lloyd Masunda. 2005. *Assessment of the savings and credit cooperative rural expansion and capacity building project in the Eastern Cape Province of South Africa*, Rapport non publié commandé par le Centre coopératif suédois (SCC).
- Jaffe G. 1991. "Cooperative development in South Africa", in *South African Review*, pp. 364-377.
- Labour & Enterprise Project. 2003. *Worker cooperatives in the Western Cape*, Rapport non publié commandé par le Département du travail.
- Makho Communications. 2003. *Research on worker cooperatives: an avenue for job creation*, Rapport non publié commandé par le Département du travail.

- Mhembere I. & Masunda L. 2005. *Assessment of the savings and credit cooperative rural expansion and capacity building project in the Eastern Cape Province of South Africa*, Rapport non publié commandé par le Centre coopératif suédois (SCC).
- National Cooperative Association of SA. 2001. *Hope in action: Cooperatives in South Africa*, Rapport non publié sur l'étude de référence 2001 de la NCASA.
- Philip K. 2003. *Cooperatives in South Africa: Their role in job creation and poverty reduction*, Rapport non publié commandé par la South African Foundation.
- Savings & Credit Cooperative League. 2004. *General Manager Report*, Rapport non publié destiné aux membres de la SACCOL.
- Social Housing Foundation. 2005. *Emerging cooperative housing models in South Africa*.
- South African Federation of Burial Societies (SAFOBS). 2005. *2005 Burial society survey report*.
- Stewart B., Associates & Masimanyane Management Consultancy. 2005. *Report on the status and institutional development needs of the cooperative housing sector*, Rapport non publié commandé par la Social Housing Foundation.
- Tamana D. (Cooperative Centre and National Cooperative Association of South Africa). 2003. *A survey of Eastern Cape cooperatives*, Rapport non publié commandé par le Département du travail.
- Thompson R. J. & Posel D. B. 2002. *The management of risk by burial societies in South Africa*, Actuarial Society of South Africa.
- Yebo Cooperative Ltd. 2005. *Report*.

Chapitre 13 – Le mouvement coopératif sénégalais, intégré à l'économie sociale

Dr Abdou Salam Fall¹

Introduction

Au Sénégal, les dynamiques coopératives se sont inscrites dès le départ dans un projet social distinct et ont été portées par un courant idéologique qui voulait créer une rupture avec les formes de domination sur les classes populaires. Pour bien saisir l'évolution des coopératives au Sénégal, il faut remonter aux années 1960 qui ont vu deux tendances idéologiques s'affronter parmi les élites dirigeantes. D'une part, le courant «assimilationniste», dont la figure de proue, le premier Président du Sénégal, Léopold Sédar Senghor, était favorable au modèle de rattrapage de l'Occident. D'autre part, le courant «nationaliste» incarné par Mamadou Dia, qui fut Premier ministre après l'indépendance, visait à asseoir les bases d'un Etat socialiste. Le mouvement coopératif constitua un levier essentiel de ce dispositif nationaliste en faveur des classes populaires.

Le courant nationaliste, qui prônait le socialisme autogestionnaire, prit de l'ampleur durant cette période, du fait notamment de la position stratégique de M. Dia. Celle-ci était influencée par la philosophie de planification des pays communistes avec l'option d'amener les groupes de personnes à s'organiser et à s'inscrire dans une vision plus large de transformation sociale. Les coopératives couperaient ainsi l'herbe sous le pied des groupes de commerçants qui, en définitive, tiraient le plus profit du système économique de par leur position d'intermédiaires dans la chaîne de commercialisation des produits agricoles.

¹ Le docteur Abdou Salam Fall est sociologue, chercheur à l'Institut fondamental d'Afrique Noire (IFAN) de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar (UCAD). Il est titulaire d'un doctorat de troisième cycle de sociologie urbaine de l'UCAD et d'un doctorat des universités, option sociologie économique, de l'Université d'Amsterdam aux Pays-Bas. Ses recherches portent notamment sur la sociologie économique (réseaux sociaux, pauvreté, économie urbaine, économie domestique, négociations des politiques publiques, développement rural, création de richesses) et sur la socio-anthropologie du développement (sociologie de la santé, politiques sociales, migrations, développement organisationnel, analyse et évaluation de programmes de développement).

En amont, les coopératives devaient garantir à leurs membres la possibilité de mutualiser les ressources pour obtenir les marchandises dont ils avaient besoin et, en aval, s'insérer dans le réseau commercial sans dépendre des intermédiaires. Le modèle s'accompagnait de projets d'animation rurale et de sensibilisation du grand public, et de la mobilisation des groupes de personnes impliqués dans le processus de résorption des inégalités structurelles. Il n'eut pas le temps de faire ses preuves et l'élite qui l'appuyait développa une approche plus axée sur l'anticipation que sur la participation. L'initiative coopérative fut assimilée à l'Etat qui l'avait conçue. Des responsables du gouvernement imposèrent le modèle coopératif au lieu de lui donner les moyens de se développer naturellement. Durant cette période initiale, le mouvement coopératif souffrit d'un déficit d'autonomie fondatrice malgré, paradoxalement, son fort ancrage dans un projet de société novateur.

Après le départ de M. Dia, accusé d'avoir fomenté un coup d'Etat en 1962, le système coopératif s'essouffla progressivement malgré le succès de certains programmes conçus pour accompagner les coopératives tels que l'animation rurale et la création de l'Ecole nationale d'économie appliquée (ENEA) qui formait les cadres moyens à cette philosophie. Une deuxième période s'ouvrit (de 1960 à 1980) pendant laquelle le mouvement coopératif fut limité à la distribution de facteurs de production agricole et à l'implication des groupes de personnes dans la commercialisation de l'arachide. L'ancrage idéologique s'étiola et l'Etat prit ses distances avec l'élan révolutionnaire du mouvement. Ce dernier néanmoins, de par son caractère associatif et entrepreneurial, permit à des ouvriers et à des paysans de s'organiser pour faire face aux difficultés économiques liées à un approvisionnement inadéquat en moyens de production, à l'impossibilité de produire des biens et des services dans des conditions normales, à la non-satisfaction des besoins essentiels en denrées alimentaires et autres produits de consommation courante, au manque d'information et de formation des membres faute de programmes et projets spécifiques et à l'absence de réseaux performants de commercialisation des produits dans des conditions optimales.

C'est dans ce contexte que parallèlement aux coopératives rurales vouées au déclin, d'autres coopératives émergèrent durant les années 1970 au sein des groupes d'ouvriers des villes. La création de la coopérative d'habitat des Castors à Dakar en est un symbole. De même, des coopératives prenant la forme de centrales d'achat furent constituées par divers syndicats et groupes de travailleurs organisés. Pendant cette même période, d'autres groupes apparurent, en particulier, les organisations non gouvernementales (ONGs) qui substituèrent à la philosophie coopérative le développement communautaire qui ne mettait pas l'accent sur la mutualisation des ressources mais sur l'intervention philanthropique en matière de développement. Ce paradigme communautaire

était une relecture du paradigme coopératif; les deux pouvaient être superposés pour se compléter.

Evoquons enfin la troisième période marquante de l'histoire récente des coopératives, celle du renouveau. La crise économique au Sénégal qui entraîna l'adoption de plans d'ajustement structurel (PAS) dans les années 1990, relança le mouvement coopératif perçu comme une solution à la portée de victimes de plus en plus vulnérables et exposées notamment à l'instabilité des emplois, à la fragilité de la couverture sociale et aux crises économiques futures. Les PAS introduisirent une nouvelle donne car les coopératives, très développées surtout dans les zones rurales, devenaient l'instrument d'auto-promotion des classes moyennes urbaines. En effet, la crise des années 1990 avait fortement précarisé les classes moyennes.

Cette croissance du mouvement coopératif intervint entre 1990 et 2000, période qui coïncida avec le déclin des sociétés d'habitat promues par l'Etat comme la Société immobilière du Cap Vert (SICAP), l'Habitation à loyer modéré (HLM) et l'Habitat moderne (HAMO). Notons aussi que la plupart des programmes d'habitat social conduits par des associations nationales ne concernaient que les employés des secteurs public et privé. Dans les années 1980, l'offre de logement des sociétés publiques d'habitat devint onéreuse et très sélective, ne laissant que deux options aux classes populaires: l'auto-construction ou l'organisation en coopératives. La mise à disposition par l'Etat de parcelles destinées à des groupes organisés et le succès des premières coopératives renforcèrent le mouvement mutualiste qui s'était forgé une excellente réputation dans le secteur de l'habitat, notamment dans les villes encore en chantier où les sociétés publiques n'avaient pas pu répondre à la demande de logements.

Dans d'autres domaines également, notamment l'accès au financement, les banques s'étaient révélées incapables d'accompagner les acteurs de ces projets. Les populations avaient donc réhabilité des pratiques courantes comme les «tontines» et diverses formes d'arrangements financiers de type mutualiste. L'artisanat, la pêche, la sylviculture, les bureaux de promotion du tourisme et de la gestion du patrimoine historique sont autant de secteurs qui bénéficièrent d'une relance rapide du système coopératif, dans certains cas en gardant leur ancienne appellation qui parfois semblait quelque peu surannée. On peut dès lors se demander si la démarche sectorielle et l'absence de dialogue avec les mouvements sociaux caractéristiques de ce renouveau coopératif ne furent pas les principaux freins à sa capacité d'évoluer, avec d'autres secteurs de l'économie sociale, pour proposer une solution alternative en réponse à l'échec des politiques de développement.

Cette étude met l'accent sur le mouvement coopératif au Sénégal en général, et sur les coopératives d'habitat en particulier pour mesurer leur potentiel de création d'emplois et de croissance. Le cadre théorique qui l'inspire s'appuie sur l'analyse développée par Norbert Elias (1987) à qui l'on doit le concept de «contrainte sociale à l'autocontrainte». Les coopératives qui participent de cette «épargne forcée» (Kane, 2000) combinent les caractéristiques suivantes:

- une réflexion économique, du fait de l'efficacité visée;
- une prise de position politique, que leur indépendance organisationnelle autorise et parce qu'elles proposent une réponse alternative face aux carences des politiques; et
- une réflexion sociale, par la confiance qu'elles suscitent et la solidarité de classe qui les fonde.

Les mouvements coopératifs sont définis au sens large comme toutes les pratiques de personnes qui joignent leurs forces pour satisfaire un besoin commun (ponctuel ou permanent) selon des procédures mutualistes ou solidaires et combinant le besoin d'intégration économique avec la finalité sociale d'une telle entreprise commune.

Cette étude s'intéresse tout d'abord à la structure des coopératives, en particulier au cadre institutionnel de ces organisations et à leur relation avec l'Etat. Elle présente ensuite les coopératives, leurs problèmes de financement, leur impact et leurs contraintes, notamment leur rôle en termes de réduction de la pauvreté et de protection sociale, ainsi que leur potentiel d'emploi et de croissance. Elle se conclut par une mise en perspective historique dans le contexte sénégalais et une analyse des conditions pour une croissance durable des coopératives. Certaines sections de l'étude concernent les coopératives d'habitat en particulier.

Les coopératives au Sénégal: Présence, dynamisme, organisation sectorielle, appui et durabilité

Le Plan coopératif sénégalais

«Par son action éducative, la coopération forme l'homme sans le déraciner, en lui donnant le goût de l'initiative personnelle, le sens des responsabilités, en même temps qu'elle fortifie chez lui le sens de la solidarité. Elle apprend aux paysans noirs à découvrir leur personnalité d'homme, sans pour cela courir le risque d'un déracinement». Mamadou Dia cité par Keita, 1975.

Voilà comment, dans les années 1960, juste après l'indépendance, le Premier ministre Mamadou Dia définissait notamment le mouvement coopératif sénégalais et ses implications idéologiques. A l'origine, ce mouvement tel qu'il était conçu par des idéologues comme Dia puisait sa doctrine dans trois sources complémentaires:

- sa dimension communautaire dans la société sénégalaise;
- sa place dans l'organisation mondiale de la coopération; et
- son articulation avec le socialisme africain.

Il apparaît que les précurseurs des coopératives au Sénégal avaient eu le souci idéologique majeur de donner un cadre philosophique à l'action coopérative. La circulaire 032 de 1962 établit donc la stratégie globale pour transformer cette action en mouvement et fixer son mode de fonctionnement, en s'appuyant sur trois grandes orientations correspondant aux trois phases du processus, à savoir:

- la phase de sensibilisation correspondant à l'accession à l'indépendance, qui devait être aussi courte que possible;
- la phase de généralisation, plus longue et essentielle, correspondant à une prise de conscience politique et au redressement de l'économie sénégalaise; et
- la phase de rentabilité correspondant à l'arrivée à maturité du mouvement.

Tableau 13.1: Structure des coopératives sénégalaises

Dénomination	Nombre	Membres	Observations
Union nationale des coopératives d'habitat	606	150 000	Plus de 15 milliards de francs CFA d'épargne dans les différentes institutions financières du pays
Coopératives rurales	4500 sections villageoises et 359 communautés rurales	1 500 000	11 unions régionales, 94 unions locales, 33 unions départementales et une union nationale (UNCAAPS)

Union nationale des coopératives artisanales, d'art, de productions et de service	125	133 210	10 unions régionales et une union nationale
Union nationale coopérative des exploitants forestiers (UNCEFS)	89	27 225	10 unions régionales
Union nationale des coopératives des éleveurs	165	16 250	9 unions régionales et une union nationale
Association des unions maraîchères des Niayes (AUMN)	16	13 200	
Union nationale des femmes coopératrices du Sénégal (UNFCS)	10	15 800	10 régions, expérience dans l'assurance santé, les mutuelles de santé, l'épargne et le crédit
Réseau des organisations paysannes et pastorales (RESOPP)	6	15 600	Réseau de 6 coopératives multisectorielles dans 3 régions, 4 autres coopératives en préparation
Union nationale coopérative de consommation	122	12 800	Plus de 4 milliards de francs CFA de chiffre d'affaires. Une union régionale
PAMECAS (mobilisation de crédit)	1	150 000	43 caisses
Crédit Mutuel Sénégal (CMS)	1	203 000	83 caisses
ACEP	1	48 000	33 caisses

Source: BS/OAP, Ministère de l'Agriculture du Sénégal, 2006.

Les coopératives : Structure et organisation

Les coopératives furent formées dans les années 1960, après l'indépendance du Sénégal. Elles regroupent aujourd'hui trois millions de membres et couvrent des secteurs extrêmement diversifiés. Le tableau 13.1 présente les différentes formes de coopératives et leur représentativité.

Ce tableau n'est pas exhaustif. Il faut noter qu'aux types de coopératives qu'il recense s'ajoutent d'autres structures associatives qui fonctionnent selon les mêmes principes coopératifs. Cela renseigne sur l'ampleur du mouvement qui prend la forme de réseaux de plus en plus structurés.

Diversité des coopératives au Sénégal : Deux exemples de coopération sénégalaise

Exemple 1: Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR)

Comme le souligne le tableau ci-dessus, on assiste au Sénégal à une réforme du mouvement coopératif et à son extension sous forme de réseaux en milieu urbain et rural. Le CNCR est, par exemple, un des fers de lance du mouvement coopératif des petits agriculteurs sénégalais. Créé en 1997, il regroupe les principales fédérations de petits paysans et producteurs du Sénégal dont il organise la concertation et la coopération. A ce titre, c'est désormais un partenaire privilégié des pouvoirs publics, des organisations internationales et des autres acteurs du développement.

Le CNCR a pour fonction de contribuer au développement d'une agriculture paysanne assurant la promotion socio-économique durable des exploitations familiales. Pour ce faire, il s'emploie notamment à:

- promouvoir la concertation et la coopération entre ses membres, favoriser les partenariats entre ses membres d'une part et avec l'Etat et les autres partenaires publics et privés d'autre part; et
- favoriser le renforcement et l'élargissement du Réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA).

Les membres des fédérations et des unions se caractérisent par leur diversité, comme en témoigne la liste suivante:

Fédération des ONGs du Sénégal (FONGS)

Fédération nationale des GIE de pêcheurs du Sénégal (FENAGIE/Pêche)

Fédération nationale des GIE des horticulteurs (FNGIE/H)
Fédération nationale des GIE des éleveurs (FNGIEE)
Union nationale des coopératives agricoles du Sénégal (UNCAS)
Union nationale des coopératives d'exploitants forestiers du Sénégal (UNCEFS)
Fédération nationale des groupements de promotion féminine du Sénégal (FNGPF)
Fédération des périmètres autogérés (FPA) de la vallée de la rivière Sénégal
Association pour le développement de Namarel et des villages environnants (ADENA)
Fédération des producteurs de coton (FNPC)
Union nationale des producteurs maraîchers du Sénégal (UNPM)
Fédération nationale des producteurs maraîchers de la zone des Niayes (FPMN)
Fédération des producteurs du bassin de l'Anambé (FEPROBA)
Union nationale des apiculteurs du Sénégal (UNAS)
Collectif national des pêcheurs artisanaux du Sénégal (CNPS)
Association nationale pour la promotion de l'élevage du Sénégal (ANAPES)
Directoire national des femmes en élevage du Sénégal (DINFELS)
Fédération des aviculteurs de la filière avicole (FAFA)
Regroupement des professionnels de l'horticulture ornementale (REPROH)
Cadre de concertation des producteurs d'arachide (CCPA)

Pour le CNCR, les principes et actions de la coopération s'appuient sur quatre dimensions qui structurent son cadre d'intervention. Il s'agit notamment de:

- la reconnaissance de l'autorité de l'Etat pour la définition des politiques agricoles;
- l'acceptation de l'intégrité et de l'autonomie des fédérations membres;
- la reconnaissance de l'existence d'autres acteurs du développement rural; et
- l'acceptation par les ruraux de leur destinée.

Exemple 2: *Fédération nationale des GIE d'éleveurs (FNGIEE)*

Les fédérations de groupements d'intérêt économique (GIE) sont l'une des spécificités du mouvement coopératif sénégalais. Cette forme associative fonctionne comme une coopérative même si elle n'est pas régie par le même cadre juridique et réglementaire. La Fédération nationale des groupements d'intérêt économique des éleveurs du Sénégal (FNGIEE) a été créée en 1989. Son but est de contribuer pleinement à lever l'ensemble des contraintes qui pèsent sur ses membres en particulier et sur le secteur de l'élevage en général.

La FNGIEE se compose de 12 800 GIE répartis sur l'ensemble du territoire national et regroupe 992 000 membres individuels dont un tiers sont des femmes. Son assemblée générale, où siègent les délégués des fédérations régionales à raison de dix délégués par région, se réunit une fois par an. Cette assemblée définit les politiques, examine les rapports du comité directeur, décide des nouvelles adhésions et adopte les projets de budgets. Le comité directeur, composé de 53 membres issus de l'assemblée générale, est chargé de mettre en œuvre les politiques définies par l'assemblée générale et se réunit une fois par trimestre. Un bureau exécutif élu au sein du comité directeur qui se réunit une fois par mois est chargé au niveau national de coordonner les activités de la fédération. A ces organes s'ajoutent trois commissions techniques qui appuient le comité directeur dans l'élaboration, l'exécution et le suivi de programmes: la Commission finance et relations publiques, la Commission formation et recherche, action et développement et la Commission sociale, culturelle et sportive.

Limites de l'approche par les réseaux coopératifs

Ces deux exemples témoignent dans une certaine mesure de la maturité du mouvement coopératif sénégalais, de la finesse de ses formes d'organisation et de sa représentativité sociologique. Ces atouts sont tirés de l'histoire du mouvement associatif sénégalais en général et de ses cinquante années d'expérience de formes aussi variées que le mouvement «navetaan» (football), les associations de personnes originaires d'une même région ou les coopératives villageoises. Ce mouvement peut donc être considéré comme un prolongement du mouvement associatif dans son ensemble qui a pris de l'importance au fil des années.

En outre, l'organisation en réseau offre une grande flexibilité en matière de coordination et d'élargissement de la base sociale du mouvement. Ce dernier a réussi à se doter d'une dimension nationale qui en fait une force politique avec laquelle les autorités politiques peuvent négocier. A la faveur de cette massification et de la réorganisation structurelle en réseaux, le mouvement est parvenu, dans les secteurs où il est intervenu, à créer un puissant mouvement social.

Cependant, ces atouts cachent mal des dysfonctionnements importants. Parce qu'il a pris la forme de réseaux, le mouvement souffre de carences organisationnelles graves liées notamment à la qualité et aux compétences de ses dirigeants. Ceux-ci, pour ce qui concerne la gestion concrète des coopératives, ne sont pas préparés à assurer les tâches de gestion nécessaires pour constituer les coopératives en réseau. Le fonctionnement s'appuie plutôt sur un volontarisme militant souvent en décalage avec les impératifs et les risques de développement du mouvement coopératif. Certes, plusieurs organisations ont fait des efforts, notamment le CNCR qui s'est doté de cadres techniques pour le conseiller dans sa stratégie globale. Cependant, les contraintes internes de fonctionnement ont réduit l'efficacité stratégique de cette assistance. En effet, le profil sociologique des membres en général révèle un faible niveau de formation.

A ces problèmes structurels et organisationnels du mouvement coopératif s'ajoutent des contraintes plus générales liées à la crise économique qui secoue les secteurs où il est généralement le plus actif (habitat, paysannerie, etc.). En effet, nous sommes loin des années 1960 et 1970 quand l'Etat sénégalais appliquait une politique très volontariste en direction de l'économie sociale en général et des coopératives en particulier, notamment dans le secteur de l'habitat. Ainsi, l'adoption des programmes d'ajustement structurel des années 1980 et 1990 obligea l'Etat à accepter l'idée d'un certain désengagement, ce qui eut des répercussions sur l'organisation du secteur coopératif.

Ce réajustement politique, à la faveur des PAS, de l'attitude du gouvernement vis-à-vis du mouvement coopératif en général et des coopératives d'habitat en particulier peut aussi se comprendre en analysant le processus d'urbanisation au Sénégal et ses conséquences sur l'émergence des coopératives, avec notamment l'irruption de nouveaux promoteurs immobiliers privés.

Les coopératives et le processus d'urbanisation au Sénégal

Le Sénégal fait partie des pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre qui connaissent une inversion des tendances démographiques au profit des centres urbains. En effet, le rapport du nombre de citadins sur celui des ruraux sera de l'ordre de 60/40 en 2020. Plusieurs facteurs expliquent cette évolution (Fall, 2005a).

Depuis l'indépendance jusqu'au début des années 1990, la structure démographique était centrée sur Dakar qui abritait un urbain sur deux et un Sénégalais sur cinq. En outre, la population était en légère hausse dans les bidonvilles qui avaient proliféré rapidement dans les quartiers populaires et la périphérie urbaine. Elle avait également augmenté dans les quartiers résidentiels des classes moyennes et aisées, grâce à la construction de logements à grande échelle et à l'auto-construction.

La période 1990 à 2005 se caractérisa par une multipolarité dans la croissance urbaine avec notamment l'émergence de villes secondaires religieuses comme Touba, qui dépassa le million d'habitants en 2004, et Médina Gounas dans le Sud-Est. On assista à une certaine rivalité entre ces nouvelles villes et les autres, du fait notamment des investissements considérables des migrants internationaux (depuis les Etats-Unis et des pays européens comme l'Italie, l'Espagne, la France, la Belgique et d'autres pays africains). Ces derniers, par leur intérêt pour l'habitat en dur, stimulèrent une expansion urbaine sans précédent. On peut citer également la ville de Richard Toll, devenue grâce à l'industrie de transformation de la canne à sucre un important bassin d'emploi, dans une vallée du fleuve Sénégal en plein développement qui entraîna la création de centres urbains autour de Saint-Louis, la capitale du Nord.

Sur un autre axe, Mboro, dans la région de Thiès, profite de l'arrivée des Industries chimiques du Sénégal (ICS) qui constitue un important vivier de nouveaux emplois. Ces opportunités économiques ont dopé la croissance de cette zone qui a vu des milliers de travailleurs s'installer aux abords de l'usine.

De façon générale, l'architecture urbaine sénégalaise va connaître des bouleversements radicaux qui prendront la forme d'importants programmes d'investissement immobilier planifié pour remplacer l'habitat informel et anarchique, par exemple à Thiès, Dakar, Touba, Kébémér, dans la future ville de Diambiadio et dans les zones d'aménagement concerté de différentes villes. Dans les zones urbaines, la composition socio-économique de chaque quartier est plus ou moins homogène; certaines zones périphériques se sentent reléguées, ce qui entretient un sentiment d'exclusion au sein des groupes sociaux qui ne bénéficient pas des avantages de la vie en ville.

Les zones urbaines et rurales ne sont pas aussi opposées qu'il y paraît, et c'est là un des phénomènes contemporains les plus marquants. Malgré des infrastructures insuffisantes (routes, équipements, petites et moyennes industries), il existe des connexions matérielles et des flux de toutes sortes dans les deux sens. Les facteurs d'hybridation l'emportent sur les différences fortes. Ces hybridations sont autant de passerelles qui montrent les influences réciproques et les continuités. Les chômeurs des villes ne sont pas des migrants venus des zones rurales. De même, les exclus des cités urbaines ne se recrutent pas que parmi les ruraux établis dans les villes. La ville fabrique ses propres exclus. La part de la croissance urbaine imputable aux migrants est relativement faible comparée aux effets de l'accroissement naturel de la population des villes. La plupart des migrants vivant dans de grandes villes comme Dakar viennent de petites villes et de villes secondaires. Le mythe des villes déstabilisées par une culture de migrants en rupture avec les valeurs citadines s'estompe pour céder la place à une structure inégalitaire basée sur l'accès aux ressources et au pouvoir dans la ville elle-même.

Ce contexte de mutations profondes du tissu urbain sénégalais permet de mieux comprendre le processus d'émergence du mouvement coopératif dans le pays, ainsi que les évolutions et involutions qui l'ont marqué.

Emergence de l'investissement immobilier privé des migrants

Au Sénégal, on distingue principalement trois formes de coopératives d'habitat: publiques, privées et informelles. Le tableau 13.2 tente de rendre compte de cette structure.

Tableau 13.2: Les trois types de coopératives d'habitat au Sénégal

Type	Pourcentage	Acteurs
Public	50	Fonctionnaires d'un même service ou corps, un syndicat d'enseignants, par exemple
Privé	44,5	Employés du secteur privé appuyé par l'Etat
Informel	5,5	Représenté par les femmes en particulier

Les investissements immobiliers ont joué un rôle d'amortisseur de la crise urbaine. Les migrants internationaux et les commerçants sont parmi les acteurs les plus dynamiques. L'investissement immobilier privé des migrants prend de l'ampleur face à l'incapacité de l'Etat à satisfaire la demande de logements et révèle plusieurs enjeux qui méritent d'être soulignés (Tall, 2000; Fall, 2003). Ces derniers résultent souvent de facteurs combinés. Premièrement, être propriétaire revêt une importance symbolique et pratique, notamment dans un contexte immobilier marqué par le renchérissement continu des locations. Deuxièmement, ces investissements apportent la sécurité et, s'ils sont loués, une certaine rentabilité. Troisièmement, les démarches administratives sont limitées, ce qui est important pour les migrants peu instruits. Enfin, la gestion des investissements immobiliers a été facilitée.

Les profits des investissements immobiliers sont réinjectés dans d'autres secteurs, notamment l'entretien de la famille. Au Sénégal, l'investissement immobilier est une des tendances dominantes parmi les migrants, qui s'accompagne malheureusement de divers obstacles techniques, organisationnels et sociaux. Beaucoup de migrants ne se font pas conseiller par des professionnels, ne maîtrisent pas les procédures techniques et administratives et ne disposent pas de structures institutionnelles d'appui et d'encadrement en matière d'investissement immobilier. Ils rencontrent également des obstacles organisationnels liés aux modalités des partenariats et à l'obtention de financements complémentaires, notamment pour les investissements élevés. En outre, l'implication de la famille et des confréries (religieuses) pour gérer les investissements engendre souvent des problèmes.

Il faut toutefois noter que les investissements immobiliers procèdent d'initiatives individuelles, bien qu'il existe des mouvements mutualistes aux bases translocales.

Emergence de promoteurs privés, lenteurs administratives et inefficacité du mouvement coopératif

Si le mouvement associatif s'est réellement développé dans les années 1970 et 1980, grâce à l'appui et à l'encadrement de l'Etat au travers de ses différentes politiques d'habitat social, les années 1990 et 2000 ont vu l'émergence de promoteurs privés qui ont renchéri les prix de vente et développé une logique de profit. A titre d'exemple, notons les demandes régulières de requalification du logement social dont le plafond devrait passer de 20 à 30 millions de francs CFA. Le tableau 13.3 rend compte des principales tendances de cette évolution.

Tableau 13.3: Prix de vente de différents types de logements

Type	Prix de vente	Taxes perçues par l'Etat	%
Economique (4 pièces)	10 840 000	1 904 651	18 %
Qualité moyenne (4 pièces)	13 646 099	2 333 105	17 %
Bonne qualité (5 pièces)	26 475 598	9 468 100	36 %
Luxe (4 pièces)	36 849 894	12 680 842	29 %

Ces nouvelles tendances ont fortement perturbé les coopératives et, plus généralement, la politique gouvernementale de promotion de l'accès à l'habitat planifié. Certaines politiques initiées par l'Etat ont échoué, comme en témoignent les paragraphes suivants.

La SNHLM et la SICAP, auxquelles les fonctionnaires s'adressent naturellement pour accéder au logement, ont atteint un point de rupture du fait des prix pratiqués, largement au-dessus des moyens de leur public. La société HAMO a disparu. La SIPRES est dans une logique de prix hors de portée des classes moyennes. La Banque de l'habitat du Sénégal (BHS) aussi rejette l'essentiel des dossiers qu'elle reçoit au motif de revenus insuffisants.

Les coopératives ont souffert de cette situation. En juillet 1995, 30 seulement avaient pu réaliser un projet collectif. Aujourd'hui, elles sont créditées de 100 000 membres et d'une épargne de 9 milliards de francs CFA déposée dans diverses banques. Malheureusement, elles n'ont pas réussi à mener à bien plus de 100 projets collectifs. Ces contre-performances sont liées à plusieurs facteurs conjugués, dont la lenteur des procédures. A titre

d'exemple, le tableau 13.4 recense les autorisations et les formalités requises pour réaliser un projet immobilier.

Tableau 13.4: Tableau récapitulatif des lenteurs administratives

Actions	Durée
Identification du site	1 mois
Certificat d'urbanisme	1 mois
Autorisation de transaction	1 mois
Avant-projet architectural	2 mois
Permis de construire préalable	2 mois
Permis de construire	6 mois
Plan des réseaux de viabilisation	2 mois
Dossier d'exécution	2 mois
Plans de béton armé	1 mois
Appels d'offres	2 mois
Agrément du programme immobilier	2 mois
Visa des plans de réseau par les sociétés concessionnaires	2 mois
Passation des marchés	1 mois
Déclaration d'ouverture de chantier	1 mois
Cumul avant travaux	26 mois
Durée des travaux	14 mois
Procès verbal de réception	3 mois
Cadastre	parcellaire
Sones	réseau d'adduction d'eau
Senelec	réseau d'électrification
TP Cap vert	voirie
Onas	réseau d'assainissement
Certificat de conformité urbanisme	1 mois
Autorisations de morcellement des parcelles	2 mois
Autorisations de transactions avec les acquéreurs	6 mois
Création des titres fonciers individuels	6 mois
Exonération décennale du foncier bâti	2 mois
Cumul après travaux	20 mois

Les formalités administratives après la fin des travaux prennent ainsi 20 mois. Cela signifie qu'il faut au minimum soixante mois, soit cinq ans pour mener à terme une opération de promotion immobilière.

A ces lourdeurs administratives s'ajoutent d'autres problèmes tout aussi contraignants: les investisseurs des coopératives, qui disposent généralement d'une faible épargne, accèdent difficilement au crédit, du fait des taux d'intérêt élevés pratiqués par les banques; les coûts d'acquisition et de viabilisation des parcelles augmentent et enfin, l'encadrement des dirigeants du mouvement associatif est limité.

Rôle du gouvernement dans l'encadrement des coopératives

Depuis l'indépendance, l'Etat sénégalais s'est impliqué dans le développement du mouvement coopératif en tant que moyen d'éducation populaire. C'est ainsi que dans le dispositif institutionnel, le gouvernement exerce une tutelle au travers de l'élaboration de textes législatifs et réglementaires, du contrôle de leur application, du règlement et de la gestion des conflits, de l'agrément des structures coopératives et de la mise en œuvre de réformes législatives et réglementaires (Sylla, 2006).

Pour atteindre ses objectifs coopératifs, l'Etat a adopté une politique volontariste de promotion de l'habitat social au profit notamment des couches défavorisées. Dans cette optique, plusieurs instruments financiers, techniques, et spatiaux ont été mis en place:

- au plan financier: création d'une structure de financement adaptée, la BHS;
- au plan technique: mise en place du Bureau du projet d'assistance aux collectivités pour l'habitat social (BAHSO); et
- au plan spatial: création de la zone d'aménagement concertée (ZAC).

A ces structures s'ajoute un fonds créé avec le soutien de la Banque mondiale pour faciliter l'accès des coopératives au foncier.

Un arsenal législatif et réglementaire fourni – l'exemple des coopératives d'habitat

Les lois sénégalaises relatives à l'habitat sont hybrides par nature puisqu'elles découlent de deux sources : le droit coutumier et le droit moderne. Cette situation est accentuée par la prépondérance du développement d'habitats sans autorisation dans les villes du pays. La politique d'habitat a connu plusieurs étapes.

En matière de coopératives et pour ce qui concerne l'habitat en particulier, le Sénégal a tiré parti de sa longue expérience, antérieure à l'indépendance des années 1960, avec les associations d'auto-constructeurs comme les Castors à Dakar. Certes, ce mouvement n'a pas vraiment décollé pendant les dix ans qui ont suivi l'indépendance.

Dans ce contexte, le gouvernement adopta diverses lois et réglementations dans les années 1960 et 1970, relatives au domaine national, à l'expropriation pour cause d'utilité publique, à l'urbanisme et au droit de préhension qui constitue un autre mode d'acquisition d'immeubles par l'Etat. Il convient aussi d'ajouter à ces dispositions législatives et réglementaires la révision du code d'urbanisme, l'élaboration d'un code de la construction et l'adoption d'une loi sur la copropriété dans les années 1980.

Dans les années 1970, l'Etat avait prévu des mesures d'accompagnement, notamment la création de la SICAP et plus tard de l'Office des habitations à loyer modéré (OHLM). Ces deux projets constituaient des outils stratégiques majeurs de la politique de production de logements sociaux. En effet, cette politique d'accès à l'habitat planifié permit d'importantes réalisations individuelles avec un rapport coût/revenu particulièrement avantageux pour les bénéficiaires, soit 7000 à 8000 francs CFA mensuels pour des salaires de 35 à 40 000 francs CFA. Ce succès connu cependant un coup d'arrêt du fait de deux facteurs combinés: la crise pétrolière de 1973 et les années de sécheresse. Face à la persistance de la crise, les classes moyennes se tournèrent progressivement vers les coopératives d'habitat comme mode collectif de réalisation de logements.

Pour soutenir ce nouveau mouvement, l'Etat institua un cadre législatif et réglementaire de portée générale définissant les coopératives et leurs unions comme un type particulier de groupements de personnes physiques ou morales, fondés sur des principes d'union, de solidarité et d'assistance mutuelle. Leurs membres s'assemblent volontairement pour atteindre un but économique et social commun, en constituant une entreprise gérée démocratiquement à leurs avantages et risques communs et au fonctionnement de laquelle ils participent activement.

Création d'instruments de promotion de l'habitat planifié

En 1979, soucieux d'amortir le choc des crises susmentionnées, l'Etat du Sénégal mit en place la BHS qui aurait des prérogatives plus larges que le Fonds d'amélioration de l'habitat et de l'urbanisme (FAHU) créé en 1976. Pour faire face à l'inexpérience et aux problèmes de gestion du mouvement coopératif, il institua en 1986 le Bureau d'assistance aux organismes pour l'habitat

social (BAHSO) chargé d'assurer l'encadrement administratif et technique du mouvement coopératif.

Encadré 13.1: Le Bureau d'assistance aux collectivités pour l'habitat social (BAHSO), exemple d'instrument d'encadrement et de facilitation de l'accès à l'habitat planifié

Le Sénégal compte huit millions d'habitants dont 40 pour cent vivent dans des zones urbaines. Du fait de la forte croissance de la population, les programmes de logement lancés par des sociétés immobilières dans la plupart des régions du pays n'ont pas pu répondre à la demande de logements et de terrains. La crise économique de 1994 a aggravé cette situation et a exclu la plupart des ménages à faibles revenus de l'accès au logement et à la terre. C'est dans ce contexte que des logements provisoires ont été implantés sur des terrains appartenant au gouvernement ou à des personnes privées.

Le BAHSO a été créé en 1986 au sein du ministère de l'Urbanisme et du Logement en partenariat avec UNHABITAT et la coopération technique allemande (GTZ). Il a pour mission d'aider les coopératives à mettre en œuvre leurs programmes de construction, notamment pour accéder à des terrains viabilisés, au logement et aux infrastructures. Il intervient au niveau national en gérant les processus administratifs et financiers liés à l'achat de terrains et d'habitations, en formant et en encadrant les membres des coopératives qui se lancent dans la construction de bâtiments et en popularisant de nouvelles techniques de construction. Dans le cadre d'un partenariat entre l'Etat, les bailleurs de fonds, les partenaires sociaux et de la société civile et les autres acteurs concernés, le BAHSO adopte une approche spécifique qui englobe la formation des coopératives, la mobilisation de l'épargne, la conception participative aux opérations de construction et la livraison des logements. Entre 1986 et 1994, il est intervenu principalement dans la région de Dakar, puis a étendu ses activités à d'autres régions de l'intérieur du pays au travers du programme «Femmes et logement» parrainé par UNHABITAT en 1995. Actuellement, le BAHSO encadre plus de 350 coopératives d'habitat dans dix régions du Sénégal. Ces coopératives représentent plus de 40 000 membres et une épargne cumulée de 10,6 millions de dollars américains déposés dans diverses banques.

L'appui du BAHSO repose sur une affiliation libre et volontaire des membres des coopératives. Ce bureau a participé à la construction de plus de 3 000 maisons et à l'acquisition de 4,500 parcelles viabilisées. Une structure similaire est actuellement mise en place au Mali.

D'autres programmes de logement furent lancés en 1981 et 1988, avec respectivement la création de la société immobilière HAMO et de la Société d'aménagement des terrains urbains (SCAT-URBAM). L'Etat du Sénégal mit en place diverses mesures d'accompagnement: fourniture de parcelles viabilisées via la Société nationale des habitations à loyer modéré, bureau d'appui aux organismes d'auto-promotion, essais avec des matériaux locaux, fonds de roulement pour l'habitat social et baisse relative de la fiscalité.

Ces mesures incitatives renforcèrent considérablement le mouvement associatif regroupé au sein de l'Union nationale des coopératives d'habitat composée de quatre unions régionales:

- l'Union régionale de Dakar (plus de 350 coopératives);
- l'Union régionale de Thiès (45 coopératives);
- l'Union régionale de Louga (50 coopératives); et
- l'Union coopérative de Saint-Louis (32 coopératives).

L'union nationale incluait également 25 coopératives du réseau «Femme et Habitat», une association créée en 1997 avec l'appui d'UNHABITAT.

Encadré 13.2: L'expérience de la Coopérative de construction et d'habitat des travailleurs de Taïba au Sénégal (CCHTT)²

La Coopérative d'habitat de Taïba, située à Mboro à 90 km de Dakar, connut un démarrage rapide. Elle comptait 231 membres après sa première assemblée générale ordinaire, qui au départ contribuaient chaque mois à hauteur de 2 500 francs CFA (5 dollars américains environ) à un fonds de roulement, en plus d'une cotisation annuelle de 10 000 francs CFA (20 dollars américains environ). Elle répondait au delà des besoins exprimés par ses membres, essentiellement des besoins de logement collectif des travailleurs dans les villes de Mboro, Tivaoune et Dakar. Concernant les besoins de logement individuel, les demandes étaient également centrées sur ces mêmes villes avec toutefois le souhait pour les membres de construire également dans leur ville ou village d'origine. Les cinq premières années, le volet investissement du fonds de roulement permit de financer sans intérêt les membres proches de la retraite dont les projets n'excédaient pas 2 millions

² Entretien réalisé avec l'aide de M. Ibrahima Ndour, Président de la CCHTT, Président de la Conférence panafricaine des coopératives.

de francs CFA (4000 dollars américains environ). Des programmes collectifs furent mis sur pied pour Mboro, Tivaoune et Dakar. A Dakar, par exemple, le fonds de roulement permit d'acquérir sans intérêt 23 parcelles dans une zone d'habitat de moyen standing.

La CCHHT présente une autre spécificité intéressante: après la faillite d'ICS, le premier projet collectif à Mboro et Tivaoune, elle s'organisa pour faire travailler les ouvriers qualifiés qu'elle réussit à recruter à proximité ou dans ses propres rangs. Cela marqua la naissance d'une ambition collective d'auto-prise en charge. Il s'agissait de construire pour soi-même et de ne plus être à la merci d'entrepreneurs peu scrupuleux. La CCHHT signa des contrats avec tous les bénéficiaires du bâtiment qu'elle put identifier. Elle s'équipa et acheta une bétonnière. Pour ce faire, elle créa un GIE transformé par la suite en société anonyme à responsabilité limitée, et devint titulaire du contrat. Aujourd'hui, c'est la seule coopérative du Sénégal qui construit pour son propre compte à des prix défiant toute concurrence: 3 800 000 francs CFA (7 600 dollars américains) pour une maison, alors que la concurrence se situe autour de 8 millions de francs CFA (16 000 dollars américains).

La CCHTT institua également un système d'assurance interne grâce auquel, suite à quatre décès, les héritiers purent conserver la propriété des logements sans formalités. En termes de création d'emplois, la CCHTT emploie aujourd'hui un technicien supérieur du bâtiment, une secrétaire, un chauffeur et deux gardiens à plein temps. De façon temporaire, elle emploie neuf mois par an cinq chefs d'équipe (et deux manœuvres par chef d'équipe), trois maçons, un coffreur, un électricien et un peintre. Enfin, entre 1995 et 2006, elle a réussi à mobiliser 800 millions de francs CFA (1 600 000 dollars américains).

Dynamisme et pérennité des coopératives

Si l'on compare les processus d'inclusion sociale au Sénégal, on constate que l'accès à l'emploi s'effectue principalement par l'intermédiaire des réseaux de confréries religieuses qui offrent plus d'opportunités aux classes moyennes pauvres.

Mobilisation et dynamisme des réseaux sociaux

Concernant l'accès au logement, les connexions politiques constituent sans contexte le type de réseau le plus efficace. Elles restent des leviers verticaux efficaces dans le processus d'accès au logement alors que dans d'autres

domaines, les solidarités horizontales sont prépondérantes. Les coopératives d'habitat ont introduit une nouvelle dimension dans un environnement où l'on s'attendait à constater l'intervention des pouvoirs publics ou de promoteurs privés, intervention qui généralement exclut certaines catégories non salariées.

Les changements qu'entraînent les coopératives dans la gestion de l'habitat révèlent que ces mécanismes verticaux consolident progressivement des connexions horizontales entre des catégories d'acteurs aux conditions de vie et de travail similaires. Les coopératives d'habitat sont le levier d'insertion de catégories salariées et non salariées dans un environnement où les actifs relèvent du secteur économique informel.

Un autre changement constaté est lié à la volonté de décourager les initiatives informelles au profit de procédures légales d'accès au logement. De toute évidence, ce rôle subversif n'incombe pas aux coopératives qui, au contraire, contribuent à perpétuer l'homogénéité des quartiers, du moins leur «spécialisation» selon les catégories socio-économiques qui les constituent. En d'autres termes, les coopératives installent les acteurs ou les membres dans des quartiers homogènes d'un point de vue socio-économique. Ce type de cloisonnement ne facilite pas la mobilité sociale et alimente le processus de relégation qui structure l'urbanisation au Sénégal.

Dans des villes religieuses comme Touba ou Médina Gounas, les solidarités horizontales (associatives) ont permis à des groupes de co-produire de telles villes avec l'Etat. Dans les centres urbains, ce sont les solidarités familiales qui, par l'auto-construction, ont réalisé l'habitat. L'Etat a concentré ses interventions sur la voirie et les infrastructures d'assainissement, tandis que la construction des logements incombait à des groupes familiaux, sans qu'on puisse parler de formes mutualistes ou coopératives. Un plus grand recours aux coopératives pourrait accroître les dépenses consacrées à la construction des villes et à la gestion de l'habitat.

Cette évolution révèle que les solidarités émergentes s'étendent au-delà des relations entre les membres d'une même coopérative et encouragent à investir dans le secteur du logement, en raison de l'attrait pour la propriété individuelle et du sentiment d'appartenance à un espace symbolique qu'engendre le logement.

Coopératives d'habitat et stratégies résidentielles

Les stratégies résidentielles constituent une des formes les plus apparentes d'adaptation à la crise et prennent des formes différentes. Ainsi, dans certains

quartiers où résident principalement des classes moyennes (Parcelles, Grand Dakar, Ouakam), beaucoup de propriétaires mettent leur maison en location et vivent ailleurs. Généralement, l'idée est d'utiliser le revenu de cette location pour alimenter le budget domestique. Les ménages évitent la «décohabitation» et les jeunes hommes vivent avec leurs parents le plus longtemps possible. Certains propriétaires, en plus de sous-louer une partie de leur maison, proposent des services aux locataires (repas, linge, etc.) pour diversifier les ressources de leur ménage (Fall, 2005a).

D'autres personnes louent des terrains nus et autorisent des tiers à s'y installer. Ces derniers construisent alors généralement des habitations de fortune (Cité Baraque, bidonvilles). C'est une approche différente de celle qui consiste à vendre des terrains situés dans des zones aux loyers élevés, puis à se loger dans une autre maison acquise dans un quartier périphérique moins cher. Dans d'autres cas, une partie de la maison est vendue. Cela implique de diviser une parcelle en deux et de générer des ressources à partir de la partie vendue.

Une autre stratégie consiste à louer un logement dans un quartier moins cher: en effet, face à la spéculation foncière, on constate un repli vers la banlieue (Thiaroye, Pikine, etc.). Il arrive aussi que plusieurs personnes partagent une seule pièce et les frais de location. Les gardiens ainsi que les marabouts occupent souvent provisoirement des maisons abandonnées ou en cours de construction. Dans d'autres circonstances, certaines personnes squattent des logements et s'accordent ainsi un répit avant l'inévitable procédure d'expulsion.

L'un des principaux problèmes dans les quartiers périphériques de la ville de Guédiawaye est l'occupation illégale de l'espace et l'absence de lotissements. De plus, les quartiers périphériques occupent des cuvettes, zones dépressionnaires qui collectent les eaux de ruissellement des régions environnantes. Devant la fréquence des inondations, les populations démunies n'ont d'autre alternative que de remblayer les cours des demeures et les rues pour relever les côtes des maisons. Les matériaux de remblai utilisés varient selon les capacités financières de chacun.

Une autre stratégie consiste à quitter la maison pendant la saison des inondations et à la réintégrer six mois plus tard après le retrait de l'eau. En attendant, on loue ailleurs un logement exigu. Ces conditions forcent les populations à développer d'autres modes de gestion de l'espace familial. La rue devient dès lors le «salon» des hommes jeunes et vieux qui s'y réunissent du matin jusqu'au soir.

Le matin toutefois, jusqu'à midi ou 14 heures, ces hommes peuvent dormir car les chambres sont libres. La nuit, tous se couchent très tard. Ceux qui ont la

chance d'avoir leur chambre sont envahis par ceux qui n'ont nulle part où aller et qui deviennent des squatters permanents. C'est le cas en particulier pour les adolescents. Les hommes âgés se rassemblent sur la place, véritable lieu social. La nuit, les salons se transforment en chambres à coucher. Cela explique la prolifération de matelas et de nattes dans les cours des maisons pendant la journée. L'espace de vie est dès lors fragmenté, l'intimité à l'intérieur n'existe pas et le logement est compromis ou, dans le meilleur des cas, confiné. Les revêtements des murs, ou de ce qui en tient lieu, et des sols sont approximatifs, voire bricolés. L'équipement est inadéquat et les installations donnent l'impression d'être provisoires. La pollution atteint des proportions inédites dans cet environnement où la pauvreté est généralisée.

Financement des coopératives d'habitat

Plusieurs institutions appuient les coopératives d'habitat, notamment des ONGs comme Habitat for Humanity qui soutient les coopératives d'ICS. Au-delà de l'appui institutionnel, technique et financier de l'Etat, les coopératives sont très peu soutenues par les bailleurs de fonds et comptent beaucoup sur leurs membres. Ces derniers, au regard de leur histoire et de leur structure sociologique, appartiennent en majorité aux classes moyennes ou populaires et règlent difficilement leurs cotisations.

Les coopératives s'adressent donc souvent aux banques pour obtenir des crédits, en particulier à la BHS qui leur accorde un taux préférentiel de 8 pour cent. Elles se tournent également vers la Direction de la monnaie et du crédit (DMC), un processus qui leur procure des avantages comme des prêts à taux zéro d'un montant maximum de 2 millions de francs CFA, remboursables en 48 mois.

Le financement pose généralement de sérieux problèmes liés à l'accès au crédit bancaire, au potentiel d'épargne limité des membres du fait de leur profil socio-économique et de la capacité limitée des coopératives à démarcher les bailleurs de fonds et les partenaires financiers potentiels. A cela s'ajoutent des coûts de production élevés, au-delà des possibilités des membres.

Coopératives, réduction de la pauvreté et protection sociale

Pauvreté et réajustements stratégiques

Les ajustements relatifs à l'habitat témoignent des procédés par lesquels les pauvres s'efforcent de sauvegarder une certaine liberté d'action mais montrent aussi que leur liberté de choix est confisquée. Comme Sen le définissait précisément dans son analyse (1992), la pauvreté est une perte de «liberté de

choix». Les contournements tentés par les acteurs urbains pour recouvrer leur droit élémentaire à l'habitat révèlent ce que Bartoli (1999) appelle la misère matérielle s'opposant, bien sûr, à l'accomplissement pour soi et pour les siens d'une vie pleinement humaine, mais n'étant qu'une dimension de l'exclusion parmi les autres.

La pauvreté est structurée à partir d'inégalités fortes alors que les stratégies adoptées par les démunis consistent plus à « rafistoler » qu'à trouver des solutions plus durables. Les initiateurs des politiques d'habitat n'anticipent guère en réalisant des programmes de viabilisation de nouveaux espaces d'habitation qui se transforment progressivement en quartiers où le logement est informel, l'espace occupé sans plan véritable et les équipements sommaires ou inexistantes. Cela ne tient pas compte de l'analyse de Favreau et Frechette (1996) qui démontrent, fort justement, que la pauvreté urbaine est en premier lieu affaire de quartier où des facteurs macro-économiques se conjuguent avec des facteurs plus spécifiquement locaux pour structurer ou déstructurer des milieux.

Les pauvres ne s'attaquent pas encore aux politiques urbaines publiques ou privées mais lorsqu'ils constitueront des réseaux pour donner une dimension politique à leurs stratégies actuelles « du chacun pour soi », les réactions risquent de devenir des révoltes pour impulser de nouvelles dynamiques de planification et de gestion plus démocratiques du développement local.

Même la ZAC, conçue pour apporter des solutions durables, n'a mené ses premiers projets d'habitat à leur terme que plus de dix ans après sa création, pour une dizaine de coopératives seulement.

Fonction d'amortisseur des coopératives sur les effets des crises

Les coopératives permettent à leurs membres d'accéder à l'habitat planifié, d'avoir un logement, ce qui est considéré comme un facteur de réussite et de sécurité face à la surenchère immobilière, de lutter contre l'habitat informel avec son lot de problèmes de santé publique, de promiscuité, d'insécurité, etc., de procéder à une requalification urbaine et de relocaliser les populations dans d'autres sites, et donc d'améliorer la cohésion de la structure urbaine.

Cependant, au-delà de ces réalisations significatives, le rôle économique des coopératives dans la lutte contre la pauvreté en termes d'impact économique est difficilement mesurable. En effet, les coopératives tiennent peu de statistiques et les études intégrant de telles données sont rarissimes, voire inexistantes. Il convient également de noter, à un niveau plus général, l'absence de vision

stratégique de l'Etat concernant sa politique coopérative. Ainsi, il est surprenant de noter que celle-ci n'est pas au cœur du document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) qui sert de cadre de référence économique à l'Etat du Sénégal pour les prochaines années. De nouvelles lois sont certes élaborées pour doter les coopératives d'un cadre juridique et réglementaire plus propice mais elles ne semblent pas s'inscrire dans une vision politique globalement cohérente.

Récemment, nous avons constaté l'émergence d'alliances conçues spécifiquement pour combattre la pauvreté, où les coopératives jouent un rôle majeur. C'est le cas, par exemple, avec le Réseau sénégalais de formation et de renforcement des capacités des coopératives et associations par l'entrepreneuriat coopératif FORCE-LCP-OIT. Il regroupe quatre grandes coopératives, quatre groupes de syndicats affiliés, trois associations de la société civile, l'Etat, représenté par le bureau d'encadrement des organisations d'auto-promotion du ministère de l'Agriculture et des Ressources en eau, et l'OIT.

Encadré 13.3: Coopératives et stratégies des femmes – L'exemple d'Enda Rup

Ce programme s'inscrit dans la mise en œuvre du Plan national du logement, notamment avec l'application du chapitre 7 de l'Agenda 21 et les principes directeurs d'Habitat International Coalition (HIC).

Le programme a débuté avec un projet pilote, la Coopérative d'habitat des femmes de Grand Yoff, un quartier populaire situé dans la périphérie immédiate de Dakar. Les familles qui s'y étaient installées étaient locataires et n'avaient pas de statut légal. Le quartier enregistrait une forte croissance démographique associée à une pénurie de logements. Au départ d'un projet Enda de caisse d'épargne et de crédit mis en place avec un groupement de femmes de ce quartier, des préoccupations liées à leurs conditions de logement furent identifiées. Une grande partie de l'épargne des femmes était consacrée à l'obtention d'un logement convenable. Ce groupement des femmes de Grand Yoff comptait plus de 20 000 membres.

Avec l'appui d'Enda qui a joué un rôle de négociateur auprès des autorités gouvernementales, les femmes ont obtenu un terrain de 1,5 ha dans un autre quartier de la périphérie de Dakar. Il s'agissait d'un terrain de l'Etat dans une ZAC qui fut partagé en 70 parcelles. Cette ZAC fut divisée en plusieurs terrains appartenant à quatorze coopératives de quartiers différents. Pour parvenir à ce stade, les femmes s'étaient au préalable constituées en coopérative, avec le soutien d'Enda Rup et de Graf, afin de donner un statut

légal à leur demande. Cette coopérative d'habitat fut la première créée par des femmes issues de couches défavorisées de la population. La région de Dakar n'en compte pas moins de 400, regroupées en union régionale pour s'affirmer, avoir plus de poids (l'épargne logement constituée par ses membres s'élève à plus de sept milliards de francs CFA) et servir d'interface entre les coopératives et les autorités. La Coopérative des femmes de Grand Yoff en fait partie. Au niveau de la ZAC, l'union régionale tente d'harmoniser le développement global des quatorze coopératives membres. A partir d'une enquête, des critères de sélection ont été établis et 70 femmes environ ont été sélectionnées pour s'installer dans la ZAC. Cependant, la liste des femmes en attente de logement est longue.

Une structure interéquipe d'Enda a été mise en place pour coordonner l'ensemble des activités prévues. Elle apporte une assistance sur les aspects techniques, la mobilisation sociale, les études de rentabilité et les formations.

Coopératives et protection sociale

La protection sociale peut s'appréhender sous différents aspects dont les plus structurants sont centrés sur des logiques de solidarité. Ainsi, il existe des systèmes de solidarité verticale où les plus forts soutiennent les plus pauvres pour constituer le capital social de la coopérative. Par ailleurs, les membres qui s'acquittent régulièrement de leurs cotisations statutaires sont souvent les premiers récompensés en termes d'accès au logement.

Si l'écrasante majorité des coopératives ne disposent pas de politique de protection sociale, d'autres se sont évertuées à élaborer ce type de dispositif. Ainsi, les coopératives d'ICS ont mis en place un dispositif d'assurance interne pour que les retraités bénéficient d'un logement.

Ces formes de solidarité interne se retrouvent aussi sous d'autres aspects. Le BAHSO, par exemple, a constitué un fonds de roulement destiné à aider certains membres des coopératives, pour ne pas retarder les procédures d'octroi de terrain, de viabilisation et d'accès au logement. Ce fonds compensatoire permet de faire face aux urgences et aux imprévus.

Potentiel de génération d'emploi et contraintes possibles

Au Sénégal, la grande majorité des coopératives, et les coopératives d'habitat en particulier, n'ont pas de politique d'emploi. En règle générale, le président et les membres permanents veillent à leur bon fonctionnement.

Le mouvement coopératif occupe une place importante dans l'économie sénégalaise. En effet, au regard du chiffre d'affaires réalisé, on peut mesurer son impact économique et incidemment son importance dans la lutte contre la pauvreté. Plusieurs milliards de francs CFA sont générés chaque année dans des secteurs d'activité très variés : commercialisation arachidière, agricole, maraîchère, fruitière, d'élevage. A titre d'exemple, les coopératives d'habitat ont déposé quinze milliards de francs CFA dans les banques du pays. Les coopératives de consommation réalisent quant à elles un chiffre d'affaire de plus de trois milliards de francs CFA. Dans le même ordre d'idée, l'Union nationale des femmes coopératrices créée récemment regroupe plus de 25 000 membres et se consacre à plusieurs activités socio-économiques pour lutter contre la pauvreté et le sous-emploi.

Par ailleurs, et de manière indirecte, les coopératives contribuent à la lutte contre le chômage et le sous-emploi. En effet, le promoteur ou l'entrepreneur engagé dans la réalisation de logements utilise une main-d'œuvre considérable. Concernant les coopératives d'habitat, par exemple, chaque coopérative peut potentiellement générer trois à cinq emplois permanents et 15 à 20 emplois temporaires, soit au total 18 à 25 emplois. Rapportés aux 606 coopératives d'habitat de l'Union nationale des coopératives d'Habitat, ces chiffres représentent potentiellement plus de 15 000 créations d'emploi par an, sans parler de l'épargne évaluée à près de 15 milliards de francs CFA (estimation IFAN, 2006).

Comme nous l'avons vu, le mouvement coopératif est issu d'une politique volontariste de l'Etat sénégalais qui a mis en place des mesures d'accompagnement législatives et réglementaires. Aujourd'hui, force est de reconnaître qu'en raison des contraintes qui pèsent sur le mouvement, les objectifs qui lui sont assignés sont loin d'être atteints.

- **Contraintes foncières**

Une des contraintes reste liée au domaine national qui aurait dû permettre un remembrement et une redistribution en faveur des particuliers et de programmes collectifs (coopératives). Aujourd'hui, par exemple, les promoteurs immobiliers ne sont plus privilégiés. Les coopératives d'habitat éprouvent d'énormes difficultés à trouver des terrains, faute de réserves foncières disponibles, accessibles et viabilisées. Elles sont obligées d'acquérir des terrains inaccessibles et de prendre en charge les frais de viabilisation qui renchérissent le coût des logements qu'elles proposent.

- **Contraintes de planification urbaine et d'occupation irrégulière**
Les efforts des pouvoirs publics pour doter les villes d'un plan directeur d'urbanisme n'ont pas été suivis par la mise en œuvre d'une politique cohérente de développement urbain, d'où la prolifération de bidonvilles et d'un habitat précaire et spontané.
- **Contraintes de financement des opérations d'urbanisme**
En 1976, l'Etat s'est doté d'un instrument de financement des opérations d'urbanisme avec le FAHU. Malheureusement, ce fonds n'est plus doté aujourd'hui du fait de contraintes financières et d'un réajustement de la politique du gouvernement qui préfère intervenir par le biais du budget d'investissement consolidé. Ce dernier n'alloue que des sommes symboliques juste pour prendre en charge l'urbanisme opérationnel et des études générales d'urbanisme et d'habitat.
- **Contraintes de financement des coopératives**
Pour faciliter l'accès au logement bâti, l'Etat a mis en place la BHS spécialisée dans la collecte de l'épargne et le financement de l'habitat social. Du fait des lenteurs administratives de la BHS, il est devenu difficile pour les coopératives d'habitat de se procurer les fonds dont elles ont besoin.
- **Contraintes fiscales**
L'Etat a mis en place des dispositions fiscales pour faciliter l'accès des classes défavorisées au logement. Les taxes sont réduites à un tiers pour les promoteurs qui se consacrent au développement de l'habitat social et les immeubles à usage d'habitation bénéficient d'une exonération de dix ans.

Cependant, malgré ces mesures incitatives, des problèmes majeurs demeurent du fait des droits et taxes divers qui affectent le coût des logements. Beaucoup de matériaux sont taxés à 20 pour cent.

- **Contraintes de production de matériaux de construction**
Les coopératives d'habitat subissent le contrecoup de l'importation de matériaux de construction (plaques en fibrociment, tuiles en terre cuite, etc.). Globalement, l'Etat est prêt à adopter des mesures pour promouvoir l'habitat social planifié en faveur des classes défavorisées. Cependant, sa politique manque souvent de cohérence. La demande ne cesse d'augmenter, dans un contexte où il est de plus en plus difficile d'accéder au logement social.

Conclusion

Après l'indépendance en 1960, les pays africains mesurèrent la distance qui les séparait d'un développement équitable. En dépit de leur jeunesse et du poids écrasant de la colonisation occidentale, ils proposaient des services gratuits. Certains d'entre eux, séduits par les pays de l'Est, considérèrent qu'il fallait donner la priorité à la planification du développement. En Tanzanie, au Sénégal, au Mali et au Bénin, pour ne citer que ces exemples, émergèrent des formes de mutualisation et des coopératives encouragées par les autorités nationales. Ces dernières devinrent interventionnistes et furent handicapées par des infrastructures et des équipements inadéquats, d'où des difficultés d'accès aux services mais dans des proportions moins préoccupantes que durant les trois dernières décennies marquées par les programmes d'ajustement structurel.

La volonté de s'attaquer aux fondements des inégalités était manifeste chez une partie des élites indépendantes. A titre d'exemple, on peut signaler le modèle de socialisme autogestionnaire dont Mamadou Dia entre autres, Premier ministre du Sénégal au début des années 1960, s'était efforcé de jeter les bases au sein auprès des petits agriculteurs (Favreau et Fall, 2005). L'animation rurale permit au gouvernement central de promouvoir la planification démocratique, en même temps que d'autres mesures similaires. Les coopératives de production prirent en main la commercialisation des produits. Leur caisse de dépôts finançait leurs besoins en équipement selon une approche participative. Elles étaient relayées à divers échelons par des caisses d'investissement locales. Les communes rurales étaient envisagées selon le modèle d'inspiration chinoise des communes populaires. Le mouvement coopératif allait susciter des coopératives de développement. Selon le message passionné de M. Dia, «c'était cela la pierre de touche de ma politique, mon objectif : la fin de l'économie de traite, avec la mise en place d'un tel dispositif (...). Dans ces conditions, toute l'économie agricole était socialisée, non dans un sens étatique, mais dans un sens autogestionnaire» (1985 : 120).

M. Dia s'attaquait ainsi à divers acteurs de l'économie de traite tirant leurs prébendes d'un tel système. Les classes populaires n'avaient pas pensé ce modèle qui leur était favorable sans qu'elles le sachent.. Tout fonctionnait comme si M. Dia, en tant que Premier ministre et avec l'appui d'intellectuels austères mais téméraires, était seul à savoir et à faire ce qui était dans l'intérêt des classes populaires paysannes. Le socialisme autogestionnaire ne parvint pas à s'implanter mais resta influent malgré l'emprisonnement du Premier ministre par le président Senghor. Il marqua fortement les organisations de producteurs agricoles et les initiatives des ONG qui passèrent vite des actions d'urgence rendues nécessaires par la sécheresse des années 1972 et 1973 et le cycle de désertification consécutif à des actions de développement communautaire à la base.

La génération de Mamadou Dia, du Père Lebret, d'Abdoulaye Ly, de Joseph Ki-Zerbo, de Cheikh Anta Diop et d'autres figures de proue du développement endogène a largement contribué aux prises de position d'intellectuels au service des classes populaires, précisément ce qui fit malheureusement le plus défaut dans les périodes qui suivirent en Afrique. Les universitaires prirent leurs distances avec les mouvements sociaux et personne ne se montra désireux de systématiser les savoirs issus des classes populaires.

Dès le départ, les coopératives du Sénégal se sont dotées de ce cadre théorique qui leur a imprimé ses orientations, ses évolutions et ses vicissitudes (voies africaines du socialisme, mutualisme et coopération). Aujourd'hui, on assiste à un renouveau de ce mouvement, en dépit des faiblesses du cadre juridique et économique global dans lequel il évolue. Ce mouvement s'est positionné dès le début comme une réponse à la crise qui frappe les moins privilégiés. Les coopératives sénégalaises sont caractérisées par la diversité de leurs formes associatives, la représentativité de leur base sociologique et leurs domaines d'intervention (paysannerie, élevage, pêche, sylviculture, habitat, épargne et crédit, etc.).

Pour consolider cette représentativité sociale, les coopératives s'organisent de plus en plus en réseaux. Cette nouvelle configuration institutionnelle pourrait donner une nouvelle dimension au mouvement et le positionner comme un acteur politique dans le système économique du Sénégal.

Cependant, les limites structurelles et le niveau de compétence technique et administrative de ses dirigeants réduisent fortement son influence. En effet, le mouvement se cherche et peine à asseoir sa durabilité institutionnelle, en rupture avec son cadre organisationnel. Le fonctionnement institutionnel des coopératives laisse entrevoir des dysfonctionnements managériaux importants. Cela s'explique en partie par le rôle de plus en plus restreint de l'Etat dans l'encadrement du mouvement coopératif, en dépit d'un arsenal législatif fourni. En effet, les coopératives font face de plus en plus à l'irruption de promoteurs privés, mieux organisés et qui développent des capacités de mobilisation financière plus structurées. Il faut ajouter à cela le contexte financier et bancaire sénégalais qui offre très peu de possibilités au mouvement coopératif traditionnel.

L'appui institutionnel des bailleurs de fonds est très faible. Les coopératives se débrouillent seules avec leurs membres qui supportent les charges de financement. Cela tient à l'absence de vision stratégique de l'Etat du Sénégal concernant le rôle du mouvement coopératif dans le système économique global du pays, notamment dans les grands plans stratégiques de développement économique comme le Neuvième plan.

Si les coopératives d'habitat créent des emplois, principalement durant la phase de construction de logements, elles visent essentiellement à offrir un accès solidaire à l'habitat. Les autres formes de financement basé sur la mutualisation et la solidarité ont plus d'impact en termes de génération d'emplois, en particulier sur la création de micro-entreprises. Les coopératives autant que les financements solidaires ont un fort potentiel de développement en raison de l'importance démographique des catégories sociales concernées par la mobilisation efficiente de l'épargne locale. Ce potentiel est d'autant plus substantiel qu'il fait écho à l'échec des politiques publiques dans divers domaines comme l'habitat, le crédit, l'épargne et l'entrepreneuriat.

Le potentiel de génération de croissance des coopératives est appelé à augmenter car les solidarités horizontales qui constituent leur niche sont accentuées par l'inadéquation des politiques publiques et privées. En effet, la crise actuelle a annihilé les ressorts verticaux au sein de la société sénégalaise, contraignant les acteurs sociaux, quelle que soit leur catégorie socio-économique, à renforcer leur solidarité avec leurs pairs. Or, les coopératives demeurent l'une des formes de solidarité horizontale au cœur des dynamiques sociales à la fois en zone rurale et dans les villes sénégalaises. Leur pouvoir d'intégration s'appuie sur le fait qu'elles vont au-delà des obligations sociales de réciprocité classiques qui ont tendance à disparaître pour s'inscrire dans de nouveaux rapports contractuels entre des acteurs connaissant des conditions socio-économiques similaires.

Cependant, pour que le mouvement coopératif s'affirme et apporte une solution durable, il est essentiel qu'il constitue un réseau avec d'autres mouvements sociaux. Ce faisant, il passera d'une réponse par défaut à une réponse citoyenne de diverses catégories sociales et de coproduction de politiques associant la société civile dans laquelle s'inscrit leur apport, avec un Etat qui impulse ses politiques et un secteur privé plus attentif aux alliances et aux conditions d'un développement de l'intérieur des sociétés. Bref, après avoir repris possession de son espace d'autonomie et de liberté, le mouvement doit désormais s'intégrer à un projet alternatif de société et, par voie de conséquence, reconquérir le projet politique et la citoyenneté active qui le distinguent d'une réponse contingente à un déficit de politique publique. Ainsi, il renforcera son potentiel de génération de croissance et d'emploi et reflétera le succès d'une société distributive.

Sigles et acronymes

BAHSO	Bureau du Projet d'assistance aux collectivités pour l'habitat social
BHS	Banque de l'habitat du Sénégal
CGI	Code général des impôts
CNCR	Conseil national de concertation et de coopération des ruraux
DH	Direction de l'habitat
DMC	Direction de la monnaie et du crédit
DPS	Direction de la prévision et de la statistique
FAHU	Fonds pour l'amélioration de l'habitat et de l'urbanisme
FENAGIE-Pêche	Fédération nationale des groupements d'intérêt économique de pêcheurs
FENOFOR	Fédération nationale des organismes d'exploitants forestiers
FEPROBA	Fédération des producteurs du bassin de l'Anambé
FNGIE/H	Fédération nationale des groupements d'intérêt économique horticole du Sénégal
FNPC	Fédération nationale des producteurs cotonniers
GIE	Groupe d'intérêt économique
ICS	Industries chimiques du Sénégal
IFAN	Institut fondamental d'Afrique Noire
MUH	Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat
OHADA	Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires
OHLM	Office des habitations à loyer modéré

PDU	Plan directeur d'urbanisme
PNUD	Programme de développement des Nations Unies
SCAT –URBAM	Société d'aménagement des terrains urbains
SICAP	Société immobilière du Cap Vert
SNHLM	Société nationale des habitations à loyer modéré
UCAD	Université Cheikh Anta Diop de Dakar
UCH	Union des coopératives d'habitat
UNACOIS	Union nationale des commerçants et industriels du Sénégal
UNCAS	Union nationale des coopératives agricoles du Sénégal
UNCES	Union nationale des coopératives d'éleveurs du Sénégal
UPT	Unité de planification technique
ZAC	Zone d'aménagement concertée

Bibliographie

- Bartoli H. 1999. *Repenser le développement, en finir avec la pauvreté* (Paris, Unesco/Economica).
- Desroche H. 1964. *Coopération et développement: mouvement coopératif et stratégie de développement* (Paris, PUF).
- Dia M. 1952. Contribution à l'étude du mouvement coopératif en Afrique Noire?, 3^{ème} édition (Paris, *Présence Africaine*).
- Dia M. 1985. *Mémoires d'un militant du tiers-Monde. Si mémoire ne ment ...* (Paris, PULISUD).
- Elias N. 1987. *La société des individus* (Paris, Editions Fayard). Traduction française de Die Gesellschaft der Individuen, V. Suhrkamp.
- Fall A. S. 1995. "Relations à distance des migrants et réseaux d'insertion à Dakar", in Antoine Ph., Diop, A. B. (eds.): *La ville à guichets fermés? Itinéraires, réseaux et insertion urbaine* (Dakar/Paris, IFAN/ORSTOM), pp. 257-275.
- Fall A. S. 2003. *Enjeux et défis de la migration internationale de travail ouest-africaine* (Genève, BIT).
- Fall A. S. 2004. *L'économie domestique en Afrique de l'Ouest* (eds) (en collaboration avec O. S. Sy) (Editions du CODESRIA).
- Fall A. S. 2005a. *Bricoler pour survivre. Perceptions de la pauvreté dans l'agglomération urbaine de Dakar* (Amsterdam, Bureau Grafische Producties, Université d' Amsterdam).
- Fall A. S. 2005b. *Urbain-Rural. L'hybridation en marche* (eds) en collaboration avec Cheikh Guèye (Editions Enda).
- Fall A. S., alii. 1995. *Les familles dakaroises face à la crise* (Dakar/Paris, IFAN/ORSTOM/CEPED).
- Favreau L. & Fall A. S. 2005. L'Etat social dans une perspective Nord Sud. Essai d'analyse politique, *Colloque international du Réseau de création de richesse en contexte de précarité* (Québec, CRCP).

- Favreau L. & Frechette L. 1996. "Pauvreté urbaine et exclusion sociale: pistes de renouvellement du travail social auprès des personnes et des communautés locales en difficulté", in *Cahier du Centre d'étude et de recherche en intervention sociale* (CERIS), Série Recherche No. 5 (Université du Québec en Outaouais).
- Institut Fondamental d'Afrique Noire Cheikh Anta Diop. 2003. "Figures politiques du Sénégal: Abdoulaye Ly et Mamadou Dia", in *Notes Africaines*, n° 205, IFAN Major Conference Series. (Dakar, Université Cheikh Anta Diop).
- Kane A., (2000) *Les caméléons de la finance populaire au Sénégal et dans la diaspora. Dynamique des tontines et des caisses villageoises entre Thilogne, Dakar et la France*, Thèse de doctorat en sciences sociales (Université d'Amsterdam).
- Keita A. B. 1975. *Le cancer du mouvement coopératif* (Dakar, ENA).
- République du Sénégal. 2001. *Lettre de politique de développement du secteur de l'habitat*
- République du Sénégal (BAHSO), *Guide pratique des coopératives d'habitat du Sénégal*
- Sen A. K. .1992. *Inequality Reexamined* (Oxford, Clarendon).
- Sylla Y. 2006. *Note technique sur les enjeux sociaux et économiques des coopératives d'habitat au Sénégal*, Document multigraphié (Sénégal, BS/OAP, Ministère de l'Agriculture).
- Tall S. M. 1998. "Un instrument financier pour les commerçants et émigrés mourides de l'axe Dakar-New York: Kara International Exchange", in L. Harding, L. Mairfaing & M. Sow (eds): *Les opérateurs économiques et l'Etat au Sénégal* (Hambourg), pp. 73-90.
- Tall S. M. 2000. *Les investissements immobiliers à Dakar des émigrés sénégalais*, Thèse de géographie (Strasbourg, Université Louis Pasteur).
- Union Régionale des coopératives d'habitat de Dakar. 1999. *Conseil interministériel restreint du 10 novembre 1999*.

Chapitre 14 – Les coopératives africaines, invisibles mais résilientes : Remarques finales

Fredrick Wanyama

L'Afrique étant le continent le moins développé du globe, il reste beaucoup à y faire en matière de développement.

Récemment encore, le sous-développement était imputable en partie aux approches très centralisées impulsées par les Etats et qui caractérisaient les efforts faits en matière de développement jusqu'aux années 1980. Le triomphe du néolibéralisme au début des années 1990 entraîna le désengagement de l'Etat au profit d'initiatives relevant de l'économie de marché et volontaires. Ces dernières trouvant leur expression dans les groupements de personnes, de nombreux chercheurs et spécialistes du développement ont depuis milité en faveur d'un rôle accru de ce type de structures dans la lutte contre la pauvreté. Les diverses formes d'associations de personnes proposées pour piloter le processus de développement appartiennent principalement à trois catégories, à savoir les organisations non gouvernementales (ONGs), les organisations communautaires et les coopératives.¹ Ces dernières qui, par nature, combinent entreprise commerciale et vertus sociales, sont de plus en plus présentées comme une condition préalable à une lutte efficace contre la pauvreté et l'exclusion en Afrique et ailleurs.²

Néanmoins, une analyse de la documentation sur les associations de personnes et le développement en Afrique depuis la fin des années 1980 révèle que si les ONGs et, dans une certaine mesure, les organisations communautaires,

¹ Voir, par exemple, Uphoff N. 1993. «Grassroots Organizations and NGOs in Rural Development: Opportunities with Diminishing States and Expanding Markets», in *World Development*, vol. 21, n° 4, pp. 607-622 ; Holmen H. et Jirstrom M. 1994. «Old Wine in New Bottles? Local Organization as Panacea for Sustainable Development» in H. Holmen & M. Jirstrom (eds): *Ground Level Development: NGOs, Cooperatives and Local Organizations in the Third World* (Lund, Lund University Press); Michael, Sarah. 2004. *Undermining Development: The Absence of Power Among Local NGOs in Africa* (Oxford, James Currey and Bloomington & Indianapolis, Indiana University Press).

²Birchall J. 2004. *Cooperatives and the Millennium Development Goals* (Genève,BIT); Birchall J. 2003. *Rediscovering the Cooperative Advantage: Poverty Reduction through Self-help* (Genève, BIT).

ont suscité nombre d'études, les coopératives ont très peu retenu l'intérêt ou l'attention des chercheurs et des universitaires. Pourquoi le secteur coopératif a-t-il été ainsi négligé? Il n'est pas simple de répondre à cette question. Peut-être en partie, comme cela a été avancé dans cet ouvrage, parce que dans de nombreux pays, les coopératives servaient plus ou moins les intérêts de l'Etat plutôt que ceux de leurs membres ordinaires et du grand public. Dans certains pays, anglophones en particulier, ce ne furent pas les intérêts partagés et la motivation d'individus qui suscitèrent la formation des coopératives mais les politiques et les directives des gouvernements. Ces structures furent ensuite «confisquées» par les politiciens qui en prirent la tête ou influencèrent leurs dirigeants. Le mouvement coopératif, en tant qu'instrument de mise en œuvre des politiques socio-économiques du gouvernement, fut stigmatisé par l'échec de ces politiques. Les néolibéraux tinrent l'Etat pour responsable de la crise de développement en Afrique à la fin des années 1980 et associèrent les coopératives à ce blâme. Les rapports rendant compte de l'incapacité des coopératives et de l'Etat à atteindre leurs objectifs de développement sont légion. Les études de la Banque mondiale en 1993,³ par exemple, reconnaissaient de mauvaise grâce le rôle potentiel des coopératives dans le processus de développement mais seulement si elles étaient restructurées, dégagées de l'emprise de l'Etat et gérées selon des principes conformes à l'économie de marché. Cela impliquait donc que tant que les coopératives fonctionneraient sous le contrôle du gouvernement, il y aurait peu à apprendre de leur contribution au développement; d'où l'absence d'intérêt apparente pour mener des recherches sur ce thème.

Avec la libéralisation de l'économie dans la plupart des pays africains, marquée par l'adoption de programmes d'ajustement structurel (PAS) au début des années 1990, les coopératives disposèrent d'une marge de manœuvre accrue pour mener leurs activités suite au retrait de l'Etat de la scène du développement. L'image des coopératives à la merci de l'Etat appartenait désormais au passé. Pourtant, cela ne semble pas avoir réveillé l'intérêt des chercheurs pour les coopératives africaines, comme en témoigne la rareté des études produites depuis le début des années 1990. Il est difficile de trouver des comptes rendus complets sur l'état et le fonctionnement actuel du mouvement coopératif dans quelque pays du continent que ce soit. De fait, le débat toujours d'actualité sur les coopératives en tant que forme privilégiée de lutte contre la pauvreté se nourrit des attentes définies dans les principes des coopératives plutôt que du fonctionnement empirique de ces organisations en Afrique. Bref, la pénurie de documentation récente sur le statut des coopératives africaines depuis les mesures de libéralisation du début des années 1990 est manifeste.

³ Hussi P., Murphy J., Lindberg O. et Brenneman L. 1993. *The Development of Cooperatives and Other Rural Organizations: The Role of the World Bank* (Washington DC, The World Bank); Porvali H. (ed). 1993. «The Development Of Cooperatives», in *Agriculture and Rural Development Series N° 8*, (Washington DC, The World Bank).

Dans ce contexte, l'apport de la présente étude est réel. Malgré l'intérêt déclinant des bailleurs de fonds à l'égard des coopératives, au profit du marché, et le désengagement de l'Etat, il apparaît clairement dans cet ouvrage que les coopératives n'ont pas disparu; le secteur coopératif reste actif en Afrique et continue à jouer un rôle important dans l'économie. Dans certains pays, le nombre de membres et de coopératives a augmenté de manière considérable parallèlement à la libéralisation de l'économie, suite à la relance de coopératives jusqu'ici peu performantes et à l'émergence de nouvelles structures. On estime que sept pour cent de la population africaine appartient à une coopérative mais dans certains pays comme l'Egypte, le Sénégal, le Ghana, le Kenya et le Rwanda, le taux de pénétration dépasse dix pour cent. Nos données indiquent qu'il existe environ 150 000 coopératives de taille variable dans les pays couverts par l'étude. On trouve les plus grandes dans les secteurs coopératifs «traditionnels» comme le crédit et l'agriculture et les petites dans les domaines investis plus récemment par ces structures comme l'artisanat, la distribution, la fabrication et les services sociaux. Par exemple, la coopérative d'épargne et de crédit (COOPEC) Harambee au Kenya est sans doute l'une des plus grandes coopératives d'Afrique en termes d'effectif puisqu'elle compte 84 920 membres et Mwalimu, une autre coopérative COOPEC kenyane réalise un chiffre d'affaires annuel de 711 562 812 dollars kenyans (98 828 816 dollars américains) avec 44 400 membres. Les petites coopératives peuvent être viables aussi, à l'instar de la coopérative de thé rooibos en Afrique du Sud qui, avec 36 membres seulement, génère un chiffre d'affaires annuel de 1 250 000 rands (198 413 dollars américains).

Cette période de «liberté coopérative» a également été le témoin d'un renouveau de l'intégration du secteur: en effet, les fédérations précédemment imposées par l'Etat et non viables ainsi que les organisations faitières sont devenues superflues et d'autres réseaux coopératifs consensuels, volontaires, autonomes, stratégiques et plus viables apparaissent. Ces réseaux émergents répondent aux besoins des membres dans le nouvel environnement socio-économique qui se développe plutôt que de répondre aux demandes des politiques publiques comme c'était le cas par le passé. De fait, ils affaiblissent de plus en plus le modèle coopératif unifié très répandu jusqu'ici dans les pays anglophones. Plusieurs signes montrent que le secteur évolue vers le modèle francophone d'économie sociale qui combine des coopératives et d'autres groupements comme les organisations communautaires mus par des motivations socio-économiques. En accord avec les principes coopératifs, cette tendance marque une évolution des coopératives qui ne sont plus instrumentalisées par l'Etat mais se rapprochent de leur forme idéale de groupes autonomes réunis au sein d'entreprises où le pouvoir est exercé démocratiquement. Assurément, on constate une certaine renaissance des coopératives en Afrique.

Néanmoins, la libéralisation de l'économie et le désengagement du gouvernement qu'elle a entraînée ont eu des conséquences néfastes sur le développement des coopératives dans certains pays. Au Cap-Vert comme en Ouganda, beaucoup de coopératives se sont effondrées, à tel point que le secteur a dû repartir de zéro. Au Ghana et au Kenya, les gouvernements ont dû intervenir pour réorienter les coopératives afin qu'elles puissent fonctionner dans un environnement libéralisé et pour éviter leur possible disparition. Il semblerait toutefois que c'est moins la libéralisation qui nuit aux coopératives que l'absence de préparation adéquate du secteur, qui jouissait depuis des années d'un monopole d'Etat pour affronter la concurrence de l'économie de marché. En témoigne le fait que les coopératives qui se sont adaptées au nouvel environnement sont plus fortes qu'avant la libéralisation.

La perte du monopole, couplée aux demandes de l'économie de marché, amène de plus en plus les coopératives à adapter leurs activités à la concurrence. Par exemple, si les activités agricoles restent prédominantes, celles qui ne sont plus rentables (comme le coton et le pyrèthre au Kenya) sont remplacées par d'autres (comme les produits laitiers et l'épargne et le crédit dans le cas du Kenya) plus viables. Cela explique en partie, par exemple, la forte croissance des coopératives dans le secteur financier en Afrique, imputable pour l'essentiel à la forte demande de services financiers du marché et au profit que génèrent ces transactions. Les coopératives d'épargne et de crédit sont aujourd'hui plus solides financièrement que les coopératives agricoles, pourtant légèrement plus nombreuses dans certains pays. En outre, certaines coopératives monofonctionnelles développent d'autres activités, à la demande des membres et du marché. Par exemple, les coopératives agricoles se diversifient et se lancent dans l'épargne et le crédit, notamment au Ghana, en Egypte et au Kenya. Dans cette optique, les coopératives africaines sont de plus en plus orientées vers l'économie de marché et réactives aux évolutions de leur environnement.

Alors que les précédentes études faisaient remarquer à juste titre que les mauvaises performances des coopératives étaient largement imputables au financement excessif d'activités que les bailleurs de fonds leur avaient imposées, celle-ci montre que les coopératives qui réussissent sur le continent ont bénéficié d'une collaboration et d'un partenariat structurés avec des acteurs externes. Ces partenaires ont collaboré avec les coopératives à la fourniture de crédit à faible taux d'intérêt pour les investissements nécessitant beaucoup de capital, à la commercialisation des produits des coopératives, en particulier au travers d'accords de commerce équitable, à la simplification de la création d'un environnement juridique et politique adapté pour les coopératives et à la mise en place de programmes d'éducation et de formation dans les coopératives, entre autres. Il est donc apparent que l'appui des bailleurs de fonds aux coopératives

n'est pas nécessairement négatif, en particulier quand les coopérateurs peuvent décider, avec les autres acteurs concernés, de la forme qu'il prendra. De fait, les données collectées dans certains pays suggèrent que l'absence d'un tel appui structuré a nui aux coopératives; en effet, cette aide permet aux coopératives d'affronter la concurrence des entreprises privées disposant d'une meilleure assise financière. La réussite des coopératives africaines passe par conséquent par la formation de réseaux locaux et internationaux fournissant les services d'appui supplémentaires qui permettront à ces structures de faire jeu égal avec des concurrents du privé plus solides. Il faut cependant souligner l'évolution de la relation entre les coopératives et les bailleurs de fonds, qui s'apparente plus à une consultation entre partenaires qu'à un rapport hiérarchique où l'un impose une décision à l'autre comme c'était le cas par le passé.

Cette étude nous a également appris que le succès des coopératives en Afrique pouvait contribuer de manière notable à réduire la pauvreté de diverses manières. Par exemple, il est établi que les coopératives génèrent des emplois et des opportunités de revenu qui permettent à leurs membres de payer les frais de scolarité, de construire des logements, d'investir dans le commerce et dans l'agriculture et de faire face aux dépenses familiales. Elles créent également des mécanismes de solidarité pour renforcer un système traditionnel de protection sociale largement sous-développé, en définissant des programmes pour faire face aux dépenses liées à l'éducation, à la maladie, à un décès ou à d'autres aléas socio-économiques. Et en intégrant les populations démunies et relativement aisées aux opportunités de génération de revenu, les coopératives contribuent également à combattre l'exclusion et les inégalités.

Globalement, cette étude a atteint son objectif, à savoir dresser un état des lieux du secteur coopératif africain depuis la libéralisation de l'économie au début des années 1990. Elle nous renseigne sur la présence et la croissance des coopératives, leur contribution à la création d'emplois, à la protection sociale, à la participation et à la représentation, et à la réduction de la pauvreté. Le secteur coopératif est indéniablement présent mais plutôt silencieux et, dans une certaine mesure, timide du fait de l'absence de structures verticales à même d'exprimer ses intérêts et de présenter ses réalisations. Peut-être est-ce cette absence d'expression qui a amené les gouvernements, les bailleurs de fonds et même les chercheurs à ignorer le secteur et donc à lui refuser cette visibilité si nécessaire sur la scène du développement.

Les coopératives africaines ont survécu à l'assujettissement dans lequel certains Etats les avaient maintenues jusqu'au début des années 1990, lorsqu'elles commencèrent à trouver leur place sur le marché après la libéralisation de l'économie. Ces organisations silencieuses et invisibles ont fait preuve d'une

persévérance certaine pour améliorer le bien-être de leurs membres. Nous espérons que la présente étude suscitera un regain d'intérêt pour ces structures, chez les chercheurs en particulier, et qu'elle améliorera la visibilité du mouvement coopératif africain.

La Fondation Raiffeisen Belge (BRS)

*«Si vous donnez un poisson à un pauvre, il mangera un jour
mais si vous lui apprenez à pêcher, il mangera tous les jours».*

*Il n'atteindra toutefois la pleine autonomie que s'il parvient à épargner et à obtenir un
prêt pour acheter une canne à pêche.*

BRS: Dès le départ, 100 ans d'expérience

C'est en 1992, à l'occasion du centenaire de la banque coopérative CERA en Belgique, qu'a été fondée la Fondation Raiffeisen Belge (en abrégé BRS). Actuellement, la BRS constitue le pôle international de Cera (www.cera.be).

Elle collabore avec les institutions de microfinance (IMF) et de microassurance travaillant selon les principes de solidarité.

Une démarche unique : Financement et consultance

Ces organisations peuvent bénéficier du soutien financier de la BRS, principalement en collaboration avec des ONGs (organisations non gouvernementales) belges et internationales. La BRS ne se contente toutefois pas de «donner de l'argent». Les organisations soutenues peuvent également faire appel à l'expertise bancaire que la BRS mobilise en collaboration avec KBC Banque et Assurance. Les bénévoles de l'Institut BRS, qui comptent de nombreuses années d'expérience de la banque et de l'assurance, mettent leur savoir-faire à la disposition des organisations au Sud.

Formation et sensibilisation

Outre des conseils, la BRS organise également des formations, pour lesquelles elle peut puiser dans sa riche histoire coopérative et ses connaissances de la microfinance et de la microassurance. En Belgique, la BRS mène des actions de sensibilisation, entre autres via le Club BRS, et au Sud elle organise des modules de formation spécialisés pour dirigeants d'organisations (voir www.microfact.org).

Plus d'infos :

BRS

Philipssite 5 b 10

3001 Leuven

Belgique

E-mail: info@brs-vzw.be

www.brs-vzw.be

DVD : La Banque Coopérative (inclus dans cette publication)

Ce reportage tire son inspiration de l'histoire de la banque coopérative belge CERA au début du 20^{ème} siècle et de la pratique actuelle des organisations dans l'hémisphère Sud.

En dépit de la distance et des différences d'époque et de culture, certaines conditions de base semblent toujours devoir être réunies pour assurer le succès des activités.

La BRS espère que cette 'vidéo de discussion' inspirera les organisations qui opéreront aujourd'hui et demain pour cette forme de coopération.

Bureau international du Travail
Programme pour les coopératives
(EMP/COOP)
4, route des Morillons
1211 Genève 22
Suisse
Tél.: +41.22.799.7445
Fax.: +41.22.799.8572
E-mail: coop@ilo.org
www.ilo.org/coop

Bureau de l'OIT pour le Kenya,
la Somalie, la Tanzanie et l'Ouganda
Coop^{AFRICA}
Kazi House, Maktaba Street
P.O. Box 9212
Dar es Salaam
République Unie de Tanzanie
Tél.: +255.22.219.6700
Fax.: +255.22.212.6627
E-mail: coopafrica@ilo.org
www.ilo.org/coopafrica

La Fondation Raiffeisen Belge (BRS)
Philipssite 5 b 10
3001 Leuven
Belgique
E-mail: info@brs-vzw.be
www.brs-vzw.be

ISBN 978-92-2-220722-0



9 789222 207220