

**ICA SEMINAR ON CO-OPERATIVE LEGISLATION**

**IN WEST AFRICA COUNTRIES**

**(Guinea/Conakry, 6 - 7 November 1991)**

**P R O C E E D I N G S**

**SEMINAIRE DE L'ACI SUR LA LEGISLATION COOPERATIVE**

**DES PAYS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST**

**(Guinée/Conakry, 6 - 7 novembre 1991)**

**P R O C E S V E R B A U X**

**INTERNATIONAL LABOUR OFFICE  
BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL**

**INTERNATIONAL COOPERATIVE ALLIANCE  
ALLIANCE COOPERATIVE INTERNATIONALE**

**GENEVA 1992**

ICA 00602

MFN 5779

ICA SEMINAR ON CO-OPERATIVE LEGISLATION

IN WEST AFRICA COUNTRIES

(Guinea/Conakry, 6 - 7 November 1991)

P R O C E E D I N G S

SEMINAIRE DE L'ACI SUR LA LEGISLATION COOPERATIVE

DES PAYS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST

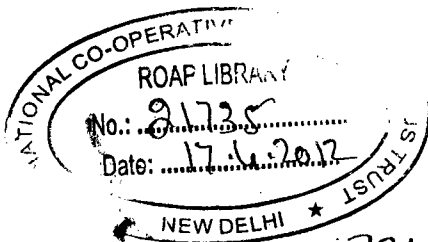
(Guinée/Conakry, 6 - 7 novembre 1991)

P R O C E S V E R B A U X

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE  
BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

INTERNATIONAL COOPERATIVE ALLIANCE  
ALLIANCE COOPERATIVE INTERNATIONALE

GENEVA 1992



334:34(b)



## PREFACE

On the initiative of the ICA Regional Office for West Africa, located in Abidjan - Ivory Coast, a seminar on co-operative development was organised in Guinea/Conakry, coinciding with the annual statutory meetings of the Regional Council. On 6 and 7 November 1991, representatives from both government and national co-operative organisations from ten countries of the region, i.e., Burkina Faso, Cape Verde, Cote d'Ivoire, The Gambia, Ghana, Guinea/Conakry, Mali, Niger, Nigeria and Senegal took part in the programme. The theme of reflection and discussion was: "Co-operative Legislation, Political Democracy and Economic Liberalisation in West Africa". Personalities such as Mr. Lars MARCUS, President of ICA, Mr. Claes THROSELIUS, Deputy Director General, Messrs. Torger DAHL and IMBSEN of NORCOOP, Mr. Yves REGIS, President of CICOPA, Mr. Momodou DIBBA, Member of the Executive Board of ICA, Mr. Günter HEYLAND, Resident Representative of the Friedrich Naumann Foundation, Mr. Yves COUVREUR, ILO Regional Advisor for Co-operatives, Mr. Paulin TOMANAGA of ACCOSCA and other dignitaries assisted and took interest in the discussions, conclusions and recommendations of the Seminar.

Dr. Dionysos MAVROGIANNIS, Chief, Human Resources, Legislation, Studies and Documentation of the ILO Co-operative Branch, analysed the legal and economic situation of co-operatives in Africa in comparison with conditions of development and functioning of European co-operatives in both West and East Europe. Dr. MAVROGIANNIS was assisted by the following three Resource Persons who presented case studies on the West African experiences drawn from both French and English speaking countries:

Ms. Françoise KI-ZERBO who made a presentation on co-operative legislation and the democratisation process in Africa, Mr. Dodou M. NYANG who focussed attention on The Gambia's experience within the context of political democracy and economic liberalisation and last but not the least, Mr. Salemousa SOUMAH who presented an analysis of present and past laws in the Republic of Guinea. On the other hand, Ms. F.D. TALL and Mr. MOREAU of the technical assistance project for self-help banking schemes in Senegal also made a presentation on their operations.

The overall organisation of the Seminar was undertaken by Mr. KIBORA Ada Souleymane, Director of the ICA Regional Office for West Africa and the Staff of his Office in close and efficient collaboration with Dr. Abdoulaye SYLLA, Director, National Service for Technical Assistance to Co-operatives in Guinea. Mr. Daouda TANGARA, Mali's National Director for Co-operative Action and Development was assisted by Mrs. Fatoumata BAH of Guinea and Mr. SOUSSOU Moussa of Niger in presiding over the debates and formulating conclusions and recommendations.

Conclusions and recommendations drawn from the country papers as well as from the contributions of the resource persons are of particular interest to the ICA, to governments and to co-operative movements of the countries of the region as far as co-operative policy and co-operative legislation are concerned. According to the conclusions, current co-operative laws are obsolete to the extent that they do not grasp the reality and they have not been elaborated with effective participation of co-operators. Rights and obligations of members are not clearly defined and the economic issues are under-emphasized. Procedures of registration and conditions of functioning of co-operatives are long and complicated. Special forms of co-operative action covering groups of population such as

women, artisans and workers, or field of activities such as saving and loans and others, are usually missing from existing legislations. Finally, co-operatives are not independent from a political and financial point of view and the laws do not provide ways to educate and train their members.

How could this adverse situation be improved?

The participants believe that co-operative laws should be technically simple, flexible and adapted to local economic and social conditions and be revised periodically. Possible marriage between African customs and traditional institutions with modern European co-operative models should be sought. Creation of co-operatives should be simplified and decentralised, while autonomy and independence should be guaranteed. Relationship between co-operatives and State should be clearly fixed in the laws. Co-operative education and training could not be achieved if they are not provided for by legislation and states' support. The Seminar requested ICA and its Regional Office to undertake country studies on current legal situation and needs, and to analyse as well the fact-findings with a view to highlight problems and to propose possible solutions to the law-makers of the countries of the region.

At the request of Mr. KIBORA of ICA, the Co-operative Branch, ILO, accepted and offered an additional contribution to the Seminar by publishing its proceedings and making them available to all participants and those who may be interested in the role of co-operative legislation regarding the creation and functioning of genuine, viable and independent co-operatives in Africa.

Ms. Aline PAWLOWSKA, from ICA Geneva, and Mr. Charles SLOVENSKI, from Co-operative Branch ILO, performed the editing work of the documents prepared by Mr. KIBORA and Dr. MAVROGIANNIS. Translation of country papers and other contributions from English into French and vice-versa is unofficial. Faults and omissions may therefore have occurred. We offer our apologies for any inconvenience.

ICA, Geneva and the ICA Regional Office, Abidjan, take this opportunity to acknowledge heartfelt thanks to all participants, distinguished visitors and resource persons who contributed by their presence as well as by their documents and ideas, to the success of the seminar.

They also like to express their gratitude to the personnel of the Ministry of Decentralisation in Guinea, also to NRD/NORCOOP of Norway, the ILO, the German Foundation for International Development (DSE/ZEL), the Fondation du Crédit Coopératif of France and CICOPA for their financial, moral and material assistance which have immensely contributed towards the success of the forum.

Geneva, January 1992

Bruce THORDARSON  
Director General,  
International Co-operative Alliance

Joseph FAZZIO  
Chief,  
Co-operative Branch,  
International Labour Office

P R E F A C E

-----

A l'occasion de ses Réunions Statutaires Annuelles, le Bureau Régional de l'Alliance Coopérative Internationale sis à Abidjan en République de Côte d'Ivoire, a organisé les 6 et 7 novembre 1991 à Conakry en République de Guinée, un Séminaire sur le Développement des Coopératives en Afrique de l'Ouest.

Le thème de ce forum de réflexion et d'échange portait sur: "Législation Coopérative, Démocratie Politique et Libéralisation Economique en Afrique de l'Ouest".

Le présent séminaire fait suite à deux autres organisés respectivement les 7 et 8 juin 1989 à Niamey en République du Niger et les 17 et 18 octobre 1990 à Ouagadougou au Burkina Faso. La rencontre de Niamey avait pour objet, la planification stratégique régionale du BRAO, fondée sur une analyse de la situation des coopératives en Afrique de l'Ouest et une définition des priorités et d'un plan d'action pour les cinq prochaines années. Celle de Ouagadougou avait pour thème, les programmes d'ajustement structurel (PAS) et le désengagement des Etats vis à vis des coopératives en Afrique de l'Ouest.

Le Séminaire de Conakry a regroupé les représentants des mouvements coopératifs nationaux, les délégués des structures étatiques de promotion et de tutelle des pays suivants : Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée-Conakry, Mali, Niger, Nigeria et Sénégal. Outre les délégués de la sous-région, le Séminaire a enregistré la participation de M. Lars MARCUS, Président de l'ACI, M. Claes THORSELIUS, Directeur Adjoint de l'ACI, M. Momodou DIBBA, Membre du Comité Exécutif de l'ACI, M. Torger DAHL, Directeur de la Société Royale Norvégienne NRD/NORCOOP, M. Yves REGIS, Président du CICOPA, M. Günter HEYIAND, Représentant Résident de la Fondation Friedrich Ebert à Conakry, M. Yves COUVREUR, Conseiller Régional du BIT et de M. Paulin TOMANAGA, Représentant de l'ACECA à Nairobi.

Le Dr. Dionysos MAVROGIANNIS, chef de la Section des Ressources Humaines, de la Législation, des Etudes et de la Documentation au Service des Coopératives du BIT à Genève, a fait une communication sur les expériences des législations coopératives dans les anciens pays de l'Europe de l'Est et dans ceux de la Communauté Européenne. Il a ensuite assuré le rôle d'animateur principal du séminaire. Il était assisté de trois personnes ressources qui ont présenté des études de cas sur les pays francophones et anglophones de l'Afrique de l'Ouest.

Il s'agit de Mademoiselle Françoise KI-ZERBO dont l'exposé a porté sur "la Loi et la Démocratisation en Afrique : les Jeux du Droit Coopératif".

Monsieur Doudou NYANG a décrit et analysé la législation coopérative en République de Gambie dans un contexte de Démocratisation Politique et de Libéralisation Economique.

Monsieur Salémoussa SOUMAH de la Fondation Friedrich Ebert a fait une présentation analytique de la nouvelle loi coopérative en République de Guinée Conakry.

D'autre part, Mme TALL et M. MOREAU du Projet d'Assistance Technique aux Opérations Bancaires Mutualistes au Sénégal, sont intervenus sur l'expérience qu'ils conduisent pour la recherche et l'élaboration d'un cadre juridique adapté aux coopératives d'épargne et de crédit.

Tous ces différents exposés ont permis des échanges d'expériences et des analyses comparatives de la situation économique et légale des coopératives d'une part en Afrique de l'Ouest et, d'autre part, en regard et référence aux conditions de développement et de fonctionnement des coopératives en Europe de l'Ouest et de l'Est.

La présidence du séminaire était assurée par M. Daouda TANGARA, Directeur National de l'Action Coopérative du Mali, assisté en leur qualité de Rapporteurs Généraux de Mme Fatoumata BAH de la Guinée et de M. Moussa SOUSSOU du Niger. Les conclusions et recommandations issues des études de cas, des contributions des personnes ressources et des rapports des ateliers sont d'un grand intérêt pour les Gouvernements et les Mouvements Coopératifs de la Sous-Région.

Selon ces conclusions, les lois coopératives en vigueur sont désuètes dans la mesure où elles ne répondent plus aux réalités en cours et n'ont pas été élaborées avec la participation effective des coopérateurs. Les Droits et les Obligations des membres ne sont pas clairement définis, de même les aspects économiques sont sous-estimés. Les procédures d'agrément et les conditions de fonctionnement des coopératives sont longues et complexes. Plusieurs formes d'action coopérative couvrant des groupes spécifiques de population comme les femmes, les artisans et les travailleurs ou des champs d'activités tels que l'épargne et le crédit, ne figurent pas dans les lois coopératives. Enfin, les coopératives ne sont pas indépendantes d'un point de vue politique et financier et les lois ne prévoient pas de moyens d'éducation et de formation de leurs membres.

Comment pourrait-on remédier à ces lacunes ?

Les participants au Séminaire croient que les lois coopératives doivent être techniquement simples, flexibles et adaptées aux conditions économiques et sociales locales. Elles doivent être révisées périodiquement. Il est recommandé un métissage souple entre coutumes et institutions traditionnelles africaines d'une part et, d'autre part, les modèles coopératifs modernes d'Europe. Les procédures d'agrément devraient être simplifiées et décentralisées à l'intérieur de chaque pays.

Les relations entre coopératives et gouvernements devraient être mieux définies dans les lois et moins contraignantes pour les premières. Quant à l'éducation et à la formation coopératives, elles ne sauraient être garanties si les lois ne s'y réfèrent et si les gouvernements concernés n'y apportent attention et aide. Le Séminaire recommande à L'ACI et à son Bureau Régional d'Abidjan d'entreprendre des investigations par pays pour analyser les textes législatifs en vigueur et les besoins qui en découlent. Une fois cette analyse faite, l'ACI/BRAO devrait initier des programmes d'action pour aider les coopératives et les législateurs des pays concernés à résoudre les problèmes et les lacunes qui ont été diagnostiqués.

A la demande de M. KIBORA Ada Souleymane, Directeur de BRAO, le Service des Coopératives du BIT a bien voulu contribuer à la publication des actes du Séminaire. Ces actes seront mis à la disposition des participants au séminaire et de toute personne morale ou physique intéressée par la Législation Coopérative en Afrique de l'Ouest. La création et le bon fonctionnement de coopératives viables et indépendantes doivent être garantis par une législation coopérative de développement, adaptée aux réalités africaines et aux nécessités d'une économie de marché.

Madame Aline PAWLOWSKA, Fonctionnaire de l'ACI Genève et M. Charles SLOVENSKI, du Service des Coopératives du BIT Genève, ont assuré le travail de publication des textes mis au point par MM. KIBORA et MAVROGIANNIS. La traduction des documents publiés du Français en Anglais et vice-versa est officieuse. Il se peut de ce fait que des fautes et des omissions aient eu lieu. Nous nous en excusons pour un tel inconvénient.

L'ACI et son Bureau Régional saisissent cette occasion pour remercier très vivement les séminaristes, les distingués invités et les personnes ressources qui par leur présence, leurs documents et leurs idées, ont assuré le succès du Séminaire. Ils remercient particulièrement le Secrétariat d'Etat à la Décentralisation (SENATEC), la Société Norvégienne NRD/NORCOOP, le BIT, la Fondation Allemande pour le Développement International (DSE/ZEL), la Fondation du Crédit Coopératif de France et la CICOPA France, qui, par leurs concours financiers, matériels et humains, ont permis l'organisation et la réussite du présent forum.

Genève, Janvier 1992

Bruce THORDARSON

Directeur,  
Alliance Coopérative  
Internationale

Joseph FAZZIO

Chef,  
Service des Coopératives,  
Bureau International du Travail

ALLIANCE COOPERATIVE INTERNATIONALE

---

BUREAU REGIONAL POUR L'AFRIQUE DE L'OUEST  
01 BP 3969 ABIDJAN 01 (COTE D'IVOIRE)

---

TELEPHONE : 21.43.27  
TELEX : 22629 ACIABJ-CI  
TELEFAX : (225) 22.15.21  
TELEGRAM. : INTERALLIA ABJ

- \* - \* - \* - \* - \* - \* -  
TERMES DE REFERENCE  
- \* - \* - \* - \* - \* - \* -

OBJET : Organisation d'un Séminaire sur la Législation  
Coopérative

THEME : Législation Coopérative, Démocratie, Politique et  
Libéralisation Economique en Afrique de l'Ouest

CONTEXTE :

Les Lois Coopératives en Afrique de l'Ouest sont conçues ou inspirées des types de sociétés civiles, des pratiques coopératives et des modèles législatifs européens donc exogènes au Continent. Des amendements ont été apportés à certaines de ces lois mais elles demeurent dans leur ensemble inadaptées ou inappliquées pour diverses raisons :

- . inadéquation entre la langue, le langage, le contenu des textes par rapport aux réalités linguistiques et sociologiques de la majorité des populations africaines.
- . interprétation et application erronées ou abusives de certaines dispositions et prescriptions.
- . des organisations d'autopromotion de type nouveau naissent et se développent, soit pour échapper à la législation coopérative en vigueur, soit pour satisfaire de nouveaux besoins ou nécessités de développement.

De nos jours, l'Afrique de l'Ouest vit des changements ou des mutations dûs aux programmes d'ajustement structurel et aux processus de démocratisation politique. Les constitutions, les codes des investissements, les lois sur la propriété foncière et agraire sont ou



seront révisés pour tenir compte de ces données nouvelles. Qu'en est-il de la législation coopérative ? Doit-elle rester figée ? Quels nouveaux contenu, interprétation, objectifs et application lui donner ? Comment s'y prendre pour l'amender ?

Autant de questions et de problèmes qui méritent étude, réflexion et action.

### OBJECTIFS :

- 1) Echange d'expériences entre législations coopératives africaines d'une part et entre celles-ci et celles d'Europe de l'Est et de la Communauté d'autre part. Un accent particulier sera porté sur les relations et le rôle de l'Etat et des coopératives dans le cadre des différentes lois.
- 2) Réfléchir et concevoir des recommandations, des principes et des grandes lignes d'action pour l'amendement d'une législation coopérative en Afrique de l'Ouest, sur la base des idées maîtresses suivantes :
  - 2.1. désengagement de l'Etat, privatisation de l'économie nationale et autonomie des coopératives.
  - 2.2. participation effective des coopérateurs au processus d'amendement.
  - 2.3. adaptation de la loi aux réalités culturelles et sociologiques actuelles.

### METHODOLOGIE

Trois exposés seront présentés par trois conférenciers sur quatre expériences différentes dont celle :

- d'un pays francophone d'Afrique
- d'un pays anglophone d'Afrique
- de l'Europe de l'Est sous les anciens régimes politiques,
- de la Communauté Européenne actuelle et future.

Il sera organisé après les exposés des travaux de groupes pour d'une part approfondir les échanges d'expériences et d'autre part pour dégager des recommandations et des lignes d'action conformes à l'objectif N° 2.

Chaque participant doit se munir de la législation coopérative de son pays d'origine et d'un document de réflexion sur le thème du séminaire.

Les résultats des travaux de groupes seront ensuite présentés et discutés en séances plénières.

Chaque groupe de travail devra se doter d'un président pour diriger les débats en commission et d'un rapporteur pour présenter les résultats des réflexions de l'atelier. Deux rapporteurs généraux seront désignés le premier jour du séminaire, pour élaborer un document de synthèse générale qui sera soumis à l'approbation des participants le Jeudi 7 Novembre 1991 en séance plénière.

Le séminaire sera animé par deux consultants africains et par *une troisième personne ressource non africaine* qui assumera le rôle d'animateur et de coordonnateur principal.

## PLAN DES ETUDES DE CAS ET DES EXPOSES SUR L'AFRIQUE DE L'OUEST

### I.- INTRODUCTION (2 Pages)

- Historique de la législation coopérative : aperçu de l'évolution historique, des modifications et des révisions survenues pendant les dernières années.
- Description sommaire des dispositions particulières contenues dans d'autres textes législatifs (réforme agraire, mise en valeur de nouvelles terres, textes organiques des chambres d'agriculture, chambres de métiers, etc...) ayant des implications sur les coopératives et leurs unions ou ayant des interférences avec la législation coopérative.

### II.- DESCRIPTION ET ANALYSE DE LA LOI COOPERATIVE (6 Pages)

Il est demandé au consultant de décrire et d'analyser les prescriptions de la loi selon un certain nombre de critères. Il n'est pas demandé au rédacteur de rapporter in extenso les prescriptions libellées dans la loi, mais de citer les articles, de décrire le contenu, d'expliquer le pourquoi, de dégager les avantages, les inconvénients et les contraintes d'application.

## 1) - Les Critères d'Analyse

1.1. L'autonomie coopérative est très souvent proclamée soit comme un principe fondamental soit comme un objectif à atteindre. Comment la loi à travers ses différentes prescriptions favorise-t-elle ou bloque-t-elle l'autonomie coopérative ; autonomie par rapport aux structures d'encadrement étatiques, aux autorités administratives et politiques, aux bailleurs de fonds et autres intervenants exogènes.

1.2. Le développement économique de l'entreprise coopérative. Toute coopérative a une double entité constituée de l'entreprise au sens économique et d'une organisation sociale. Ces deux aspects de la coopérative sont intimement liés mais méritent deux analyses différentes.

Dans la présente, il s'agit d'analyser les influences positives ou négative des différentes prescriptions de la loi, sur le développement économique de l'entreprise.

Quels sont les avantages économiques et financiers que la loi concède aux coopératives ? Avantages pouvant avoir des impacts positifs ou négatifs sur la vie et le développement de l'entreprise. Quelles sont les prescriptions relatives à l'organisation interne (droits, obligations des adhérents et des administrateurs, rôles des autorités, etc...) qui favorisent ou bloquent le développement de l'entreprise ?

La loi favorise-t-elle la structuration verticale, l'intégration horizontale, la diversification des activités et le caractère multifonctionnel de l'entreprise coopérative ?

1.3. La dynamisation de la vie associative. Il s'agit d'analyser les prescriptions de la loi coopérative, vu sous l'angle de la vie associative.

La loi favorise-t-elle la participation, la cohésion sociale, la transparence, la solidarité et l'exercice de la démocratie au sein de la coopérative ?

Quelles sont les restrictions qui bloquent la vie associative, les prescriptions qui favorisent le monopole du pouvoir ?

Les prescriptions relatives à l'adhésion, aux prises de décision, à l'organisation interne favorisent-elles entre autres la participation des femmes et des jeunes ?

- 1.4. Le processus de privatisation de l'économie nationale. Depuis quelques temps, les gouvernements de la sous-région proclament et prennent des dispositions pour libéraliser les économies nationales. Bien souvent des textes juridiques et des mesures incitatives tels que les codes des investissements sont amendés et promulgués dans ce sens.

Les coopératives sont concernées par ces changements d'autant plus que les pouvoirs publics se désengagent de celles-ci. La législation coopérative en vigueur contient-elle des dispositions (prescriptions) qui soutiennent, favorisent ou freinent l'intégration des coopératives dans ce nouveau processus ? Si oui, lesquelles ? Si non que peut-on introduire comme amendements pour favoriser cette intégration ?

- 1.5. Le processus de démocratisation politique. Une des caractéristiques du mouvement coopératif est son caractère neutre et apolitique. Certaines législations coopératives suppriment ou ne reconnaissent pas ce caractère.

De nos jours, nombreux sont les pays en Afrique de l'Ouest qui proclament ou pratiquent l'ouverture démocratique et multipartite. La législation coopérative tient-elle ou doit-elle tenir compte de ce changement politique ?

Quelles sont les prescriptions de la loi qui inféodent la coopérative au parti unique ?

La législation coopérative autorise-t-elle l'existence et la reconnaissance juridique d'autres formes d'organisations mutuelles d'autoassistance ?

Quelles dispositions conserver ou introduire (amendement) pour affirmer et renforcer le caractère apolitique et neutre des coopératives ?

1.6. Interprétation, application et applicabilité de la loi. Il s'agit d'analyser les différentes dispositions et prescriptions de la législation coopérative par rapport à la pratique.

Quels sont les problèmes, les écarts qui subsistent entre les prescriptions et les applications réelles par les coopératives, les autorités de tutelle, administratives et politiques ?

Quelle est l'applicabilité de la loi eu égard aux réalités culturelles et sociologiques ?

### III.- DESCRIPTION ET ANALYSE DU DROIT ECRIT OU DU DROIT COUTUMIER REGISSANT LES ORGANISATIONS D'ASSISTANCE MUTUELLE AUTRES QUE LES COOPERATIVES (3 Pages)

En Afrique de l'Ouest, il existe un droit écrit d'origine occidentale et un droit coutumier émanation de la tradition.

Dans certains pays l'on peut déceler des formes d'organisations d'assistance mutuelle, soit d'origine socio-traditionnelle ou autochtone, soit hybrides, c'est-à-dire, une synthèse d'éléments des associations autochtones et des modèles importés.

Ces deux formes d'organisations (autochtones et hybrides) sont régies par l'un ou l'autre des droits (coutumier et écrit). Le présent chapitre a pour objet de décrire et d'analyser les dispositions du droit coutumier et du droit écrit qui régissent les deux formes d'organisations.

En raison de la complexité de ce paragraphe, le rédacteur est invité à choisir des points, des dispositions, des critères et des thèmes qu'il juge importants.

A titre d'exemple, les dispositions suivantes peuvent être décrites et analysées : création, agrément -droits et obligations des adhérents- droits et obligations des leaders du groupe -organisation et contrôle du groupe- dissolution du groupe- rôle des autorités coutumières ou administratives.

L'analyse peut se faire en utilisant les critères suivants :  
autonomie - participation - fidélité - cohésion sociale - impacts  
économiques et sociales - application du droit.

#### IV.- CONCLUSION (2 Pages)

- Quelles sont les perspectives et les conditions pour un amendement éventuel ?
- Quels sont les amendements prioritaires à introduire ?
- Quels sont les voies et moyens possibles pour une réforme législative qui prendrait en compte les coopératives et les organisations d'assistance mutuelle ?

Le rédacteur devra en guise de conclusion répondre à ces trois questions. Il pourra toutefois y inclure d'autres questions qu'il jugera importantes.

ORGANISATION DU SEMINAIREMercredi 6 Novembre 1991

- 09H00 - 09H45 : Introduction au Séminaire, présentation des consultants, des participants, choix des Rapporteurs.
- 09H45 - 10H45 : Présentation de l'étude de cas N° 1.
- 10H45 - 11H00 : P A U S E C A F E
- 11H00 - 11H30 : Questions d'éclaircissement sur l'étude de cas N° 1.
- 11H30 - 12H30 : Présentation de l'étude de cas N° 2.
- 12H30 - 13H00 : Questions d'éclaircissement sur l'étude de cas N° 2.
- 13H00 - 15H00 : Lunch et repos
- 15H00 - 16H00 : Présentation de l'étude de cas N° 3.
- 16H00 - 16H15 : P A U S E C A F E
- 16H15 - 17H15 : Questions d'éclaircissement de l'étude de cas N° 3.
- 17H15 - 18H15 : Synthèse de la journée par constitution des ateliers.

Les travaux de groupes auront pour objectifs :

- Analyse comparative des études de cas par rapport aux expériences des pays représentés au sein de l'atelier.
- Conception de recommandations de principes et de grandes lignes d'action permettant au BRAO de définir un programme régional d'appui à l'amendement des législations coopératives sur la base des idées maîtresses contenues dans l'objectif N° 2 du séminaire en Page 2 des termes de références.

Jeudi 7 Novembre 1991

- 09H00 - 12H00 : Travaux de groupes
- 12H00 - 13H00 : Restitution en séance plénière des résultats des travaux de groupes

.../...

- 13H00 - 15H00 : Lunch et repos
- 15H00 - 17H00 : Réunions des Rapporteurs et élaboration  
du document de synthèse du séminaire
- 17H00 - 18H30 : Présentation et adoption en séance  
pléinière du document de synthèse du  
séminaire.



TERMS OF REFERENCE

\* \* \* \* \*

SUBJECT: Organisation of a Seminar on Co-operative Legislation

TOPIC : Co-operative Legislation, Political Democracy and Economic Liberalisation in West Africa

CONTEXT:

Co-operative laws in West Africa are conceived or inspired from models of communities, co-operative practices and European legislative models which are therefore alien to our continent. Some of these laws have been amended but, on the whole, they are still inappropriate or are not applied for various reasons:

- inadequacies in the language and content of texts as far as the linguistic and sociological realities of the majority of African people are concerned;
- erroneous or abusive interpretation and application of certain provisions and regulations;
- new types of self-promotion organisations are springing up and developing either to escape the co-operative legislation in force or to satisfy new development needs or requirements.

These days, West Africa is going through changes or transformations as a result of the structural adjustment programmes and the political democratization processes. Constitutions, investment codes and laws on property and land ownership are or will be revised to take these new factors into account. What new content, interpretation, objectives and application should be given to it? How should it be amended?

These are all questions and problems that call for study, reflection and actions.

#### **OBJECTIVES:**

1. Exchange of experiences between African co-operative legislations as well as between the latter and those of Eastern Europe and the European Community. Special emphasis will be laid on the relations and role of the State and co-operatives within the context of the different laws.

2. Reflection on and formulation of recommendations, principles and main lines of action for the amendment of co-operative legislation in West Africa, based on the following key ideas:

2.1 disengagement of the State, privatisation of the national economy and co-operative autonomy;

2.2 effective participation of co-operators in the amendment process;

2.3 adaptation of the law to current cultural and sociological realities.

#### **METHODOLOGY:**

Three papers will be presented by three speakers on four different experiences including that of:

- an African francophone country
- an African anglophone country
- Eastern Europe under the old political regimes
- the present and future European Community

Working groups will be organised after the presentation of the papers to increase the exchange of experience as well as bring out recommendations and lines of action to conform with objective No.2.

Each participant will have to furnish himself with the co-operative legislation of his country of origin and a document on the seminar topic.

The results of the working groups will then be presented and discussed during the plenary sessions.

Each working group must have a chairman to lead the discussions in committee and a rapporteur to present the results of the workshop's deliberations. Two general rapporteurs must be designated on the first day of the seminar to prepare a general synthesis document which will be presented to the participants for approval on Thursday 7 November, 1991 during the plenary session.

The seminar will be conducted by two African consultants and by Mr. Piot of the Co-operative Credit Foundation who will be the main speaker and principal coordinator.

#### OUTLINE OF CASE STUDY AND PAPERS

##### I. INTRODUCTION (2 pages)

- History of co-operative legislation: overview of the historical evolution, modifications and revisions that have taken place over the past years.
- Brief description of special provisions stipulated in other legislative texts (agrarian reform, development of new land, organic texts of chambers of agriculture, guild chambers, etc..) which affect co-operatives and their unions or which interfere with co-operative legislation.

##### II. DESCRIPTION AND ANALYSIS OF CO-OPERATIVE LAW (6 pages)

The consultant is required to describe and analyse the regulations of the law according to a certain number of criteria. He is not expected to fully relate the regulations stipulated in the law but to cite articles, describe the content, provide justifications as well as bring out the advantages, disadvantages and constraints of application.

## 1. Analysis Criteria

- 1.1 Co-operative autonomy is very often either proclaimed as a fundamental principle or as an objective to be attained. How does the law, through its various regulations, promote or hinder co-operative autonomy, i.e. autonomy in relation to state supervisory institutions, administrative and political authorities, sponsors and other external intervening parties.
- 1.2 The economic development of the co-operative enterprise. Every co-operative has a double entity composed of an enterprise in the economic sense and of a social organisation. These two aspects of the co-operative are closely linked but require two different analysis.

In the present case, both the positive and negative effects of the various regulations of the law on the economic development of the enterprise have to be analysed.

What economic and financial benefits does the law grant to co-operatives? i.e. benefits which could have positive or negative effects on the life and development of the enterprise. Which regulations relating to internal organisation (rights and obligations of members and management committee members, role of authorities..) promote or hinder the development of the enterprise?

Does the law favour the diversification of activities and the multifunctional nature of the co-operative enterprise? (\*)

### 1.3 Stimulation of associative life.

The consultant is required to analyse the regulations of co-operative law as seen from the angle of associative life. Does the law favour participation, social cohesion, transparency, solidarity and democracy within the co-operative? What are the restrictions that hinder associative life and the regulations that encourage the monopoly of power?

---

(\*): Or Vertical structuration, horizontal integration?

Do regulations concerning membership, decision making and internal organisation encourage among others, the participation of women and the youth?

#### 1.4 The privatisation process of the national economy.

For some time now, Governments in the Sub-Region have been proclaiming or are taking measures that are geared towards the liberalisation of national economies. Quite often, legal texts and incentives such as investment codes are amended and promulgated along these lines.

Co-operatives are concerned by these changes especially since public authorities are withdrawing from the latter. Does the co-operative law in force contain provisions that support, favour or hinder the integration of co-operatives in this new process? If yes, which ones? If no, what amendments can be introduced to encourage this form of integration.

#### 1.5 The political democratization process.

One of the characteristics of the co-operative movement is its neutral and non-political nature. Some co-operative legislations suppress or do not recognize this.

These days, a lot of countries in West Africa are proclaiming or practising democratic and multiparty liberalism. Does or must co-operative legislation take this political change into account? What are the regulations of the law that pledge the co-operative to the one party in power?

Does co-operative legislation authorise the existence and the legal recognition of other forms of mutual aid organisations? Which provisions must be kept or introduced (amended) to reaffirm or strengthen the non-political and neutral nature of co-operatives?

### 1.6 Interpretation, Application and Applicability of the Law.

The consultant is required in this case to study the various provisions and regulations of co-operative legislations and compare them to what happens in practice.

What are the problems and differences that continue to exist between the regulations and actual application by co-operatives, supervisory, administrative and political authorities?

How applicable is the law as far as cultural and sociological realities are concerned?

### III. DESCRIPTION AND ANALYSIS OF WRITTEN OR CUSTOMARY LAW GOVERNING MUTUAL ASSISTANCE ORGANISATIONS OTHER THAN CO-OPERATIVES (3 Pages)

In West Africa, there is a written law of Western origin and a customary law which emanates from tradition.

In certain countries there are forms of mutual assistance organisations of either socio-traditional or indigenous origin or hybrid ones i.e. organisations which combine aspects of both indigenous and imported associations.

These two forms of organisation (indigenous and hybrid) are governed by either customary or written law. The purpose of this chapter is to describe and analyse the provisions of the customary and written law that govern the two forms of organisations.

Owing to the complexity of this paragraph, the author is requested to select provisions, criteria and topics that he considers to be important.

For example, the following provisions could be described and analysed: establishment, approval - rights and obligations of members - rights and obligations of the leaders of the group - organisation and control of the group - dissolution of the group - role of customary and administrative authorities.

The analysis could be done using the following criteria: autonomy - participation - loyalty - social cohesion - economic and social impact - application of law.

ORGANISATION OF SEMINARWEDNESDAY 6 NOVEMBER 1991

- 9:00 - 9.45 Introduction to Seminar, presentation of consultants and participants, selection of rapporteurs
- 9:45 - 10:45 Presentation of Case Study 1
- 10:45 - 11:00 Coffee Break
- 11:00 - 11:30 Questions on Case Study 1
- 11:30 - 12:30 Presentation of Case Study 2
- 12:30 - 13:00 Questions on Case Study 2
- 13:00 - 15:00 Lunch Break
- 15:00 - 16:00 Presentation of Case Study 3
- 16:00 - 16:15 Coffee Break
- 16:15 - 17:15 Questions on Case Study 3
- 17:15 - 18:15 Synthesis of Day's Proceedings by Mr. Piot and setting up of workshops.

The objectives of the working groups will be:

- To make a comparative analysis of the case study in relation to experiences in the countries represented at the workshop.
- To formulate recommendations, principles and main lines of action that will enable ROWA define a regional support programme to the amendment of co-operative legislations based on the key ideas contained in objective 2 of the seminar on page 2 of the terms of reference.

IV. CONCLUSIONS (2 Pages)

- What are the likely prospects and conditions for amendment?
- What are the priority amendments to be introduced?

What are the possible ways and means for a legislative reform which could take co-operatives and mutual assistance organisations into account?

To conclude, the author will have to provide answers to these three questions. He could however include other questions that he considers to be important.



**THURSDAY**

- 9:00 - 12:00            Working Groups
- 12:00 - 13:00           Release of results of working group's proceedings at the plenary session.
- 13:00 - 15:00           Lunch Break
- 15:00 - 17:00           Meeting of Rapporteurs and preparation of a seminar synthesis document.
- 17:00 - 18:30           Presentation and adoption of the seminar synthesis document at a plenary session.

ALLIANCE COOPERATIVE INTERNATIONALE

BUREAU REGIONAL POUR L'AFRIQUE DE L'OUEST

01 BP. 3969 ABIDJAN 01 (COTE D'IVOIRE)

TELEPHONE: 21.43.27

TELEX: 22629 ACIABJCI

TELEFAX: (225) 22.15.21

TELEGRAM: INTERALLIA ABJ

LEGISLATION COOPERATIVE EN AFRIQUE DE L'OUEST

- EXPERIENCE GUINEENNE -

Par Mr. Salémoussa SOUMAH - FFE-CONAKRY

## I/ INTRODUCTION

La genèse et l'expérience de la législation coopérative en GUINEE ne sont pas tellement différentes de celles qu'on trouve ailleurs dans d'autres pays africains, notamment les pays de l'Afrique de l'Ouest qui ont connu la domination française.

De 1910, date d'introduction du premier décret autorisant la création d'organisations mutualistes dans les colonies de l'Afrique Occidentale Française, jusqu'en 1988 avec l'Ordonnance N° 005/PRG/SGG/88 du 10 Février 1988 portant statut général des organisations à caractère coopératif et pré-coopératif en République de GUINEE, beaucoup de changements sont intervenus.

En effet, l'organisation coopérative actuelle en GUINEE, à l'instar des autres pays de l'Afrique de l'Ouest, remonte à l'introduction par le gouvernement français le 29 Juin 1910 d'un décret autorisant la création dans les colonies de l'Afrique Occidentale Française, des Sociétés Indigènes de Prévoyance de secours et de Prêts Mutuels Agricoles (SIP).

Les buts des SIP ont été définis dans le décret du 04 Juillet 1910 qui modifiait le décret de création de 1910 et qui, à son tour fut modifié par le décret du 09 Novembre 1933.

La législation de la coopérative moderne en GUINEE a véritablement commencé par la loi du 10 Septembre 1947 portant statut général des coopératives en FRANCE et applicable dans les colonies africaines : donc loi qui rendra possible pour la première fois la création de coopérative selon le modèle européen.

Et cette loi s'étant révélée non adaptée aux réalités africaines, elle a été remplacée par le décret-loi 55/184 du 02 Février 1955 portant statut de la coopération dans les territoires relevant du Ministre de la FRANCE d'Outre-mer. Ce décret-loi introduisit la création d'un comité d'agrément et d'un Service d'Assistance Technique aux Coopératives (art. 22 et 23).

L'expérience coopérative en GUINEE a débuté en fait en 1940 dans le secteur bananier. C'est ainsi que plusieurs coopératives bananières furent créées dont :

- La NANA COOP (Coopérative des Planteurs Européens en 1940)
- La COBAG (Coopérative Bananière de GUINEE en 1943)
- L'UNI COOP (Union des Planteurs de Bananes en 1949)

A la suite de l'Arrêté Général N° 6297 du 24 Août 1953 furent mises en place les Sociétés Mutuelles de Production Rurale (SMPR) qui seront plus tard transformées en Sociétés Mutuelles de Développement Rural (SMDR) par décret du 27 Mars 1957.

Par la suite, plusieurs coopératives avaient été créées dans les autres secteurs d'activités. C'est ainsi qu'à la veille de l'indépendance en 1958, la GUINEE comptait environ 150 coopératives : bananières, artisanales, maraîchères, transporteurs, de bouchers et d'écoulement de café.

Après l'indépendance du pays le 02 Octobre 1958 l'Etat Guinéen a considéré le mouvement coopératif comme l'un des outils privilégiés pour la reconstruction de l'économie nationale ; donc est né un besoin d'adapter la législation en vigueur à la situation nouvelle.

C'est ainsi que le décret N° 218/PRG/60 du 09 Août 1960 donna lieu à la promulgation des statuts types des coopératives agricoles de production (CAP).

Ensuite, pour pouvoir implanter un mouvement coopératif répondant aux objectifs politiques du parti d'alors, la loi N° 12/AN/CP/64 du 09 Janvier 1964 portant statut général des coopératives en République de GUINEE a été promulguée par décret N° 0025/PRG du 15 Janvier 1964.

Et c'est dans ce cadre que plusieurs institutions se sont succédées de 1960 à 1988 (CAP, CER, brigades de type A et B, CMP, MAT, BMP, BAP et les FAPA).

L'ordonnance N° 005/PRG/SGG qui fera l'objet de la présente étude a été signée le 10 Février 1988. Aussi n'a-t-elle pas subi encore une quelconque modification et son décret d'application n'a pas encore été promulgué. Cependant, il n'est pas exclu que des modifications interviennent pour tenir compte des nouvelles orientations en cours en GUINEE.

L'étude ayant permis l'élaboration de cette ordonnance a fait l'objet de plusieurs réunions inter-ministérielles, de deux séminaires régionaux et d'un atelier de travail au niveau national.

Enfin, cette ordonnance a pour origine l'option du Gouvernement Guinéen en 1985, d'axer sa politique de développement sur la libéralisation des initiatives créatrices individuelles et collectives.

## II/ DESCRIPTION ET ANALYSE DE LA LOI COOPERATIVE GUINEENNE

Dans les pays où les individus n'ont ni les moyens, ni la préparation suffisante pour prendre des initiatives et où le minimum de conditions sociales et économiques indispensables au développement des coopératives n'est pas réuni, l'Etat prend l'initiative non seulement de leur proposer un cadre légal adapté aux circonstances, mais aussi de leur accorder une assistance complémentaire.

Et lorsque l'Etat décide de favoriser le développement des coopératives, il peut envisager de promouvoir soit des coopératives indépendantes, soit des coopératives qu'il contrôle.

Le but poursuivi par l'Etat Guinéen en cette 2ème République, en apportant son soutien aux coopératives, est d'encourager le développement de sociétés autonomes suivant la politique nationale de développement basée sur la libéralisation et la promotion des initiatives créatrices individuelles et collectives.

En effet, l'Ordonnance 005/PRG/SGG/88 qui régit actuellement les organisations coopératives et pré-coopératives en GUINEE est une traduction en normes juridiques de cette volonté politique.

Cette Ordonnance a un caractère de loi-cadre qui pourrait être qualifiée de "loi de développement". Elle combine à la fois les dispositions permanentes qui doivent régir la structure des coopératives avec celles, temporaires et promotionnelles relatives à l'assistance de l'Etat, et met l'accent sur l'aspect pédagogique de l'appui de l'Etat. Elle est un cadre légal adéquat aux coopératives aidées par l'Etat étant :

- Suffisamment souple pour s'adapter aux réalités locales (groupements villageois) (art. 2, 7, 8, 9).
- Très pédagogique en simplifiant le langage et les termes juridiques et décrivant au mieux possible sans tomber dans la rigidité législative, le fonctionnement, les responsabilités, la composition et les attributions des différents organes des groupements et des coopératives.
- Adaptée à l'objectif d'autonomie du mouvement coopératif (art. 6, 11, 47 (2)).

- Une innovation et un engagement politique de l'Etat.

Elle comporte 65 articles répartis en 11 chapitres.

Malgré la prépondérance incontestable du secteur rural, l'Ordonnance 005 n'engendre pas de dualité de régime juridique des coopératives, selon qu'elles appartiennent au secteur urbain ou rural. Elle tend à l'unicité du mouvement coopératif au niveau national, de sorte que la détermination des particularités distinctes de chaque catégorie de coopérative pourrait dès lors s'établir en conformité avec elle et dans le cadre des statuts types qui seront homologués (art. 4).

En opposition avec la loi n° 12/AN/CP/64, l'Ordonnance 005 cherche à stimuler l'esprit coopératif des membres et selon l'article 47 (2) permettre, dans un temps (non précisé) aux coopératives d'accéder à l'autonomie.

L'expérience a montré que sans la participation des adhérents, sans la restructuration de leurs rapports avec les organes de direction, la coopérative ne peut réaliser son contrat envers ces derniers. On ne peut pas opérationnaliser les objectifs de l'entreprise coopérative, lorsque ces derniers sont contraires aux intérêts des coopérateurs.

En tout cas "la coopération ne peut être un mécanisme technocratique, bureaucratique possédant un certain coefficient de rendement et télécommandé de l'extérieur. Elle doit être le lieu élémentaire de prise de responsabilité des hommes dans leurs gestes économiques".

La nouvelle loi coopérative en GUINEE reflète cette pensée en exigeant la participation effective des adhérents déjà à la phase de création. Dans son chapitre II (constitution et agrément) les adhérents des groupements et des coopératives doivent eux-mêmes faire toutes les démarches et modalités nécessaires depuis la création jusqu'à l'enregistrement. Ils peuvent, s'ils le jugent nécessaire, demander une assistance extérieure. C'est ainsi que les adhérents ont la possibilité de s'organiser selon leurs souhaits et intérêts à savoir :

- Déterminer l'objet social et les domaines d'activités,
- Décider du montant de la part sociale, des modalités de son versement, et toutes autres questions financières comme : paiement ou non d'intérêts sur le capital, utilisation des

excédents nets de gestion etc...

- Déterminer les règles de fonctionnement des organes et leurs pouvoirs,
- Prendre les décisions concernant les rapports de l'entreprise avec les non-membres, sur l'adhésion et l'intégration des jeunes, sur la durée de vie de l'organisation etc...

Bien entendu cette autonomie dépendra de la marge de manoeuvre que leur octroient les statuts types (en projet), mais aussi du comportement des services d'assistance technique.

En vertu de l'article 5, les coopératives et leurs unions peuvent disposer d'une autonomie financière et de gestion. La nouvelle tendance est que l'autorité de tutelle doit se limiter à sa tâche de conseiller même si certaines décisions de la coopérative et du groupement doivent recevoir l'accord de l'encadrement avant de pouvoir être exécutées (art. 31 (2), art. 56 (6)).

Les entreprises fonctionnent selon les mêmes principes de gestion, de financement et de comptabilité que les entreprises commerciales même, si elles poursuivent des buts différents.

A cet égard, l'Ordonnance 005 à l'article 18 (2.b.c.d.e.) prescrit aux coopératives et groupements des avantages économiques et financiers liés aux appels d'offres pour les marchés contractés par les administrations ; la priorité auprès des organismes publics de crédits pour l'examen et la satisfaction des demandes d'exonération pendant 10 ans, des impôts directs et des avantages en matière fiscale.

Il est généralement très difficile aux nouvelles coopératives et pré-coopératives de se procurer le capital nécessaire au lancement de leurs premières opérations. C'est pourquoi très souvent l'Etat leur accorde des privilèges et avantages sous formes diverses.

Mais lorsque l'Etat facilite la formation de nouvelles coopératives en leur offrant en même temps des avantages financiers, surtout des prêts à taux réduits pour pallier au manque de contribution financière des adhérents et, en permettant que leur enregistrement soit facilement effectué. Il se trouverait finalement et très rapidement en position difficile. Car les conseils fournis par le service d'Assistance Technique chargé du développement des coopératives

s'avèreraient insuffisants pour permettre aux sociétés les plus faibles de travailler et de se développer par leurs propres moyens.

Cette action gouvernementale et même des institutions d'aide permet à des sociétés effectivement non viables et qui, dans des conditions normales, devraient être liquidées, de continuer à poursuivre leurs activités pendant un certain temps. En d'autres termes, ces mesures tendent à perpétuer la dépendance des coopératives vis-à-vis de l'assistance gouvernementale.

Il serait préférable que la loi et ses règlements précisent les conditions dans lesquelles une assistance financière peut être octroyée et les fixent pour une durée bien limitée.

Chaque organisme coopératif (pré-coopératif et coopératif) doit avoir une assemblée générale, un conseil d'administration et une commission de contrôle (art. 26, 29, 35). La formation de volonté obéit à des principes démocratiques (art. 3).

Les droits et obligations des adhérents sont déterminés par les articles 23 et 24. Tous les adhérents disposent de droits égaux, sans discrimination à cause de leur statut social, les fonctions qu'ils occupent ou la date de leur adhésion, dans l'administration et la gestion de la coopérative.

Les obligations sont les mêmes que celles prescrites dans la plupart des lois et statuts des coopératives dans les pays francophones de l'Afrique (souscription au capital, coopération et participation aux charges):

En vertu de l'article 29, le conseil d'administration est l'organe de gestion de la coopérative. Les membres (administrateurs) sont désignés par les associés en Assemblée Générale. Au plan des droits, ils ne jouissent pas de prérogatives différentes de celles de simples associés. Au titre des obligations, ils sont responsables individuellement ou solidairement envers la coopérative et les tiers des violations des statuts et de la gestion.

Il faut noter cependant que le rôle du membre au sein de la structure d'organisation coopérative, avec ses droits et obligations de participation et de contrôle, le rôle d'administrateur tel que prescrit exige de l'individu des capacités et des connaissances que ne possèdent pas surtout nos paysans. Dans l'application pratique, les prescriptions concernant la participation active des intéressés



à la planification, l'exécution et le contrôle de la gestion et des activités de la coopérative nécessitent beaucoup de temps, un personnel qualifié (promoteur) et, est très coûteuse. Cette situation montre d'une façon particulièrement précise le prix qu'il faut payer pour un véritable développement du mouvement coopératif.

Le Secrétariat d'Etat à la Décentralisation (art. 46) assure la tutelle du mouvement coopératif en GUINEE.

Il est institué en son sein un service spécialisé "le Service National d'Assistance Technique aux Coopératives" (SENATEC).

La tutelle a pour mission de promouvoir le mouvement coopératif et d'assurer la diffusion des principes et méthodes de l'action coopérative. Les attributions du SENATEC sont d'ordre permanent sauf en ce qui concerne l'agrément (art. 11). A titre temporaire, le SENATEC assure également en lieu et place de la confédération nationale des coopératives (mouvement coopératif), les fonctions de sensibilisation, d'éducation, d'encadrement et de formation des organisations à caractère coopératif et pré-coopératif.

L'Ordonnance ne contient pas de droit d'intervention de l'autorité de tutelle permettant à ses représentants d'agir directement dans les activités de l'organisme coopératif. Par contre il ressort des attributions du SENATEC (art. 47) à la fois, la promotion économique des coopératives, de la formation des membres et du contrôle des activités des sociétés.

Ce mélange de tâches économiques, pédagogiques, de politique de développement et de fonctions administratives face aux coopératives et pré-coopératives se révèle peu favorable dans la pratique à la promotion des coopératives.

Ensuite l'article 35 (9) stipule qu'au cas où l'Etat ou une collectivité publique accordent un prêt à une coopérative, l'autorité administrative compétente peut désigner un agent pour suivre la gestion comptable de la coopérative bénéficiaire.

A en juger comme tel ; ce contrôle n'est pas seulement limité à l'utilisation convenable du fonds emprunté, mais s'étend à toute la gestion et à l'administration de la coopérative. Et finalement le pouvoir de décision est transféré de la coopérative et de ses responsables à l'agent.

Les particularités fondamentales de l'Ordonnance 005 en

L'Ordonnance en vigueur permet aux coopératives entre autres :

- . de se créer librement, de s'associer librement en unions et fédérations et de se dissocier de celles-ci,
- . de choisir librement leur modèle d'organisation entre formes unifonctionnelles ou polyvalentes,
- . de déterminer leurs activités selon les caractères économiques et sociaux,
- . d'acquérir et de vendre des biens sous leur propre responsabilité et,
- . d'investir leurs fonds selon leurs propres plans.

Certes ces dispositions soutiennent l'intégration des coopératives dans ce nouveau processus politique de développement. Cependant, elles ne pourront prendre, une part active dans ce processus que grâce à une éducation et formation coopératives qui soient un des meilleurs moyens à la disposition de l'Etat.

Donc, l'information, l'éducation et la formation concernant les principes et les règles pratiques de l'action coopérative constituent des conditions indispensables pour amener les individus à comprendre le processus d'auto-promotion et à maîtriser l'organisation du travail dans les sociétés coopératives.

Dans son article 3 (7) l'Ordonnance 005 prescrit aux organismes coopératifs la neutralité politique, ethnique et religieuse.

En ce qui concerne la structure interne des sociétés coopératives, la neutralité politique, religieuse et ethnique signifie, que toute discrimination envers des personnes demandant l'admission à la coopérative est interdite. Les coopératives ne devraient pas émettre une opinion sur les questions de nature purement politique ou religieuse au nom de leurs adhérents ; plutôt, elles sont en premier lieu des organisations qui travaillent sur le plan économique, devant concentrer leurs efforts à atteindre leurs buts économiques au lieu de s'occuper des affaires religieuses ou politiques, au risque par là de mettre en cause l'unité au sein du groupe coopératif, ce qui pourrait affaiblir ou même détruire toute la coopérative.

Dans ce cas, la loi coopérative devrait également régler les sanctions de toute infraction à cette règle par le non enregistrement ou la dissolution de toute coopérative ayant pour objet des activités essentiellement politiques.

GUINEE sont d'une part le fait qu'elle laisse augurer que l'objectif des efforts de promotion de l'Etat doit être exclusivement la création de coopératives autonomes, d'autre part, elle favorise la structuration verticale (art. 5, (6)), l'intégration horizontale, la diversification des activités et le caractère multifonctionnel de la coopérative (art. 4 (1)).

Au plan de la dynamisation de la vie associative, la nouvelle loi s'inspirant des principes généraux coopératifs et des réalités sociologiques en GUINEE prône des dispositions qui servent les coopératives et les groupements comme agents de mutation qui permettront aux associés de s'adapter aux exigences d'une économie monétaire et marchande, sans pour autant détruire la cohésion sociale, la transparence, la solidarité et l'exercice de la démocratie en leur sein (art. 2, 3).

Suivant l'article 4 (3), l'Ordonnance prescrit l'élaboration par le service technique (SENATEC) des statuts modèles aux différentes catégories de coopératives.

Une aide de ce genre est en soi positive. Des problèmes surgissent toutefois lorsque ces statuts types ont un caractère obligatoire ; c'est-à-dire lorsque le service de la coopération n'accepte aucune dérogation à ces statuts.

Dans ces conditions, il n'est pas possible de créer, par des statuts élaborés par les membres eux-mêmes, une base légale adaptée aux besoins particuliers de la coopérative concernée. Un cas particulièrement problématique est lorsque les objectifs de la coopérative sont prescrits de l'extérieur dans les statuts types sans tenir compte des objectifs concrets des membres des différentes coopératives.

Les conditions d'adhésion (art. 21, 24) de prise de décision (art. 23) et l'organisation interne des coopératives et groupements, prescrites dans l'Ordonnance sont basées sur l'adhésion libre et volontaire, c'est-à-dire que nul ne peut être contraint ou repousser sans raison à adhérer à un organisme à caractère coopératif (hommes, femmes et jeunes).

Dans le processus de privatisation de l'économie nationale en GUINEE, l'Etat a accordé, à travers la législation coopérative, aux coopératives et autres groupements économiques une plus grande autonomie financière et administrative.

### III/ DESCRIPTION ET ANALYSE DU DROIT ECRIT OU DU DROIT COUTUMIER REGISSANT LES ORGANISATIONS D'ASSISTANCE MUTUELLE AUTRES QUE LES COOPERATIVES

Les sociétés guinéennes ont toujours été organisées au niveau des villages et villes sur la base des parentés, des structures territoriales ou associations qualifiées de traditionnelles. Elles sont différentes selon les régions et les coutumes, ont toutes les fonctions d'entraide, de solidarité, de sécurité sociale voire même économiques (investissements humains).

Il faut cependant être honnête pour reconnaître que ni leur implication, ni leur organisation ne sont suffisamment connues au sens recherché sur le plan national, encore moins d'entreprendre leur intégration dans le processus d'appui.

On ne peut pas dans la situation actuelle donc parler de cadre juridique pour les organisations autochtones d'auto-aide. En effet, beaucoup parmi elles sont organisées sur une base traditionnelle. Certaines qu'on pourrait qualifier de "modernisés" sont agréées au titre d'associations à caractère éducatif et culturel et généralement dénommées "ONG".

Mais un grand nombre fonctionne sous l'égide de contrat verbal basé sur la confiance mutuelle et l'amitié entre les membres (exemple : les sœurs des femmes).

Bien que ne m'appuyant pas sur un texte juridique, je vais essayer d'aborder, les questions de création, d'organisation, des droits et obligations, de la fidélité, de la cohésion etc...

D'une manière générale, l'on peut distinguer trois types de structures d'entraide :

#### a) Structure d'Entraide Familiale

La famille doit être perçue dans son sens le plus large, c'est-à-dire les liens par parenté ou par alliance. Elle constitue la structure de base d'entraide la plus répandue. Le collectivisme africain prend son essence dans la structure familiale.

Certains durs travaux champêtres se font en communauté : semis, sarclage, récoltes.

#### b) Les Structures Fondées sur l'Unité Territoriale

L'union territoriale est une entité géographique dont les

Enfin, la démocratisation qui s'annonce s'applique à une situation socio-économique inchangée depuis un certain temps alors que la loi coopérative guinéenne doit encourager le développement des coopératives pour que soit atteint un stade désiré mais auquel on n'est évidemment pas encore parvenu. Donc étant un moyen aussi de provoquer des changements, il faut attendre que cette mutation soit réalisée.

Les coopératives et les groupements ne sont pas fondés sur des liens coutumiers de solidarité sociale, mais sur une nouvelle forme de solidarité volontaire et organisée. Alors les nouvelles règles ou lois qui régissent le fonctionnement de cette nouvelle forme de collaboration doivent être apprises, comprises et acceptées.

En vue de résoudre ces problèmes, il faut une approche claire et réaliste et une équipe de promoteurs à même de traduire cette approche en actions de promotion à savoir :

- . Création de conditions cadres qui favorisent l'action coopérative,
- . Exécution d'un programme d'information, d'éducation et de formation de longue haleine,
- . Et encouragement des structures d'appui organisées, financées et contrôlées par les coopératives elles-mêmes (unions, fédérations).

En d'autres termes, la promotion de l'action coopérative est surtout un travail pédagogique, un travail de conseiller et de guider des hommes, sans s'imposer et bloquer le développement d'une auto-responsabilité parmi les coopérateurs.

L'Ordonnance 005 est promulguée depuis le 10 Février 1988, mais elle n'a pas encore paru dans un journal officiel et n'est pas accompagnée d'un décret d'application. En outre, certaines de ses prescriptions dévolues au service chargé de son application sont encore non exécutées, en l'occurrence les statuts types (art. 3 (2)), le contrôle de toutes les coopératives une fois l'an (art. 48 (1)).

Par manque de personnel qualifié en nombre suffisant et par manque de moyens financiers, ce service ne peut pas être capable de mener à bien les tâches qui lui sont dévolues et, dans ces conditions la loi serait plutôt un cadre théorique (droit conçu) sans être appliquée (droit vécu).

d'une part et pour organiser les relations entre les coopératives et l'organisme gouvernemental chargé du développement coopératif d'autre part. Aux règles habituelles des législations coopératives classiques se trouveront ainsi ajoutés certains éléments tirés du droit public applicable aux coopératives soutenues par l'Etat.

Il devra exister également une seconde différence entre une législation coopérative européenne classique et celle qui doit être promulguée pour des coopératives aidées par l'Etat. La première s'applique, en effet, à une situation socio-économique inchangée depuis un certain temps alors que la seconde doit encourager le développement des coopératives pour que soit atteint un stade désiré mais auquel on n'est évidemment pas encore parvenu.

L'Ordonnance 005 est donc un moyen de provoquer ce changement et une fois cette mutation survenue elle devra être amendée.

. Les amendements prioritaires à introduire dans la législation en vigueur :

1. Simplifier davantage l'ordonnance 005 et la limiter au cadre général des organisations coopératives.
2. Entreprendre des études, recherches et consultations pour élaborer un cadre juridique exclusivement orienté vers les structures pré-coopératives.
3. Réduire au mieux le pouvoir du service de coopération en vue d'instaurer l'autonomie des coopératives et accélérer la naissance des structures verticales (unions, fédérations) et ce compte tenu de la réorientation de la politique de développement économique vers le secteur privé.

La nouvelle législation en GUINEE portant statut des organisations à caractère coopératif et pré-coopératif peut servir d'exemple pour la création d'un cadre juridique approprié pour les organisations pré-coopératives sous plusieurs aspects :

- temps utilisé,
- méthodes appliquées,
- rôles des organisations promotrices étrangères.

Une nouvelle loi qui est basée sur les besoins réels des hommes et qui prend en compte des intérêts de ceux qui sont appelés à appliquer cette loi, n'est pas vite faite. Il faut des recherches intensives

habitants sont unis par un certain nombre de liens spécifiques (liens sociaux, liens économiques, liens géographiques). L'unité territoriale de base est le village qui comporte également des clans et des castes. Ces différentes entités ont à leur tête des chefs dont l'influence varie selon les objectifs.

Il existe plusieurs formes de solidarité et d'activités communautaires au niveau des villages dont : travaux collectifs aux champs ou dans les familles (construction), initiation des jeunes etc... Des règles déterminent dans le cadre des coutumes de chaque communauté les droits, les devoirs et les obligations de tout membre dans l'exercice ou la jouissance de cette entraide.

### **c) Les Structures Associatives**

Elles sont généralement ponctuelles ou évènementielles et s'organisent sous forme de classe d'âge, de sexe etc...

Les formes d'entraide sont différentes selon les circonstances par exemple : les sociétés de culture consistent à travailler à tour de rôle sur le champ des différents adhérents. Elles offrent parfois leur service contre rémunération ou gratuitement.

Enfin, il ne fait pas de doute que ces organismes mutualistes possèdent des éléments positifs et dynamiques, pouvant contribuer à la réussite de la coopération en Afrique en général et en Guinée en particulier.

La question est de savoir comment intégrer ces éléments dans une structure coopérative, sans pour autant porter atteinte à leur flexibilité. Il est clair que l'absence d'une réglementation permettant de définir le mode de fonctionnement et situer les responsabilités, est à l'origine de beaucoup de problèmes, que l'on constate dans les associations régies par le droit coutumier.

## **IV/ CONCLUSION**

Lorsque l'Etat décide de promouvoir ou d'aider des coopératives indépendantes, le législateur peut utiliser les modèles des législations coopératives de l'Europe de l'Ouest en ce qui concerne la réglementation du fonctionnement des coopératives qui existent déjà. Par contre, cette loi doit également comporter à l'inverse de ce qu'il en est dans les modèles européens, les dispositions relatives aux mesures qui seront prises en vue de la promotion du mouvement

et un dialogue prolongé afin de connaître les problèmes, contraintes et possibilités de coopération, d'établir une base commune, de se mettre d'accord sur les grandes lignes et même sur les détails de la politique qui servira de base pour la rédaction d'une telle loi. Le processus est long, pénible et coûteux. Il est certainement plus facile d'adopter une loi empruntée d'un autre pays ou proposée par un expert expatrié, sans entrer dans la recherche d'une formule authentique qui parte des besoins et des coutumes de la population.

Faire une législation en utilisant des méthodes de participation active de la population concernée signifie d'éviter toute sorte de problèmes et de détails. C'est une activité de longue haleine qui demande une planification à long terme et une régie à la fois souple et déterminée.

Cette approche demande de commencer de manière non-spectaculaire avec des petits séminaires en brousse où les exploitants agricoles et leurs représentants sont priés d'exprimer leurs idées sur les problèmes vécus et les solutions envisagées par eux pour résoudre ces problèmes.



COOPERATIVE LEGISLATION

IN WEST AFRICA

THE GUINEAN EXPERIENCE

BY

MR SALEMOUSSA SOUMAH

FREDERICH EBERT FOUNDATION (FEE)

CONAKRY - GUINEA

## I. INTRODUCTION

The genesis of co-operative legislation in Guinea as well as the experience acquired in this area, do not differ much from those in other African countries, especially West African countries that were under French domination.

A good number of changes have occurred between 1910, when the first decree establishing self-help organisations in French West African colonies was introduced and 1988, when Ordinance No. 005/PRG/SGG/88 of 10 February 1988 establishing the general status of co-operative and pre-co-operative organisations in the Republic of Guinea was enacted.

The co-operative organisation in Guinea today, like in other West African countries, dates back to the introduction by the French Government on 29 June, 1910 of a decree authorising the establishment in French West Africa of Indigenous Provident and Agricultural Self-Help Credit Societies (SIP).

The SIPs' objectives were set out under the decree of July 4, 1910 amending the establishment decree of 1910 and, which, in turn, was amended by the decree of November 9, 1933.

The present co-operative legislation in Guinea actually started with the 10 September 1947 Act relating to the general status of French co-operatives and applicable to French colonies. This Act therefore made it possible, for the first time, to establish co-operatives according to the French model.

Since this Act turned out to be unsuited to African realities, it was replaced by Decree 55/184 of 2 February, 1955 relating to the status of co-operation in territories under the French Overseas Ministry. This decree introduced the establishment of a Registration Committee and a Technical Assistance Service for Co-operatives (Art. 22 and 23).

The co-operative experience in Guinea actually started in 1940 with the banana sector. Many banana societies were thus established among others:

- NANA COOP (Cooperative Society of European Farmers in 1940)
- COBAG (Guinean Banana Co-operative in 1943)
- UNI COOP (Union of Banana Farmers in 1949).

Subsequent to General Decree No. 6297 of 24 August, 1953, Rural Producers' Self-Help Societies (SMPR), later changed into Rural Development Self-Help Societies (SMDR), were established by decree of 27 March, 1957.

Many societies were thereafter established in other sectors of activity. Thus, on the eve of national independence in 1958, Guinea had approximately 150 co-operatives made up of banana, artisanal, market-gardening, transport, butchers and coffee trading societies.

After the country's independence on 2 October, 1958, the Guinean Government came to consider the co-operative movement as one of the privileged tools for the reconstruction of the national economy and, there was therefore the need to adapt the existing legislation to the new situation.

Decree No. 218/PRG/60 of 9 August, 1960 thus brought about the promulgation of standard by-laws for agricultural producers' co-operatives (CAP).

Subsequent to this, in order to set up a co-operative movement that satisfied the political objectives of the then ruling party, Act No.12/AN/CP/64 of 9 January, 1964 relating to the general status of co-operatives in Guinea was enacted by decree No.0025/PRG of 15 January, 1964.

It was within this framework that a good number of institutions were established one after the other as from 1960 to 1988 (CAP, CER, A and B brigades, CMP, MAT, BMP, BAP and FAPA).

Ordinance No. 005/PRG/SGG which will form the subject of this study, was signed on 10 February, 1988. It has therefore not been amended at all and its decree of enactment has not yet been promulgated. However, it is possible that amendments could be made to take into account the new orientations in the country.

The study that made it possible to draw up this ordinance was reviewed at several interministerial meetings, two regional seminars and at a national workshop.

Lastly, this ordinance originated from the Guinean Government's option in 1985 to centre its development policy on the liberalisation of individual and collective creative initiatives.

## II. DESCRIPTION AND ANALYSIS OF CO-OPERATIVE LEGISLATION IN GUINEA

In countries where individuals do not have the means or the sufficient background to take initiatives and where a minimum of socio-economic conditions that are indispensable to the development of cooperatives is not available, the State takes the initiative to propose to them a legal framework that is suited to the circumstances, as well as provide them with supplementary assistance.

And, when the State decides to foster the development of co-operatives, it may plan to promote autonomous co-operatives or co-operatives that are under its control.

The Guinean Government under the Second Republic, by endeavouring to support co-operatives, aims at fostering the development of autonomous societies and this falls in line with the national development policy which is based on the liberalisation and promotion of individual and collective creative initiatives.

Ordinance 005/PRG/SGG/88, which presently governs co-operative and pre-cooperative organisations in Guinea, is indeed a manifestation in legal terms of this political will.

This ordinance serves as a guideline and could be termed as a "development law". It combines the standing provisions that should govern the structure of co-operatives with the provisional and promotional ones that are Government assistance-related, and emphasizes the educational aspect of Government support. It constitutes an adequate framework for State-supported cooperatives, since it is:

- flexible enough to be adapted to local realities (village groupings) (Art. 2, 7, 8, 9);
- very educative as it simplifies the legal language and terms and describes as best as possible, without falling into legislative rigidity, the operation, responsibilities, composition and functions of the various organs of co-operatives and groupings;
- adapted to the objective of autonomy of the cooperative movement (Art. 6, 11, 47 (2)); and
- represents an innovation and a political commitment of the State.

It comprises 65 Articles divided into 11 sections.

Despite the indisputable leading role of the rural sector, Ordinance 005 does not bring about a duality in the legal status of cooperatives, irrespective of whether they belong to the rural or urban sector. It aims at harmonising the cooperative movement at the national level, so that the distinctive features of each category of cooperative could be established in accordance with itself and within the framework of the standard statutes that are to be ratified (Art. 4).

In contrast to Law 12/AN/CP/64, Ordinance 005 seeks to foster the cooperative spirit of members and, in conformity with Art. 47 (2), to enable cooperatives to become autonomous within an un-specified period of time.

Experience has shown that without the participation of members and without the restructuring of their relationship with the leading organs, the cooperative cannot fulfill its commitment towards the former. The objectives of a cooperative society cannot be made operational when they are contrary to the interests of cooperators.

In any case, "co-operation cannot be a technocratic and bureaucratic mechanism with a certain coefficient of productivity that is controlled from a distance and from outside. It should constitute the fundamental place where the people assume their responsibilities vis-a-vis their economic actions".

The new co-operative law in Guinea reflects this spirit and at the same time demands the effective participation of members, right at the establishment phase. Under its section II (constitution and registration) the members of groupings and co-operatives must themselves undertake all the necessary moves and modalities, right from establishment to registration. They may, if they deem it necessary, request for external assistance. Members thus have the opportunity to organise themselves in accordance with their wishes and interests, namely:

- To determine the object of the society and its field of activity.
- To determine the amount of the nominal share, its terms of payment and any other financial issues such as: payment or non-payment of interests on capital, utilisation of the net surplus, etc.
- To determine the operational rules and the powers of the organs;
- To make decisions concerning the relationship of the society with non-members, membership and the integration of the youth, the duration of the organisation, etc.

This autonomy will of course depend on the leeway left to them by the standard statutes (planned), but also on the attitude of the technical assistance services.

Societies and their Unions may under Article 5 have financial and managerial autonomy. The new trend is for the supervisory authority to restrict itself to its role of counsellor even though some decisions by co-operatives and groupings need to be approved by the supervisory body before they can be implemented (Art. 31 (2), Art. 56 (6)).

Cooperative Societies operate in accordance with the same management, financing and accounting principles as commercial companies even though their aims are different.

In this regard, Article 18 (2.b.c.d.e) of Ordinance 005 makes provision for co-operatives and groupings to be given certain economic and financial benefits with respect to tenders for markets contracted by the Government. Under the same article, they are to be given priority by public credit institutions for the consideration and approval of requests for exemption from direct taxes for a period of 10 years and, other fiscal benefits.

It is usually very difficult for new cooperatives and pre-co-operatives to obtain the necessary capital for the launching of their first operations. This is why the State very often grants them various forms of privileges and benefits.

However, if the State facilitates the establishment of new co-operatives by granting them financial advantages, especially soft loans to compensate for the insufficiency of financial contributions by members, as well as by making it possible for them to be registered easily, it would in the end, and very rapidly so, find itself in a difficult position. For, the advice provided by the Technical Assistance Unit in charge of the development of co-operatives would often turn out to be inadequate to enable the weaker societies to operate and develop from their own means.

This government action and even that of aid institutions enables societies that are actually non-viable and which under normal circumstances should be liquidated, to further pursue their activities for a certain period. In other words, these measures tend to perpetuate co-operatives' dependence on government assistance.

It would be preferable that the conditions for granting financial assistance are set out in the law and its regulations and that such conditions are fixed for a well-defined period.

Each co-operative body (pre-co-operative and co-operative) must have a General Assembly, a Management Committee and an Inspection Committee. (Art. 26, 29, 35). Membership is voluntary and subject to democratic principles (Art. 3).

The rights and obligations of members are provided for under Articles 23 and 24. With regards to the administration and management of the co-operative, all members have equal rights without any discrimination against them for their social status, their position or the date of their membership.

The obligations are the same as those provided for in most co-operative laws and by-laws in African francophone countries (contribution to the capital, co-operation and participation in expenses).

Under Article 29, the Management Committee is the management organ of the co-operative. The members (Management Committee members) are appointed by the associate members at the General Assembly. As far as rights are concerned, they enjoy the same privileges as those of ordinary associate members and, with respect to obligations, they are individually or collectively answerable to the society and third parties for violations of by-laws and management regulations.

It should be noted however, that the role of a member within the co-operative organisational structure, with his participatory and controlling rights and obligations as well as his role of management committee member as stipulated, require from the individual, abilities and knowledge that our farmers in particular, do not possess. The practical application of provisions relating to the active participation of the people concerned in the planning, implementation and control of the cooperative's management and activities requires a lot of time, a qualified staff (promoters) and is very costly. This situation shows clearly how costly it is to achieve a genuine development of the co-operative movement.



The State Secretariat for Decentralisation (Art.46) is responsible for the supervision of the co-operative movement in Guinea. It has a specialised division called the National Division for Technical Assistance to Co-operatives (SENATEC).

The purpose of the Secretariat is to promote the co-operative movement and to propagate co-operative principles and methods of action. With the exception of registration, SENATEC's duties are permanent (Art. 11). SENATEC also temporarily assumes and on behalf of the National Co-operative Confederation (co-operative movement), the task of sensitizing, educating, directing and training co-operative and pre-co-operative organisations.

The Ordinance leaves no room for the institution in charge of co-operatives to interfere directly in the activities of the co-operative body. However, SENATAC has other duties such as the economic promotion of co-operatives, training of members and overseeing the societies' activities.

The combination of economic, educational, developmental and administrative functions by co-operatives and pre-co-operatives, turns out, in practice, to be less conducive to the promotion of co-operatives.

It is also provided for under Article 35 (9) that in case the State or a public community grants a loan to a co-operative, the relevant administrative authority may appoint an officer to monitor the accounts of the beneficiary co-operative.

Considered as such, this type of control is not only limited to ensuring the appropriate use of the borrowed funds, but it extends to the whole operation and management of the co-operative. The power of decision-making is thus finally transferred from the co-operative and its leaders to the officer.

The fundamental characteristic of Ordinance 005 in Guinea is that this Act, on the one hand, provides that the objective of the State's promotion efforts must be exclusively geared towards establishing autonomous co-operatives and, on the other hand, it also advocates the vertical structuring (Art. 5, (6), horizontal integration and the diversification of activities as well as the multifunctional character of the co-operative (Art. 4, (1)).

With respect to the revival of associative life, the new Act which is inspired by general co-operative principles and sociological realities in Guinea, lays down provisions for co-operatives and groupings that serve as agents of transformation that will enable members to adapt themselves to the demands of a market and monetary economy, without impairing social cohesion, transparency, solidarity and the exercise of democracy among themselves (Art. 2, 3).

The Ordinance, under Art. 4 (3) provides for the drafting, by the technical agency (SENATEC), of standard statutes for the various categories of cooperatives.

Assistance of this nature is in itself positive. But, problems arise when such standard by-laws bear a mandatory character, that is, when the cooperative supervisory body makes no dispensation therefrom.

Under such circumstances, it becomes impossible to establish, through statutes drafted by members themselves, a legal basis that is adapted to the particular needs of the co-operative involved. A particular problem may indeed arise when for instance the co-operative objectives are stipulated in standard statutes from outside without taking into account the specific objectives of the individual members of the various co-operatives.

The conditions for membership (Art. 21, 24), decision-making (Art. 23) and internal organisation of co-operatives and groupings, set forth in the Act are based on free and voluntary membership. This is to say that, nobody can be forced or barred without justification from joining a co-operative body (men, women and youth).

Within the framework of the privatization process of the national economy in Guinea, the State has granted to co-operatives and other economic groupings, through co-operative legislation, a greater financial and administrative autonomy.

The Ordinance in force, among others, makes provision for co-operatives:

- to freely establish themselves, to freely form unions and federations and to dissociate from the same;
- to freely choose their model of organisation between mono-functional and multifunctional forms;
- to determine their own activities according to economic and social criteria;
- to own and to dispose of goods under their own liability; and,
- to invest their funds according to their own planning.

Admittedly, these provisions go to support co-operative integration in the new political process of development. But, these co-operatives can only play an active role in the process through co-operative education and training which constitute one of the best means at the disposal of the State.

Information, education and training in practical principles and rules for co-operative action are therefore absolutely necessary to bring individuals to understand the process of self-promotion and to master the organisation of work within co-operatives.

Ordinance 005 under its Article 3 (7), stipulates political, ethnic and religious neutrality for co-operative bodies.

In the internal structure of co-operative societies, such political, ethnic and religious neutrality must be construed to mean that any discrimination on those grounds against anybody seeking admission into a co-operative is prohibited. Co-operatives should abstain from making statements on political or religious issues on behalf of their members; they are first and foremost organisations involved in economic activities and their concern is to achieve their economic goals instead of meddling in religious or political matters which may jeopardise unity within the co-operative group and thereby weaken or even destroy the whole co-operative.

Owing to the lack of qualified staff and inadequate financial resources, this Agency cannot carry out the tasks assigned to it, and under such circumstances, the law would rather constitute a theoretical framework (conceived law) instead of a concrete one (applied law).

III. DESCRIPTION AND ANALYSIS OF WRITTEN LAW OR CUSTOMARY LAW GOVERNING SELF-HELP ORGANISATIONS OTHER THAN CO-OPERATIVES

Guinean societies have always been organised at the village and town levels on the basis of kinship, territorial structures or associations of traditional calling. They vary from region to region and from custom to custom and are all involved in mutual assistance, solidarity, social welfare and even in economic activities (human investments).

It should, however, be frankly acknowledged that neither their implication nor their organisation are sufficiently known as far as research at the national level is concerned, nor are they integrated in the support system.

In the present situation, one cannot therefore talk of a legal framework for self-help indigeneous organisations. In fact, most of them are organised in the traditional way. Others which might be called "modernised organisations" are registered as educational and cultural associations generally known as "NGOs".

However, many of them operate under verbal contract based on mutual trust and friendship between members (example: women's "SERES" or associations).

I should like to try to talk about matters relating to establishment, organisation, rights and obligations, loyalty, cohesion, etc. though I have no legal text of reference.

In this instance, the co-operative law should also sanction any infringement of this rule by not registering or by dissolving any co-operative that is essentially involved in politics.

Finally, the unfolding democratisation process applies to a socio-economic situation which has remained unchanged for some time now. Meanwhile, Guinean co-operative law needs to enhance co-operative development in order to reach the desired level which has obviously not been attained yet. Since democratisation also constitutes a means of bringing about change, one has to wait for such a change to take place.

Co-operatives and Groupings are not founded on customary bonds of social solidarity, but on a new form of voluntary and organised solidarity. The new rules or laws that govern the functioning of this new form of collaboration must therefore be learnt, understood and accepted.

In order to solve these problems, there ought to be a clear and realistic approach and a team of promoters who are capable of translating this approach into promotional actions, such as:

- creating a framework of conditions that can foster co-operative action;
- implementing a long-term programme of information, education and training.
- advocating support structures which are organised, financed and controlled by the co-operatives themselves (unions, federations).

In other words, the promotion of co-operative action is mainly an educational work, directed at advising and guiding men, without imposing and blocking the development of self-responsibility among co-operators.

Ordinance 005 has been promulgated since 10th February, 1988, but it has not appeared in any official gazette and is not accompanied by a decree of enactment, though drafted; and, some of its provisions that have been vested in the agency responsible for its application have not been carried out yet, such as the standard statutes (art. 3 (2) and the yearly inspection of all co-operatives (Art. 48 (1)).

Generally speaking, there are three types of self-help structures:

a) The family self-help structure

The family has to be perceived in its widest sense, involving kinship or marriage ties. It is the basic structure of mutual assistance that is most widely known. African collectivism originated from the family structure.

Certain types of difficult farm work are performed on a community basis: sowing, weeding and harvesting.

b) Territorial unit-based structures

The territorial unit is a geographical entity within which the inhabitants are related to one another by specific ties (such as social, economic and geographical ties). The basic territorial unit is the village which consists of clans and castes. These various entities are headed by chiefs whose influence varies according to the objectives.

There are many forms of community solidarity and activities at the village level such as collective work on farms or in families (building), institution of penalties, etc.. There are rules to determine the rights, obligations and liabilities of each member of any community in the exercise or enjoyment of such mutual assistance.

c) Associative structures

These structures are generally episodic or circumstantial and are organised in the form of age group, gender, etc.

The various forms of mutual assistance differ according to circumstances. For instance, the activities of farming societies consist of working in turns on the farm of each member of the association. These societies sometimes offer their services for remuneration or free of charge.

Lastly, these bodies undoubtedly possess positive and dynamic elements likely to contribute to a successful co-operation in Africa, in general, and in Guinea, in particular.

The question is to know how these elements can be integrated into a co-operative structure without impairing their flexibility. It is clear that the lack of regulations to define the mode of operation and to determine responsibilities, is the major cause of many problems found in associations governed by customary law.

#### IV. CONCLUSION

When the State decides to promote or help independent co-operatives, the legislator may use model co-operative legislations from Western Europe as far as the regulation of operations is concerned for co-operatives which already exist. But, this law should also contain, unlike European models, provisions for measures to be taken in order to promote the movement, on the one hand, and to organise relations between co-operatives and the governmental body responsible for co-operative development, on the other hand. Thus, in addition to the usual rules of classic co-operative legislations, there should be some elements from public law that are applicable to state-supported cooperatives.

There should also be a difference between a classic European cooperative legislation and the one that must be promulgated for State-supported cooperatives. The former is in fact applicable to a socio-economic situation which has remained unchanged for sometime whereas, the latter must be designed to foster cooperative development so as to reach a desired stage of development which has obviously not yet been achieved.

Ordinance 005 is therefore a means of bringing about this change and, once this change is effected, it will be amended accordingly.

Priority amendments to be introduced into the legislation in force are:

- 1) Further simplifying Ordinance 005 and limiting it to the general framework of co-operative organisation.
- 2) Initiating studies, research and consultation for establishing a legal framework that is exclusively directed at pre-cooperative structures.

- 3) Reducing as much as possible the power of the co-operative supervisory agency with a view to establishing the autonomy of co-operatives and to speeding up the creation of vertical structures (unions, federations), taking into account the reorientation of the economic development policy towards the private sector.

The new legislation in Guinea relating the status of co-operative and pre-cooperative organisations can be used as an example for the establishment of an appropriate legal framework for pre-co-operative organisations, from various points of view:

- actual time used,
- methods applied
- roles of foreign promoting organisations.

A new law that is based on the real needs of men and which takes into account, the interests of those who are supposed to apply this law, must not be done in a hurry. There should be intensive studies and a long dialogue so as to identify the problems, constraints and possibilities for co-operation; to establish a common basis as well as to agree on the main guidelines and even on the details of the policy that will serve as a basis for the drafting of such a law. The process is a long, hard and costly one. It is certainly easier to adopt a law received from another country or proposed by an expert without dwelling on the research for a genuine formula that is based on the needs and customs of the populations.

Instituting legislation by using methods involving the active participation of the population concerned means that all kinds of problems and deadlines should be avoided. It is a long and protracted activity which demands long-term planning and a flexible and determined management.

This approach requires that we start off in a non-spectacular manner with small seminars in the bush where agricultural farmers and their representatives will be required to express their ideas on problems already experienced and solutions envisaged by them to solve such problems.



**LOI ET DEMOCRATISATION EN AFRIQUE  
LES ENJEUX DU DROIT COOPERATIF**

Françoise KI-ZERBO

**INTRODUCTION**

"Un droit n'existe et ne subsiste que dans un équilibre délicat avec le terroir social d'où il est issu. Aussi la réception apparaît-elle aux yeux des sociologues du droit comme un phénomène exceptionnel, voire pathologique". En réalité, la réception des droits étrangers se réalise surtout au niveau du droit étatique, c'est-à-dire dans la loi.

Le droit coopératif en vigueur dans les Etats de l'Afrique de l'Ouest a son origine dans le décret (du gouvernement français) du 29 juin 1910 autorisant la création dans les colonies de l'Afrique Occidentale Française des Sociétés Indigènes de Prévoyance de Secours et de prêts Mutuels Agricoles (SIP)<sup>2</sup>. C'est la loi du 10 Septembre 1947 portant statut général des coopératives en France et applicable dans les colonies africaines qui transplantera le modèle (européen) de la coopérative. Des problèmes de gestion et de fonctionnement s'étant posés le législateur français introduisit (afin de tenir compte des réalités de l'Afrique) le décret-loi du 2 Février 1955 portant statut de la coopération dans les territoires relevant du ministère de la France d'Outre-Mer.

Dès l'indépendance, les pays africains ont reçu formellement les principes du droit coopératif dans les nouveaux textes juridiques, tout en essayant d'apporter des innovations pour favoriser le lancement du mouvement coopératif en Afrique. C'est le cas au Sénégal où le décret du 20 mai 1960 a organisé un système d'évolution vers la coopérative. Une phase d'apprentissage (de deux ans) devait permettre aux groupements (dénommés association d'intérêt rural: AIR) de se familiariser avec les principes de fonctionnement de l'agriculture

---

<sup>1</sup> Cf. A. PAPACHRISTOS. La réception des droits privés étrangers comme phénomène de sociologie juridique, Paris-LGDJ, 1975, p. XIX.

<sup>2</sup> Ce décret fut modifié par les décrets des 4 juillet 1919 et 9 novembre 1933. Cette forme d'organisation plutôt autoritaire a été condamnée. Cependant il y eut des "tentatives d'adaptation" de ces SIP. Cf. l'arrêté général no 6297 SE/P du 24 août 1953 et les décrets du 31 novembre 1956 et 27 mai 1957 qui créèrent respectivement les Sociétés Mutuelles de Production Rural (SMPR) et les Sociétés Mutuelles de Développement Rural (SMDR).

et du monde paysan n'ont pas pour autant été entièrement résolus malgré l'assistance d'institutions étatiques de développement. La législation coopérative en Afrique de l'Ouest a donc eu (à l'époque coloniale) et a encore pour objet de remodeler les pratiques juridiques des populations de les "rendre moderne". Or si le discours juridique peut changer facilement par le biais de réformes, il ne modifie pas automatiquement les pratiques. Il est par contre quasiment impossible de changer par un texte de loi, les valeurs dans lesquelles se reconnaissent les hommes.

Les études africanistes se limitent en général à une analyse de la réception formelle dans les lois (c'est-à-dire la structure institutionnelle des droits contemporains) sans s'intéresser à l'application (c'est-à-dire à la réception substantielle des règles). L'anthropologie juridique a pour sa part analysé ce phénomène comme une transposition d'un droit dans un milieu social autre que celui où il a pris corps. Après plusieurs décennies d'efforts pour introduire et dynamiser le mouvement coopératif en Afrique les mutations sociales, économiques, politiques que nous vivons actuellement à l'échelle mondiale et régionale poussent à relancer le débat de l'adéquation du droit contenu dans les lois coopératives africaines avec les réalités vécues par les populations, les professionnels du droit coopératif et les acteurs de la coopération.

Le droit coopératif est celui qui devrait être le plus pratiqué par la majorité des populations africaines, puisqu'il entend promouvoir le développement économique (agricole notamment) et sociale. Or les textes de droit coopératif ont tendance à rester lettre morte. Les populations ne sont pas pour autant inactives. Dans le contexte actuel de désengagement de l'Etat d'ouverture démocratique et de libéralisation économique, il convient de réfléchir sur les conditions optimales de promotion du mouvement coopératif en Afrique.<sup>3</sup> Faut-il pour cela faire des textes juridiques

---

<sup>3</sup> Ce, d'autant plus que dans certains pays comme le Sénégal, certains membres du mouvement coopératif sont appelés à participer au sein de conseils ruraux au développement à la base (gestion des terres et des finances locales). La législation coopérative est donc liée à la législation foncière et à la loi relative à l'administration territoriale. En effet au Sénégal, en matière foncière la loi no 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national les terres de la zone des terroirs (exploitées pour l'habitat rural, la culture ou l'élevage, donc une grande partie du territoire national) sont gérées sous l'autorité de l'Etat et dans les conditions fixées par décret par un conseil rural et par le président dudit conseil. L'article 11 de la loi sénégalaise no 72-02 du 1er février 1972 relative à l'administration territoriale quant à elle prévoit que la communauté rurale, collectivité locale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière est administrée par un conseil rural. Par ailleurs la loi no

existant (tels que transférés dans l'ordre juridique en Afrique) un objectif à atteindre, un modèle à reproduire par les communautés africaines? Dans cet ordre d'idées, les formes autochtones de l'organisation d'entraide pourrait être considérées comme des structures pré-coopératives devant engendrer le développement du mouvement coopératif.

Faut-il faire participer les coopérateurs à un processus d'amendement de la législation coopérative? Comment tenir compte de la culture de ceux auxquels la loi coopérative est censée s'appliquer?

Nous tenterons d'apporter des éléments de réponses à ces questions en tenant compte des dispositions législatives mais aussi de leurs limites (nous avons choisi les cas du Sénégal et du Mali). Cette approche anthropologique (tenant compte de la logique du droit écrit, mais aussi de celle du droit oral des populations) nous permettra de dégager le contexte de la contribution possible de la loi coopérative au processus de démocratisation en cours en Afrique.

## I/LES LIMITES DU DROIT COOPERATIF EN AFRIQUE

A l'origine, le droit coopératif a été transféré en Afrique pour favoriser le développement économique des pays africains. Il s'agissait de moderniser et développer l'agriculture (d'exportation surtout). Il ne s'agit pas dans le cadre de ce travail de dire que le droit coopératif n'est pas appliqué, qu'il est très peu ou mal appliqué. Il ne s'agit pas non plus de proposer des solutions toutes prêtes pour remédier aux problèmes que rencontre le mouvement coopératif en Afrique. Il s'agit d'analyser dans le contexte de démocratisation actuel, les contradictions entre les logiques communautaire et étatique d'auto promotion.

### 1) Analyse anthropologique de la législation coopérative "africaine"

Si l'on se place du côté des populations africaines, il est aisé de constater que le discours juridique officiel (contenu dans la loi) est exogène à plusieurs titres. Tout d'abord la langue juridique des pays anciennement colonisés est selon leur histoire coloniale, le français ou l'anglais. Par ailleurs, le langage des rédacteurs de la loi coopérative est technique parce qu'il constitue un usage particulier des

---

72-25 du 19 avril 1972 relative aux communautés rurales dispose en son article 4 que les deux-tiers des membres des conseils ruraux sont élus au suffrage universel direct et le tiers restant par l'assemblée générale de la ou des coopératives fonctionnant dans la communauté.

langues des pays d'origine de ce droit. Compte tenu de la culture spécifique des populations et des taux limités de scolarisation, le droit coopératif applicable en milieu rural africain est libellé dans une langue peu connue.

Or, dans la conception européenne du droit, le langage juridique tout en étant une langue d'initiés, (celle de ceux qui créent le droit : législateurs et professionnels du droit) est destiné à la société globale. L'adage du droit français (bien connu des juristes) dit bien "Nul n'est censé ignorer la loi".

Dans la tradition juridique occidentale, le discours juridique est principalement fondé sur l'écriture (qu'il s'agisse du texte de loi ou de la décision de justice: discours législatif et jurisprudentiel). Seul le droit coutumier (celui transmis par les adages et maximes) a une origine orale. Tandis qu'en Afrique le droit est lié à la tradition orale. La coutume est en effet un modèle de pensée (manière spécifique de concevoir et de dire le droit) et de comportement. Or, le texte de loi n'établit pas la communication entre le législateur et ceux à qui il est censé s'adresser. C'est ce qu'indique Gérard CORNU lorsqu'il parle de discours à distance et précise que : "Le discours législatif se caractérise dans la communication par la distance qui sépare l'émetteur du destinataire. Le législateur, seul parle. Son monologue n'est ni dit ni entendu (...) C'est une initiative à tout vent, un message autonome à tout entendeur".<sup>4</sup> Pour notre part, nous dirons que d'une manière générale, le droit écrit se caractérise par son éloignement relatif des lieux de production. L'adage du droit français dit bien: Nul n'est censé ignorer la loi. Il s'agit d'une affirmation et d'une hypothèse.

En matière de droit coopératif, le dilemme réside dans le fait qu'il existe une contradiction entre les logiques juridiques (étatique et communautaire) en présence en Afrique. La loi est l'élément moteur de l'organisation juridique étatique. En effet, le discours juridique officiel dans les Etats africains relève du modèle unitariste exogène : celui de l'Etat de type occidental chargé du développement de la société. Ce modèle est exogène en ce sens qu'il est différent de la conception africaine du droit et de la vie en société. Ce droit étatique national se présente sous la forme de lois ou de codes reprenant des concepts et des techniques de droit différents de ceux des sociétés autochtones.

En ce qui concerne le droit coopératif en particulier, le discours juridique est en lui-même problématique. Comment en effet "...faire du mouvement coopératif un mouvement populaire qui permet de sensibiliser les ressources locales pour le

---

<sup>4</sup> Gérard CORNU, Linguistique juridique, Montohrestien, 1990, p. 290

développement local et de transformer une forme d'organisation initiée par les autorités publiques en une action volontaire basée sur la participation active des populations intéressés". \*

Comment par ailleurs, promouvoir le mouvement coopératif au sein de la structure étatique. Les Etats africains se sont donnés en effet la vocation de promouvoir et développer le mouvement coopératif (sous forme d'aides et de subventions notamment) en le supervisant.

Comme nous le voyons, le dilemme est complexe. Le droit coopératif tel qu'il a été transféré dans les pays africains constituait une nouveauté. La coopération agricole a été conçue en Europe comme un instrument économique permettant aux agriculteurs de pallier dans une certaine mesure, l'exiguïté de leurs exploitations de bénéficier de techniques et de moyens de production qu'ils n'auraient pu se procurer isolément et surtout réaliser dans de meilleures conditions la transformation et la commercialisation de leurs produits. Mais le principe de la coopération n'est pas méconnu en Afrique.

Dans ce type de société communautaire (c'est-à-dire organisée sur la base de la communauté de vie, le partage des ancêtres, de la résidence et des croyances) l'individualisme n'a jamais constitué un principe d'organisation sociale. Au contraire, la solidarité est le principe fondateur des sociétés africaines. La solidarité est la première expression de la pratique coutumière. Tout homme de coutume, pour occuper son statut et remplir sa fonction doit être solidaire. Lorsque tous les membres du groupe en tant qu'entité de groupes occupent ainsi leurs statuts et remplissent leur fonction, le contrôle social est naturellement assuré sans privilégier l'idée de sanction. Pour ainsi dire, la solidarité est au delà de l'entraide, la forme concrète de l'interdépendance fonctionnelle. Si l'interdépendance est un principe englobant, c'est parce que les pratiques de solidarité ont lieu au sein de communautés de vie, et ont pour fonction de reformuler en permanence les liens d'interdépendance. Nous notons que l'analyse des pratiques de solidarité relèvent de l'anthropologie de la parenté, mais aussi de l'anthropologie économique, juridique, politique, religieuse...

Les sociétés d'Afrique sont communautaires mais aussi communautaristes. Le communautarisme est le processus permanent de recherche de l'équilibre entre les intérêts des communautés et ceux des membres qui les composent. Pour Etienne LE ROY, "...le communautarisme implique de trouver une solution spécifique à la question universelle: "pourquoi et comment vivre en société ? "Les sociétés d'Afrique (...) y ont

---

\* Hans-H MUNKNER, Forces et faiblesses du mouvement coopératif en Afrique de l'Ouest. Conditions de son développement. Institut pour la coopération dans les pays en voie de développement, p. 3

répondu par le souci de trouver un équilibre relatif et précaire entre les intérêts du groupe et ceux de l'individu différenciant ainsi leur position d'un choix collectiviste ou individualiste qui fait pencher le fléau d'un côté ou de l'autre de la balance".<sup>6</sup>

L'entraide mutuelle constituait le fondement même de la société. D'où l'importance de la participation des membres des communautés. Or la coopération est fondée sur le principe de l'assistance mutuelle en vue de réaliser les intérêts des membres. Le tout est une question d'équilibre entre l'homme et son groupe, sa communauté. L'Africain est un être individuel et communautaire. C'est ce qui explique la permanence de la recherche de rapports juridiques équilibrés au sein et entre les groupes de parenté pour la reproduction la plus harmonieuse possible de la société globale.

Nous illustrons nos propos par les documents juridiques oraux que constituent les proverbes africains. Les dictons véhiculent en effet des modèles de comportement. Les joola disent par exemple, "Ana si bi mu asen sen" : quand quelqu'un te refuse quelque chose (un service) c'est qu'il te l'a rendu; parce que tu n'as rien à lui rendre. En dépit de toute apparence, ce proverbe exprime la nécessité vitale de la solidarité. Dans tous les cas, qu'il y ait solidarité ou pas) l'interdépendance demeure. On rend toujours service à celui qu'on prive de ses services parce que du fait de l'interdépendance, ce dernier ne devra rien en retour. La tradition orale joola dit également : "Nul ne se gratte en quelque endroit à moins de démangeaison". La signification de ce proverbe est donnée par l'Abbé Nazaire DIATTA; "L'homme agit seulement quand il trouve un intérêt, quand il se sent concerné. Il sera volontiers serviable envers celui qui lui rendra la pareille. L'homme ne se lancera dans une action que s'il se sent touché par elle, s'il en est partie prenante".<sup>7</sup>

C'est donc dire que la notion d'association et de partage d'intérêts (chère à la doctrine coopérative) des membres d'une communauté n'est pas totalement étrangère à l'organisation sociale africaine. A la seule différence que les communautés de base pratiquent une agriculture de subsistance. Or, une coopérative est (...) une association de personnes qui se sont volontairement groupées pour atteindre un but commun par la constitution d'une entreprise dirigée démocratiquement en

---

<sup>6</sup> Etienne LE ROY, "Communautés et communautarisme chez les wolois ruraux du Sénégal", Recueil Jean BODIN pour l'histoire comparative des institutions, les communautés rurales, volume XL, 1<sup>ère</sup> partie, (sociétés sans écriture, Afrique, Amérique, Europe), Paris, Dessain et Toira, 1983, p. 99.

<sup>7</sup> Abbé Nazaire DIATTA, Les jooiaz, Proverbes et expressions. Contribution à l'élaboration de la charte culturelle sénégalaise, Youtou, septembre 1988, p.92.

fournissant une quote-part équitable du capital nécessaire et en acceptant une juste participation aux risques et aux fruits de cette entreprise au fonctionnement de laquelle les membres participent activement.

En ce qui concerne le droit des contrats, des obligations, le maintien en tant que tel du droit dit "traditionnel" (pourtant contemporain!) était difficile à concevoir dès avant (mais aussi après) l'indépendance des pays colonisés. Les règles juridiques conçues par les africains pour régir les rapports entre les membres de leurs communautés de vie ne correspondaient évidemment pas aux besoins du développement par "l'Etat-providence".

Or les blocages connus en ce qui concerne la mise en pratique des lois dans les "pays en voie de développement" viennent de là. Dans la tradition juridique africaine, l'Homme est avant tout un responsable, un producteur de droit. Il ne recourt pas à un corpus de règles préétablies, à une loi. °

Du fait du transfert du droit coopératif écrit, il existe en Afrique, en milieu rural agricole, un contexte dualiste. Du point de vue économique, sociale, juridique, la production du droit en matière de coopération (c'est-à-dire d'assistance mutuelle, d'association et de partage des intérêts des agriculteurs) renvoie en effet à la loi et aux pratiques communautaires à la base. D'où la nécessité d'analyser la législation coopérative dans le contexte de la démocratisation et de la libéralisation économique.

## 2) Contraintes et avantages de la législation coopérative en Afrique : le cas du Sénégal et du Mali

"Le but principal de toute législation coopérative est de permettre aux organismes à caractère coopératif de fonctionner en conformité avec des règles bien établies : les principes coopératifs". °

L'autonomie coopérative est expressément prévue dans la législation coopérative du Sénégal et du Mali. L'article 8 de la loi no 83-07 du 28 janvier 1983 portant statut général des coopératives au Sénégal affirme le principe d'autonomie juridique et financière des coopératives. Elles ne peuvent cependant recevoir des dons et legs sans l'accord préalable de l'autorité de tutelle chargée de leur contrôle. Par ailleurs, l'article 10 de la même loi prévoit que l'Etat, les collectivités et les établissements publics peuvent apporter

---

° Même les statuts (acte écrit définissant les règles de fonctionnement d'une coopérative) constituent la loi interne de ses membres et au delà, l'acte constitutif d'une personne juridique (morale)

° Hans-H MUNKNER, op cit, p. 9.

leur aide aux coopératives sous plusieurs formes : l'assistance technique, les équipements, les subventions, les prêts à intérêts réduits, les avals de prêts.

Le législateur malien a lui aussi considéré (dans l'article 5 de la loi no 88-62 AN/RM du 10 juin 1988) que le rôle de l'Etat est d'encourager d'aider financièrement et matériellement, d'assister les membres des coopératives. L'alinéa 2 de l'article sus-cité précise cependant que cette aide ne doit pas entraîner une mainmise de l'Etat sur les organismes coopératifs ni être assortie d'obligations contraires à leur objet social.

Pourtant au Mali, les coopératives sont soumises au contrôle de l'autorité de tutelle qui assure un contrôle de leur ressort territorial et de leur objet social. L'article 7 de la loi malienne ci-dessus citée dispose qu'il ne peut être créé dans le même ressort territorial deux organismes coopératifs ayant le même objet social, sauf dérogation approuvée par l'autorité de tutelle. L'article 18 de la loi malienne dispose expressément que la création d'une coopérative doit résulter d'une déclaration écrite et signée au moins par une dizaine de personnes, adressée à l'autorité administrative compétente qui pour sa part est tenue d'émettre un avis de faisabilité. L'assemblée générale constitutive se tient après la réception de l'avis de faisabilité.

L'article 73 de la loi malienne précise le rôle de l'autorité de tutelle : le développement et l'uniformisation du mouvement coopératif. Nous relevons certaines attributions de l'autorité de tutelle en dehors du contrôle administratif et financier faire des propositions au Gouvernement (autorité centrale) pour la formulation de la politique générale en matière coopérative, adapter cette politique en fonction des besoins nouveaux et des plans nationaux de développement; préparer et homologuer les statuts-types : connaître de tout différend grave au sein des coopératives en vue du règlement amiable avant toute procédure contentieuse, l'élaboration et la mise en oeuvre des programmes de formation et d'éducation coopératives.

Au Sénégal, le mouvement coopératif porte aussi l'empreinte de l'administration territoriale. En effet, c'est le ressort territorial des communautés rurales (composées de plusieurs villages, déterminées par la Direction de l'Aménagement du territoire) qui constitue la référence. Comme au Mali, chaque communauté rurale ne pourra abriter deux coopératives ayant le même objet social, sauf à titre transitoire et exceptionnel. A ce sujet, le législateur sénégalais a conféré au Ministre chargé du contrôle, le pouvoir de déterminer pour chaque communauté rurale le nombre maximum de coopératives pouvant y être créées et le ressort territorial de chacune. Ces prévisions sont établies en fonction des spécificités de chaque communauté rurale et sur la base du rapport du comité régional de développement (composé notamment d'élus et d'autorités administratives).



Par ailleurs la loi sénégalaise prévoit une organisation des coopératives rurales en "unités villageoises ou de quartier" dénommées "sections". Ces sections constituent les cellules de base devant permettre la promotion du mouvement coopératif. Leurs modalités de fonctionnement sont définies par le décret d'application de la loi.<sup>10</sup>

En ce qui concerne la démocratie au sein de la coopérative, les lois sénégalaises (articles 51 et 52) et maliennes (article 44) favorisent l'initiative, le débat et la participation des membres des coopératives, par le biais des commissions que l'assemblée générale peut mettre en place en déterminant leur mission, leur durée, leur règlement intérieur. Au Mali, comme au Sénégal, tout adhérent et tout employé (même s'il n'est pas membre de la coopérative) peut faire partie d'une ou de plusieurs commissions. Elles conseillent l'assemblée générale et le conseil d'administration sur toute question relevant de leur compétence. Elles font un rapport à l'assemblée générale sur les missions qui leur sont confiées et comprennent (sauf stipulation expresse de l'assemblée générale) au moins un membre du conseil d'administration. De plus, en cas de conflit entre commissions ou entre une commission et le conseil d'administration, l'assemblée générale a le dernier mot.

La particularité de la législation malienne réside dans le fait que les commissions sus-citées peuvent organiser et suivre des groupes spécifiques de membres tels que les femmes et les jeunes. De ce fait, l'organisation interne de la coopérative peut favoriser la cohésion sociale.

Les dispositions législatives prévoient en effet, la participation de la jeunesse et des femmes. Au Mali, notamment les tons villageois doivent participer à la promotion des femmes et des jeunes ruraux (art 542). L'article 21.1 de la même loi favorise l'adhésion des jeunes au mouvement coopératif. En dehors des coopératives scolaires, toute personne ayant atteint l'âge de 18 ans a la possibilité d'adhérer à une coopérative à condition notamment d'exercer des activités entrant dans l'objet social de celle-ci sans être en concurrence. Le troisième alinéa de cet article affirme l'égalité de droit des adhérents en ce qui concerne l'administration et la gestion de la coopérative, aucune discrimination ne pouvant être exercée.

Au Sénégal, toute personne âgée de 21 ans au moins peut adhérer à (et participer à la gestion) d'une coopérative (articles 19 et 20). En droit sénégalais, les statuts peuvent prévoir l'adhésion des jeunes travailleurs des deux sexes n'ayant pas atteint l'âge de la majorité légale dans les conditions permettant leur participation à l'étude et à la prise de décisions les concernant. Selon les termes de l'article 45, les statuts peuvent prévoir pour les jeunes des postes d'administrateurs stagiaires sans voix délibérative.

---

<sup>10</sup> cf. articles 63 et 64 de la loi sénégalaise.

Au Sénégal, le développement du mouvement coopératif devrait pouvoir se faire grâce aux femmes et aux jeunes. En effet, le législateur sénégalais a prévu que les coopératives scolaires et d'épargne peuvent être constituées sans capital (article 25, alinéa 2). Par ailleurs, l'article 53 prévoit que dès que le nombre de jeunes adhérents dans la coopérative le justifie, l'assemblée générale peut instituer un comité de jeunes (élus par eux et parmi eux) et éventuellement, d'une commission paritaire de la jeunesse chargée de trancher les litiges entre les jeunes adhérents et les autres membres de la coopérative.

La loi coopérative telle que nous venons de l'analyser en certaines de ces dispositions peut-elle contribuer au processus de démocratisation en Afrique ? Les législateurs des pays de l'Afrique de l'Ouest se sont déjà efforcés de déterminer un cadre juridique susceptible de promouvoir le mouvement coopératif à la base. Cependant en ce domaine, la loi peut et doit contribuer au processus de libéralisation politique et économique en cours en Afrique.

## II/ LA CONTRIBUTION POSSIBLE DE LA LOI AU PROCESSUS DE DEMOCRATISATION EN AFRIQUE

En Afrique comme ailleurs, le législateur a adopté les caractéristiques du mouvement coopératif que sont l'apolitisme et la neutralité. Au delà de l'analyse du discours juridique officiel, nous nous intéresserons aux potentialités de la législation coopérative en Afrique.

### 1) Neutralité politique du mouvement coopératif et démocratisation

Le principe de neutralité du mouvement coopératif doit être d'autant plus réaffirmé qu'en Afrique de l'Ouest, nous vivons une ère de démocratisation. En d'autres termes, c'est à cause de l'ouverture démocratique et du multipartisme qu'il faut renforcer (ou introduire dans les législations qui ne le connaissent pas) les principes de neutralité et d'apolitisme du mouvement coopératif. Les législateurs africains devraient pouvoir aller plus loin. En effet la loi coopérative s'adresse plus que tout autre loi à la majorité de la population active (du secteur formel ou informel surtout en milieu rural mais aussi en ville). Le droit coopératif est l'exemple par excellence du droit dit du développement. C'est la raison pour laquelle, nous pensons qu'elle peut et doit limiter la sphère du pouvoir et favoriser la participation des populations à leur développement. D'ailleurs, dans l'ordre normal des choses, le multipartisme et l'ouverture démocratique devrait renforcer la neutralité du mouvement coopératif. Les coopératives devraient être organisées à partir de regroupement de personnes animées par la volonté d'améliorer

leurs conditions de vie, leur statut économique et sociale (sur la base de ressources propres, de la participation active et la juste répartition des risques et des fruits qui en découlent).

Par définition aussi, la coopérative est une organisation démocratique (du fait de ses modalités de fonctionnement) différente de celle que constitue le parti fondé sur des convictions et idéaux politiques. Mieux, les coopératives sont appelées à réunir des personnes ayant des opinions politiques différentes pour exercer une démocratie spécifique et réaliser des objectifs communs.

Pour l'heure, la loi sénégalaise interdit (en son article 34 in fine) toute délibération ou activité à caractère politique ou religieux. Au Mali, il n'existe pas de mention expresse du principe de neutralité politique ou religieuse. Sans doute parce qu'au moment de l'adoption de cette loi, le Mali vivait sous un régime de parti unique. De ce fait, des liens étaient facilement établis entre le mouvement coopératif et le parti unique par le biais de la tutelle de administrative. Par ailleurs, dans le contexte malien, il n'existe pas de clivages nets entre (et au sein) des régions. De ce fait, le "paysage religieux" est homogène et la coexistence est plutôt pacifique et harmonieuse.

Somme toute, la neutralité et l'apolitisme du mouvement coopératif ne peuvent que conforter le processus de démocratisation. Il faut donc mettre en exergue (et utiliser) ce principe coopératif (cette valeur du mouvement coopératif) favorable à l'auto-promotion des populations dans le contexte étatique.

## 2) Les potentialités de la législation coopérative africaine

La loi est en mesure de prendre en compte l'organisation sociale coutumière. La loi malienne est un exemple intéressant. Le législateur malien a reconnu le village comme lieu de développement autonome et endogène. Quant à la communauté villageoise elle est saisie comme une organisation homogène (structure et processus) capable de définir et réaliser des objectifs de développement communautaire. Le législateur malien s'est efforcé de définir (dans le titre III de la loi malienne sus-citée : articles 53 et suivants) un cadre juridique particulier au ton villageois.

Cependant là encore, il demeure une ambiguïté. En effet, l'intention du législateur malien est de faire du ton villageois, une entreprise locale de développement qui se moule sur la motivation de l'individu et du groupe. Le ton villageois doit s'identifier aux intérêts collectifs et individuels de ses membres et reposer sur leur engagement

volontaire dans la planification... Or, la création d'un ton villageois passe obligatoirement par l'identification des besoins du village et l'élaboration d'un projet de développement de la communauté. L'autorité administrative locale est associée à l'organisation coopérative villageoise dès la période de constitution. Les membres potentiels du ton sont assistés par une commission technique (créée au sein du comité de développement de l'Arrondissement) pour l'organisation du comité d'initiative prévu par l'article 17-2 de la même loi<sup>12</sup>. Entre autres tâches assignées à ce comité d'initiative, figure la réalisation d'une étude préalable de faisabilité, l'identification des personnes susceptibles d'assumer le rôle d'animateur et de leader, l'élaboration des statuts en conformité avec les statuts-modèles.

En définitive, la législation coopérative malienne intègre le ton villageois dans la structure étatique. Le village est considéré comme une référence territoriale et sociale susceptible de développer le mouvement coopératif. Cependant le village n'est pas véritablement saisi comme lieu de reproduction sociale et la communauté villageoise n'a pas été reconnue comme producteur juridique et acteur du développement. Il n'existe pas d'autonomie réelle pour le ton villageois. L'administration garde son rôle d'uniformisation du mouvement coopératif. L'Etat reste le responsable du développement. L'autonomie coopérative est certainement voulue et proclamée par le législateur malien : mais cette autonomie est conçue de manière uniforme par l'Etat et contrôlée à travers l'administration territoriale. La marge de manoeuvre des villages est très restreinte.

Dans le contexte économique actuel de l'Afrique, le secteur de l'épargne et du crédit est propice à une production juridique originale (de l'Etat et des communautés de base) à la démocratisation du mouvement coopératif et à la libéralisation de la vie économique.

L'exemple sénégalais d'élaboration d'un cadre juridique adapté pour un réseau de caisses d'épargne et de crédit illustre les potentialités et les perspectives du mouvement coopératif en Afrique de l'Ouest. Dans le contexte difficile du système bancaire formel et de désengagement de l'Etat dans le cadre des pays de la BCEAO, le travail d'élaboration juridique en cours au Sénégal permet d'espérer en ce qui concerne la dynamisation du mouvement coopératif. En effet, en dehors du dualisme "droit traditionnel-droit moderne", ce texte devrait permettre de saisir les pratiques de "droit intermédiaire ou métissé" qui font le lien entre les secteurs formel et informel. Comme l'indiquent les membres du comité juridique du projet d'assistance technique aux opérations bancaires mutualistes au Sénégal: "Le caractère personnalisé d'une

<sup>11</sup> cf. article 53 alinéas 2 et 3 de la loi malienne.

<sup>12</sup> cf. article 55 (2-3) de la loi malienne.

mutuelle, son enracinement dans le milieu et le minimum de formalisme qu'elle suppose ne pourront que favoriser l'accès de plusieurs couches de la population à des services essentiels à leur développement" <sup>13</sup>

## CONCLUSION

Il n'existe pas de concordance entre les politiques juridiques des Etats africains en matière coopérative et les logiques du développement communautaire. Les législateurs de l'Afrique de l'Ouest, devraient privilégier la logique fonctionnelle du droit pour rétablir l'équilibre avec la logique institutionnelle étatique, administrative. Il faudrait pour ce faire accepter de reconnaître formellement (dans la loi) l'oeuvre de production juridique des populations. En effet, la législation telle que conçue actuellement dans les pays africains ne peut à elle seule assurer le développement d'un mouvement coopératif.

Le droit coopératif de l'Afrique de l'Ouest ne peut se construire sans un dépassement des contradictions entre les modèles coutumier et législatif d'auto-promotion et donc une analyse anthropologique de la production juridique intermédiaire, hybride, autochtone (tenant compte des logiques du droit coopératif écrit et du droit communautaire). Les exemples sont nombreux qui montrent que les pratiques contemporaines des communautés de base africaines ne sont pas du tout tournées vers le passé, mais prennent en compte les exigences de l'heure.

Dans la pensée coutumière, en effet, le droit ne développe pas la société, la coutume est une production juridique et la société une construction juridique qui se développe grâce à des principes fondateurs et modèles de comportement.

La nécessité d'un cadre juridique approprié pour les coopératives d'Afrique est connu. Le problème à résoudre est celui des rapports entre l'institution étatique et les communautés de base. Or la vision actuelle des autorités étatiques africaines est unitariste, uniformisante. L'organisation autonome à la base fausse le système. L'idéal serait que toute organisation paysanne reproduise le modèle législatif. Dans le contexte politique et économique actuel, la problématique du pluralisme juridique est incontournable. La question qu'il y a lieu de se poser est celle de savoir si en Afrique, il y a place pour des coopératives prises comme des champs de développement socio-économique et juridique

---

<sup>13</sup> Cf. Ministère de l'économie des finances et du plan. Cellule "Assistance Technique aux Opérations Bancaires Mutualistes au Sénégal. Eléments fondamentaux d'un cadre juridique adapté pour un réseau de caisses d'épargne et de crédit au Sénégal. p. 3

autonomes et interdépendants agissant en interaction avec l'Etat et des communautés parentales et villageoises.

En effet, le discours juridique officiel change facilement, les pratiques changent plus difficilement. Quant aux représentations elles se caractérisent par leur permanence. Il nous semble important donc d'oeuvrer sur ces trois fronts. Pour ce faire, les concepteurs et praticiens du droit coopératif doivent avoir une vision plus fonctionnelle de l'administration et du développement.

En ce qui concerne le discours juridique officiel c'est-à-dire la loi, il serait souhaitable de prendre en compte la logique de l'oralité juridique. Il ne s'agit pas de codifier des principes dits coutumiers dans la législation actuelle. Il s'agit de permettre aux africains de se reconnaître dans le droit de leur pays. Cela requiert une reconnaissance formelle par le législateur de la multiplicité des lieux de production du droit dans le contexte de pluralisme juridique (coutumier et législatif) que vivent les pays africains.

Tous les principes d'organisation coutumière ne sont pas en contradiction avec les exigences du droit coopératif écrit, notamment le leadership et l'intérêt économique des membres. Pour illustrer notre propos nous citerons le modèle et principe coutumier d'initiation progressive de l'homme pour son insertion dans le processus de reproduction sociale et de développement de la communauté.

En ce qui concerne les pratiques, tous ceux qui sont concernés par le mouvement coopératif : concepteurs du droit, fonctionnaires, membres de l'encadrement devraient accepter de procéder à une analyse minutieuse des pratiques au sein des coopératives et des communautés de base, du point de vue des rapports juridiques de l'engagement et de la "responsabilisation". Pour avoir des leaders qui participent juridiquement, à la reproduction et au développement de la société, il faut promouvoir l'adhésion par le biais de la formation, de la vulgarisation des principes coopératifs et des exemples concrets c'est-à-dire, la participation des coopérateurs à la campagne de promotion du mouvement coopératif. Cette co-formation (des codificateurs spécialistes du droit écrit et des communautés africaines), ce dialogue conçu dans un cadre législatif souple devrait favoriser une production juridique plus adaptée aux réalités de chaque communauté autonome.

L'analyse de toutes les pratiques juridiques (c'est-à-dire de toutes les formes d'auto-promotion en cours) est d'autant plus indispensable que des mutations juridiques, économiques et sociologiques sont en cours. Tout ce qui précède nous amène à dire que c'est une analyse des pratiques d'auto-promotion dans leur contexte socio-culturel et économique homogène qui permettra de déterminer les voies et moyens pour une promotion du mouvement coopératif épousant les réalités de l'Afrique de l'Ouest.

Par ailleurs, la prise en compte des efforts de production juridique d'organisation et de développement communautaire sur une base coutumière dans le contexte étatique et législatif actuel, permet de saisir les représentations (qui sont les symboles intimement liés à la culture auxquels renvoient les discours et pratiques juridiques).

Cette méthode d'approche de la réalité juridique est en mesure d'amplifier l'auto-promotion des communautés de base, la participation effective des coopérateurs à la promotion du droit coopératif, le processus de démocratisation parce qu'elle met en relief le métissage du droit coopératif la spécificité de l'Afrique d'aujourd'hui dans le mouvement coopératif mondial à la veille de l'an 2000. Ce sont en effet les représentations qui nous permettront à la fois de comprendre les formes d'organisation endogènes les blocages de la législation coopérative et d'apporter une contribution à l'élaboration de politiques juridiques favorables au développement du mouvement coopératif en Afrique.

## LEGISLATION AND DEMOCRATIZATION IN AFRICA

### CO-OPERATIVE LAW: THE ISSUES AT STAKE

Francoise KI-ZERBO

#### INTRODUCTION

"A law can only exist and survive in a delicate balance with the social background it originated from. Thus, in the eyes of law sociologists, its acceptance appears to be an exceptional, and even pathological phenomenon"<sup>1</sup>

The co-operative law in force in West African countries originated from the French Government's decree of 29 June 1910, authorising the establishment, in the French West African colonies, of Native Provident and Agricultural Self-Help Credit Societies (SIP)<sup>2</sup>. It was the 10 September 1947 law relating to the general statutes of co-operatives in France and applicable in the African colonies that transplanted the European model of co-operatives. As management and operating problems arose, the French legislators introduced, in an attempt to take African realities into account, the 2 February 1955 decree-law relating to co-operative statutes in the territories under the French Overseas Ministry.

- 
1. Cf. A. PAPACHRISTOS. "La reception des droits privees etrangers comme phenomene de sociologie juridique". Paris- LGDJ, 1975, pXIX
  2. This decree was amended by the 4 July 1919 and 9 November 1933 decrees. This rather authoritarian form of organisation was condemned. "Attempts at adaptation" of these SIPs were, however, made. Cf General decree No. 6297 of 24 August 1953 and the 31 November 1956 and 27 May 1957 decrees which established respectively the Rural Producers' Self-Help Societies (SMPR) and the Rural Development Self-Help Societies (SMDR).



At the time of independence, African countries formally received the principles of co-operative laws in the new legislative instruments and, at the same time, attempted to introduce innovations that would foster the launching of the co-operative movement in Africa. This was the case in Senegal where the 20 May 1960 decree organised a system leading to the development of co-operatives. An initiation phase lasting two years was supposed to allow the groupings known as the "Association d'interet rural" (AIR) to acquaint themselves with the running of a co-operative. Problems relating to the organisation of co-operatives as well as to the development of agriculture and the rural world were however not entirely solved despite the assistance of Government development institutions.

The purpose of co-operative legislation in West Africa was (during the colonial era), and still is, to remodel the legal practices of the people and to "modernize" them. Yet, whereas the legal language could change easily through reforms, it does not change practices automatically. It is, on the other hand, almost impossible to change the values by which people identify themselves with a mere act of legislation.

African studies are, in general, limited to analysing the formal acceptance of laws (i.e. the institutional structure of contemporary laws) without any interest in enforcement (i.e. the substantial acceptance of rules). Legal anthropology has, on its part, analysed this phenomenon as a transposition of a law in a social environment other than that in which it took shape. After several decades of efforts to introduce and vitalise the co-operative movement in Africa, the social, economic and political changes we are currently experiencing at the universal and national levels urge us to re-open the debate on how appropriate the laws embodied in African co-operative laws are to the realities experienced by the people, by the professionals of co-operative law and by other agents involved in co-operation.

Co-operative law should have been the law that is the most widely practised by the majority of Africans, since it purports to promote economic (especially agricultural) and social development. But, co-operative legal instruments often turn out to be dead letters. The people are, however, not

inactive. Within the current context of state disengagement, democratic openness and economic liberalisation, it would be advisable to reflect on the optimum conditions for promoting the co-operative movement in Africa.<sup>3</sup>

In order to do this, would it be necessary to make the existing legislative texts (as transferred within the legal order in Africa) an objective to be attained and a model to be copied by African communities? In this connection, the indigenous form of self-help organisations could be taken as pre-cooperative structures that should bring about the development of the co-operative movement.

Should co-operators be made to participate in a co-operative legislation amendment process? How must the culture of those for whom the co-operative law is intended be taken into account?

We will attempt to give some answers to these questions by considering the legislative provisions as well as their limitations (we have chosen Senegal and Mali as case studies). This anthropological approach which takes into account the logic of the written law as well as that of the oral law of the people will enable us to define the context of the possible contribution of co-operative law to the democratisation process underway in Africa.

---

3. Especially since, in certain countries such as Senegal, some members of the co-operative movement are required to participate, within the rural committees, in grass roots development (management of land and local finances). Co-operative legislation is therefore linked to land legislation and the law relating to territorial administration. In Senegal, with respect to land, law No. 64-46 of 17 June 1964 governs State lands and rural lands (exploited for rural housing, farming or livestock rearing, thus representing a large portion of the national territory). These are managed under the State and in accordance with conditions stipulated by decree, by a rural committee and the chairman of the said committee. Article 11 of Senegalese Law No.72-02 of 1st February 1972 relating to territorial administration, on its part, provides that the local rural community which has a legal status and financial autonomy is administered by a rural committee. Furthermore, Law No. 72-25 of 19 April 1972 governing rural communities provides under its article 4 that two-thirds of the rural committee members are elected by direct universal vote and the remaining one-third by the General Assembly of the co-operative or co-operatives operating in the community.

## I. LIMITATIONS OF CO-OPERATIVE LAWS IN AFRICA

Originally, co-operative law was transferred to Africa to foster the economic development of African countries. This was done to modernize and develop agriculture, mainly export crops. We do not intend to declare in this paper that co-operative law is not enforced or that it is rarely enforced or badly enforced. Nor, do we intend to propose ready-made answers to solve the problems encountered by the co-operative movement in Africa. We will rather analyse the current context of democratisation, the contradictions inherent to African co-operative legislation and the contradictions between the logic (norms) of communal self-promotion and that of the State.

### 1) An Anthropological Analysis of African Co-operative Legislation

If one considers issues from the viewpoint of the African people, it is easy to note that the official legal language (as embodied in the law) is exogenous on several accounts. First of all, the legal language of formerly colonized countries is, depending on their colonial history, either French or English. Moreover, the language of the drafters of co-operative law is technical since it represents a peculiar usage of the languages of the countries of origin of such laws. Given the specific nature of the population's culture and the low rate of literacy, the co-operative laws that are applicable in the African rural areas are worded in an obscure language.

However, according to the European concept of law, although legal language is a language of the initiated (that is, of those who create laws: legislators and legal practitioners), it is meant for the whole society. As the saying of French law (well known by lawyers) goes: "Ignorance of the Law is no excuse".

In Western legal tradition, legal language is mainly based on writing (be it an instrument of law or a court decision; that is to say, legislative and jurisprudential language). It is only customary laws (transmitted through adages and maxims) that have an oral origin. Meanwhile, in Africa, laws are linked to oral tradition. Custom is, in fact, a model of thought (i.e. a specific manner of designing and stating the law) and behaviour. Yet, texts of law do not establish communication between the legislator and those to whom

it is supposed to be addressed. This is what Gerard CORNU refers to when he talks of "language from a distance" and points out that "legislative language is characterised in communication by the distance that separates the sender from the receiver. It is only the legislator who speaks. His monologue is neither said nor heard. It is a freewheeling initiative and an autonomous message to all those who have ears to hear"<sup>4</sup>. As far as we are concerned, we will say that, generally, written law is characterised by its relative remoteness from the site of production. The adage in French Law that says that "ignorance of the law is no excuse" is both an assertion and an assumption.

In matters of co-operative law, the dilemma lies in the fact that there is a contradiction between the different types of legal (State and Communal) logic found in Africa. The Law constitutes the locomotive of the State's legal organisation. The official legal language in Africa is derived in effect, from the exogenous unitarian model: that of the western-type State which is responsible for the development of society. This model is exogenous, in that, it differs from the African concept of law and life in the society. National State legislation is presented in the form of laws and codes which go back to legal concepts and techniques that are different from those of indigenous societies.

With regards to co-operative law, in particular, the legal language is in itself an issue. How, indeed, can "the co-operative movement be turned into a popular movement that would make it possible to sensitize local resources towards local development and transform a type of organisation initiated by the public authorities into a voluntary act that is based on the active participation of the people concerned?"<sup>5</sup>

Furthermore, how can the co-operative movement be promoted within the State structure. African Governments have actually made it their duty to promote and develop the co-operative movement by supervising it (particularly in the form of assistance and subsidies).

---

4. Gerard CORNU, Linguistique juridique Montchrestien 1990, p 290.

5. Hans H. MUNKNER. Strengths and Weaknesses of the Co-operative Movement in West Africa. Conditions for its Development. Institute for Co-operation in Developing Countries. P.3

As we can see, the dilemma is complex. Co-operative law, as it was transferred to African countries, constitutes a novelty. The agricultural co-operative was designed in Europe as an economic instrument that would help farmers to compensate, to some extent, for the meagreness of their holdings, to benefit from production techniques and inputs which they could otherwise not have procured individually and, especially, to process and market their produce under better conditions. But, the principle of co-operation is not unknown in Africa.

In such a communal society (that is, one which is organised on the basis of communal life, descent from the same ancestors as well as the sharing of residence and beliefs) individualism has never constituted a factor of social organisation. On the contrary, solidarity is the founding principle of African societies. Solidarity is the foremost expression of customary practice. Before any person of tradition can assume his/her status and fulfill his/her function he/she will have to show solidarity. When all the members of the group, taken as entities of groups, thus assume their status and fulfill their functions, social control is naturally assured without fostering the idea of sanctions. In other words, solidarity goes beyond self-help and, represents the concrete form of functional interdependence. Interdependence is an engulfing principle because actions of solidarity take place within communal life and play the role of permanently reformulating the links of interdependence. It should be noted that the analysis of acts of solidarity comes under the anthropology of kinship, as well as economic, legal, political and religious anthropology.

African societies are community based but, they are also communitarian. Communitarianism is the permanent process whereby a balance is sought between the interests of communities and those of the members who belong to them. For Etienne LE ROY, "communitarianism implies finding a specific solution to the universal question : why and how to live in a society?" African societies attempted to tackle this by finding a relative and precarious balance between the interests of the group and those of the individual thus marking a difference in their stand for a collectivist or individualist choice, which balances the scale to one side or the other".<sup>6</sup>

---

6. Etienne LE ROY, "Communautes et Communautarisme chez le Wolofs ruraux du Senegal" Recueil Jean BODIN pour l'histoire comparative des Institutions, les communautes rurales, volume XL, part 1 (Societes sans ecriture, Afrique, Amerique, Europe). Paris, Dessain et Tolra, 1983, p.99

Mutual assistance constituted the very foundation of society. Hence the importance of the participation of community members. However, co-operation is based on the principle of mutual assistance with a view to safeguarding members' interests. In all, it is a question of balance between Man and his group, that is, his community. The African is both an individual and a communal being. This accounts for the permanent quest for balanced legal relationships within and between kinship groups for the most harmonious reproduction possible of the global society.

We shall illustrate our point by referring to the oral legal documents that African proverbs constitute. Sayings, in fact, convey behaviour models. The Joolas, for example, say that "Ana si bi mu asen sen", that is, when one is refused something (a service) by someone, this means that the service has been rendered all the same for one has nothing to give back. Despite all appearances, this saying conveys the vital necessity of solidarity. In any case, whether there is solidarity or not, interdependence still remains. One does a favour to the person to whom one refuses a service since because of interdependence the latter will not have any obligation in return. Joola oral tradition also has a saying that "Nobody scratches himself unless he is itching at a particular spot". The meaning of this proverb is given by Father Nazaire DIATTA: "People act only when they find an interest in doing so, when they feel concerned. They will be willing to render service to those who would do the same for them. People will get involved in an action only when they feel affected by it and when they are party to it".<sup>7</sup>

This therefore goes to say that the notion of association and that of the sharing of interests (dear to co-operative doctrine) among the members of a community is not entirely alien to the African social organisation. The only difference is that grassroots communities practise subsistence farming. However, a co-operative is an association of people who have voluntarily organized themselves into a group in order to achieve a common goal by setting up an enterprise under democratic leadership, by contributing an equitable share of the required capital and by accepting a fair participation in the risks and yield of such an enterprise, the running of which, members actively participate in.

---

7. Abbe Nazaire DIATTA, Les Joolas. Proverbes et expressions. Contribution a l'elaboration de la charte culturelle senegalaise. Youtou September 1988 p.92

With regards to laws of contract and obligation, maintaining the so-called "traditional" laws as they were (though contemporary), was difficult to conceive prior to (but also subsequent to) the independence of formerly colonized countries. Legal rules designed by Africans to govern relationships between the members of their communities obviously did not correspond to the development requirements promoted by the "Welfare State".

This, however, accounts for the obstacles encountered in the implementation of laws in "developing countries". In the African legal tradition, Man is first and foremost a leader and a lawmaker. He does not have recourse to a body of pre-established rules or to a law<sup>8</sup>.

Owing to the transfer of written co-operative law, a dual context is found in agricultural rural areas in Africa. From the economic, social and legal points of view, the law-making process in matters of co-operation (i.e. self-help, association and sharing of interests among farmers) in fact makes reference to grassroots laws and community practices.

Hence, the necessity of analysing co-operative legislation within the context of democratization and economic liberalization.

## 2) Constraints and Advantages of Co-operative Legislation in Africa: The Case of Senegal and Mali

The principal aim of any co-operative legislation is to enable co-operative organisations to operate in accordance with well-established rules, i.e. co-operative principles.<sup>9</sup>

Co-operative autonomy is expressly provided for under the co-operative legislation in Senegal and Mali. The principle of the legal and financial autonomy of co-operatives is stipulated under Article 8 of Law No. 83-07 of 28 January 1983 relating to the general status of co-operatives in Senegal. However, co-operatives may not receive donations and legacies without the prior approval of the supervisory authority in charge of them.

---

8. Even statutes (written Act defining the rules of procedure of a co-operative) may constitute the by-laws of its members and, beyond this, represent the constitutive Act of a legal person.

9. Hans H. Munkner op cit P.9

Furthermore, article 10 of the same law provides that the State, communities and public establishments may give assistance to co-operatives under several forms. This could take the form of technical assistance, equipment, subsidies, soft loans and loan guarantees.

Law makers in Mali also considered (under article 5 of Law No. 88-62 AN/RM of 10 June 1988) that the role of the State is to encourage, help financially and materially, and to assist co-operative members. Paragraph 2 of the afore-mentioned article stipulates, however, that such assistance must not lead to State control over co-operative organisations nor be attached to obligations that are contrary to their object.

Yet, in Mali, co-operatives are placed under the control of the supervisory authority which assumes control over their territories and their object. Article 7 of the afore-mentioned Malian Law provides that two co-operative societies with the same object may not be established within the same geographic territory, unless upon dispensation approved by the supervisory authority.

Article 18 of the Malian Law expressly stipulates that the establishment of a co-operative must result from a written petition signed by at least ten people and addressed to the administrative authority concerned which, in turn, must give its opinion on the co-operative's feasibility. The constitutive general meeting is held upon receipt of the feasibility opinion.

Article 73 of the Malian Law stipulates that the role of the supervisory authority is the development and standardization of the co-operative movement. Some duties of the supervisory authority are, apart from administrative and financial control, the making of proposals to Government (the central authority) for the formulation of general co-operative policy and the adaptation of such a policy to new requirements and national development plans; the preparation and standardization of model statutes; knowledge of any serious dispute within co-operatives for amicable settlement before initiation of any legal action; and, the preparation and implementation of co-operative training and education programmes.



In Senegal, the co-operative movement also bears the mark of the territorial administrative authority. The point of reference is the territorial jurisdiction of rural communities (consisting of many villages determined by the Department of Territorial Development). As in Mali, a rural community cannot have two co-operatives with the same object, except on a transitional or exceptional basis. In this regard, the Senegalese legislator has conferred authority on the supervisory Ministry to determine for each rural community, the maximum number of co-operatives that may be established and the territorial jurisdiction of each of them. These provisions are drawn up according to the specificities of each rural community and based on the report of the Regional Development Committee (consisting mainly of elected and administrative officials).

Furthermore, the Senegalese Law provides for the organization of rural co-operatives into "village or area units" called "sections". These sections are the grassroots units which should lead to the promotion of the cooperative movement. Their mode of operation is defined by the decree of enactment of this Act.<sup>10</sup>

With regards to democracy within the cooperative, both the Senegalese (Articles 51 and 52) and Malian Laws (Article 44) advocate initiative, discussion and participation on the part of cooperative members through the committees that the General Assembly may set up, defining the terms of reference, duration, and rules of procedure. In Mali, as in Senegal, any member and any employee (even if he is not a member of the cooperative) may become a member of one or more Committees. Such Committees advise the General Assembly and the Board of Directors on any issue referred to them. They report to the General Assembly on matters referred to them and (with the exception of express provisions by the General Assembly), comprise at least one member of the Management Committee. Furthermore, in case of dispute between Committees or between a Committee and the Management Committee, the General Assembly has the final say.

The peculiarity of the Malian legislation lies in the fact that the aforementioned committees may set up and monitor specific groups of members such as women and the youth. The internal organisation of the co-operative can thus foster social cohesion.

---

10. cf articles 63 and 64 of the Senegalese Law.

The legislative acts provide for the participation of the youth and women. In Mali, the village tons (village traditional groupings), in particular, must participate in the promotion of rural women and the youth (Article 54.2). Article 21(1) of the same Act encourages the admission of the youth into the co-operative movement. Besides school co-operatives, any person of 18 years of age may join a co-operative provided that he or she exercises activities that are in line with the object of the co-operative and do not compete with it. The third paragraph of this Article stipulates equality of rights for all members, with regards to the administration and management of the co-operative since no discrimination is allowed.

In Senegal, any person of at least 21 years of age may join (and participate in the management of) a co-operative (Articles 19 and 20). Under Senegalese Law, the statutes may provide for the admission of young workers of both sexes who have not reached the legal majority age on terms that enable them to participate in the process of analysis and decision-making concerning them. Under the provisions of Article 45, the statutes may provide for the youth to hold the office of trainee Committee members but, without the right to vote.

In Senegal, the development of the co-operative movement should be able to take place through women and the youth. The Senegalese legislator has provided that school and savings co-operatives may be established without capital (Article 25 (2)). Furthermore, Article 53 provides that as soon as the number of youth joining the co-operative justifies its establishment, the General Assembly may institute a youth committee (elected by and among them) and, possibly, a joint youth committee responsible for settling disputes between the young members and other members of the co-operative.

Can the co-operative law, as we have just reviewed it in the light of some of its provisions, contribute to the democratisation process in Africa? The legislators of West African countries have already endeavoured to determine a legal framework that is likely to promote the cooperative movement at the grassroots. However, in this area, legislation may and must contribute to the on-going process of political and economic liberalization in Africa.

## II. THE POSSIBLE CONTRIBUTION OF THE LAW TO THE DEMOCRATIZATION PROCESS IN AFRICA

In Africa, as elsewhere, the legislator has adopted the characteristics of the co-operative movement which are, its apolitical nature and its neutrality. Beyond the analysis of the official legal language, we shall take a look at the potentialities of co-operative legislation in Africa.

### 1. Political Neutrality of the Cooperative Movement and Democratization

The principle of neutrality of the cooperative movement must all the more be emphasized since West Africa is going through an era of democratization. In other words, it is because of the democratic openness and the multiparty system that there is a need for strengthening (or introducing into legislations that are ignorant of them) the principles of neutrality and the apolitical nature of the cooperative movement. African legislators ought to go further. Indeed, cooperative law more than any other law, concerns the majority of the working population (either in the formal or informal sector, especially in the rural areas as well as in the cities). Cooperative law exemplifies excellently the so-called development law. This is why we feel that it can and must foster and reinforce the democratization process. In fact, co-operative law should set a limit to the Government sphere of power and encourage the involvement of the people in their development.

Besides, in the normal order of things, the multiparty system and democratic openness should strengthen the neutrality of the co-operative movement. Co-operatives must be made up of groups of people who are determined to improve their living conditions and their economic and social status (based on their own resources and their active participation as well as the fair sharing of risks and gains resulting from it).

By definition, the co-operative society is also a democratic organization (owing to its mode of operation) that is different from that of a party which is founded on political convictions and ideals. Better still, cooperatives have to bring together people who have different political opinions in order to exercise a special kind of democracy and to achieve common objectives.

For the time being, the Senegalese Law (under its Article 34 in fine) forbids any political or religious deliberations or activity. In Mali, there is no express mention of the principle of political or religious neutrality. Obviously, it is because this law was adopted when Mali was ruled by a one-party system. As a result of this, relationships of administrative supervision were easily established between the cooperative movement and the one-party system. Furthermore, in the Malian context there is no cleavage between (or within) religions. The religious atmosphere is therefore homogenous and co-existence is rather peaceful and harmonious.

All said and done, the neutrality and the apolitical nature of the cooperative movement can only reinforce the democratization process. There is therefore a need to emphasize and use this co-operative principle (this value of the co-operative movement) which advocates the self-promotion of the population within the context of the State.

## 2). Potentialities of African Cooperative Legislation

The Law is capable of taking into account the customary social organization. The Malian Law is an interesting example in this regard. The Malian legislator has recognized the village as the place for autonomous and endogenous development. As for the village community, it is seen as a homogenous organization (structure and process) that is capable of determining and achieving objectives of community development. The Malian legislator has endeavoured to define (under section III of the afore-mentioned Law, Article 53 et seq) a special legal framework for the village association called the TON.

However, even here, there is still some ambiguity. The intention of the Malian legislator is to make the village Ton, a local development enterprise which is founded on the motivation of the individual and the group. The village Ton must identify itself with the collective and individual interests of its members and must rest on their voluntary commitment to its planning<sup>11</sup>.

---

11. Cf article 53 paragraph 2 and 3 of the Malian Law

However, the creation of a village Ton must necessarily start with the identification of the needs of the village and the preparation of a community development project. The local administrative authority is associated with the village co-operative organization right from the time of its establishment. The prospective members of the Ton are assisted by a technical commission (established within the district development committee) to set up the initiating committee provided for under Article 17 (2) of the same Law<sup>12</sup>. The tasks assigned to this initiating committee are, among others, the completion of a prior feasibility study, the identification of people likely to be the prime movers and leaders, and the drafting of by-laws in accordance with the model statutes.

The Malian legislation definitely integrates the village Ton into the State structure. The village is considered as a territorial and social unit which could be used for the development of the co-operative movement. However, the village is not really taken as a place for social reproduction and the village community is not recognized as a law maker and an agent of development. There is no real autonomy for the village Ton. The Government maintains its role of standardization vis-a-vis the co-operative movement. The State is still responsible for development. Co-operative autonomy is certainly intended and proclaimed by the Malian legislator, but such autonomy is conceived in a standard manner by the State and controlled through the territorial authority. The room to manoeuvre is very small for villages.

Within the present economic context of Africa, the savings and credit sector is appropriate for the making of original laws (of the State and the grassroots communities), the democratization of the co-operative movement and the liberalization of economic life.

The Senegalese example of outlining a legal framework adapted to a savings and credit banking scheme illustrates the potentialities and prospects of the cooperative movement in West Africa. Within the difficult context of the formal banking system and the withdrawal of the State in the B.C.E.A.O countries, the ongoing legal drafting work in Senegal permits some hope as far

---

12. Cf article 55 of the Malian Law

as the revival of the co-operative movement is concerned. Indeed, apart from the dualism of traditional law and modern law, this instrument should enable us to consider the practices of "intermediate or hybrid law" which constitute the link between the formal and informal sectors. As reported by the members of the legal committee of the technical assistance project for self-help banking schemes in Senegal: "The personalized nature of a self-help bank, its implantation in the locality and the minimum amount of formality that it implies can only encourage the access of many sections of the population to services that are essential to their development."<sup>13</sup>

### C O N C L U S I O N

There is no conformity between the legal policies of African States and the logic of community development in the field of co-operatives. West African legislators should favour the functional logic of the law in order to establish a balance with the State institutional administrative logic. In this regard, there should be a formal recognition (in law) of the law-making work of the population. In fact, legislation as currently designed in African countries cannot alone ensure the development of a cooperative movement.

West African cooperative law cannot be made without overcoming the contradictions between customary and legislative standards of self-promotion and therefore, an anthropological analysis of the intermediate, hybrid and indigenous law making process (taking into account the logic of written cooperative law and community law). There are many examples which show that the contemporary practices of grassroots African communities are not at all turned towards the past, but they rather take into account the demands of the present time.

In customary thinking, law does not develop society. Custom is a law maker and society is a builder of law which develops through founding principles and standards of behaviour.

-----

13. Cf. Ministry of Finance and Economic Planning. Technical Assistance Unit for Self-Help. Banking Schemes in Senegal. Elements for an Appropriate Legal Framework for a Savings and Credit Banking Scheme in Senegal p.3

The need for an appropriate legal framework for African cooperatives is well known. The problem to be solved is that of the relationship between the State institution and the grassroots communities. However, the present approach adopted by African authorities is unitarian and uniformitarian. The autonomous organization at the base distorts the system. The ideal approach would be to make sure that any rural organization reproduces the legislative standard. In the present political and economic context, the problem of legal pluralism cannot be avoided. The question that arises is whether in Africa there is room for co-operatives that are taken as autonomous and interdependent areas of socio-economic and legal development which operate in interaction with the State and family and village communities.

The official legal language changes easily, it is the practices that are harder to change. As for the representations (legal structures and institutions), they are characterized by their perpetuation. We therefore believe that it is important for us to work on these three fronts. To do so, the drafters and practitioners of cooperative law must have a more functional vision of administration and development.

With regards to the official legal language, that is, the Law, it would be desirable to take into consideration the logic of legal orality. We are not suggesting the codification of the so-called customary principles into the current legislation. We are rather suggesting that Africans be enabled to recognize themselves in the law of their country. This requires a formal recognition by the legislator of the many places for the making of law within the context of legal pluralism (customary and legislative) as experienced now by African countries. All the principles of customary organization are not opposed to the demands of written cooperative law, particularly the leadership and economic interest of members. To illustrate our point, we shall cite the customary standard and principle of the progressive initiation of Man with respect to his integration into the process of social reproduction and community development.

With regards to practices, all those concerned with the co-operative movement i.e. drafters of law, Government officials and extension workers should accept to make a serious analysis of practices within cooperatives and grassroots communities with respect to legal relationships, commitment and the awareness of responsibility. In order to have leaders who can legally participate in the reproduction and development of the society, there is a need for promoting membership through training and the dissemination of co-operative principles and concrete examples; in other words, the involvement of co-operators in the campaign for the promotion of the co-operative movement. Such a co-training (of the codifiers of written law and African communities) and such a dialogue conceived within a flexible legislative framework should support a legal reproduction that is more adapted to the realities of every autonomous community.

The analysis of all legal practices (in other words of all on-going forms of self-promotion) is all the more necessary since legal, economic and sociological changes are presently taking place. All the foregoing, leads us to say that it is an analysis of practices of self-promotion in their homogenous socio-cultural and economic context that can enable us to determine the ways and means for a promotion of the cooperative movement that is suited to West African realities.

Furthermore, our consideration of the law-making, community organization and development efforts undertaken on a customary basis within the present State and legislative contexts enables us to understand the representations, i.e. the legal structures and institutions (which are the symbols that are closely linked to the culture that legal language and practices refer to).

This method of approach to the legal reality is likely to develop the self-promotion of the grass roots communities, the effective participation of co-operators in the promotion of co-operative law, the democratization process because it emphasizes the blending of co-operative law as well as the specificity of Africa today in the co-operative movement, on the eve of the year 2000. It is in fact the representations that will enable us to understand the endogenous form of organization, the obstacles in co-operative legislation and to make a contribution to the drawing up of legal policies that favour the development of the co-operative movement in Africa.



A PAPER PRESENTED BY DODOU M. NYANG REGISTRAR OF CO-OPERATIVE  
SOCIETIES, REPUBLIC OF THE GAMBIA AT THE INTERNATIONAL  
CO-OPERATIVE ALLIANCE REGIONAL SEMINAR HELD AT  
CONAKRY, REPUBLIC OF GUINEE

"CO-OPERATIVE LEGISLATION, POLITICAL DEMOCRACY  
AND ECONOMIC LIBERALISATION IN WEST AFRICA"

Mr. Chairman, distinguished participants, Representatives of International Organisations, Ladies and Gentlemen. I feel very much honoured for the opportunity The ICA Regional Office for West Africa has given me to present a paper to this august assembly. You will no doubt agree with me that the assignment, though interesting and useful, cannot be exhausted within the limitations set in the outline for the preparation of this paper. I will, however, try and focus attention on the salient points.

The history of Co-operative Legislation in the Gambia can be traced to 1946 when the British Colonial office despatched a model Co-operative Legislation to all colonies urging them to enact Laws and appoint Registrars and the necessary supporting staff to promote Co-operatives. The Co-operative Societies Act, Cap 33 Laws of the Gambia was enacted in 1950 and a Department responsible for Co-operatives was created a few years later.

The Gambian Co-operative Societies Act is modeled on the Indian Act of 1904. In spite of the several amendments and modifications, there are a few sections which require scrutiny.

It will be out of place to discuss any aspect of Co-operative development in the Gambia without making reference to local initiatives at organising farmers into self help associations.

It was in the 1920s that a Gambian Reformer Mr. E.F. SMALL made attempts to organise farmers into a country wide association for the marketing of their produce. The association did not survive the test of time because of lack of capital and technical know-how to carry out the business. The first type of Co-operative Society to be registered in the Gambia was the Thrift and Credit Co-operatives and these were concentrated in the colony area now known as Greater Banjul. It was not until, 1957 that the first successful produce marketing society was established in Kanifing, Kombo St. Mary's. From humble beginnings the movement grew and in 1959 the local Unions established The Gambia Co-operative Central Banking and Marketing Union Limited to facilitate financing and marketing for District Unions. During this period the Government provided the necessary assistance to facilitate the operations of the GCCB & M.U. LTD. by providing an initial starting capital of £ 10.000. It was not until 1971 when the Gambia Government established the Gambia Commercial & Development Bank that the GCCBMU LTD was renamed Gambia Co-operative Union Ltd. thereby dropping the Banking function. This made room for the GCDB, in that all para-statal were required to Bank with them. The GCU was not classified as a Financial Institution in accordance with the Financial Institutions Act and therefore cannot borrow from the Central Bank of the Gambia like other parastatals such as the GPMB, which is engaged in groundnuts marketing as the main exporter.

The GPMB Act also gives monopoly rights to the GPMB for export of FAQ nuts, oil and cake inspite of the fact that the Co-operative Movement through the Gambia Co-operative Union Ltd. handles approximately 80% of the Gambian groundnut crop.

It is however gratifying to bring to the attention of the august assembly that since the adoption of the Economic Recovery Programme by the Government of the Gambia the Co-operatives have been given the opportunity to develop without hinderance.

In 1988 the marketing of groundnuts was liberalised by Government and provision made for the GPMB to purchase nuts up to a minimum of (3) tons from farmers, at their various Depots. The figure of (3) tons was reviewed and further reduced to (1) ton. In spite of all these obstacles placed in the way of Co-operatives in an attempt to liberalize the marketing of groundnuts, the Co-operatives have managed to survive it.

Government has introduced further measures in the liberalisation of the groundnuts trade by opening the export market for groundnuts to all operators and to make the GPMB processing plants available to operators at charges to be determined.

## II. DESCRIPTION AND ANALYSIS OF CO-OPERATIVE LAW:

2.1 In an attempt to discuss Co-operative autonomy in the African context, the evolution of the Co-operative Movement should be examined and weighed against the "Rochdale Principles" which today form the basis of Co-operative principles worldwide.

The Gambia like most English speaking former Colonies of Britain had co-operation spelt with the capital (C) initiated from above on the assumption that Co-operatives were the solution to the problems of the African farmers. Taking into consideration the success of Co-operatives in Europe and North America, the British Government made very serious efforts in making a model Co-operative Ordinance available to all Colonies and urged the Governors/Administrators to enact Co-operative Laws, appoint Registrars responsible for Co-operative Development and the staff necessary for the execution of the assignment. This kind of development differs greatly from that of the "Rochdale Equitable Pioneers" in that the former was initiated from above whilst the latter was the initiative of the people in response to their felt needs.

Taking into account the background under which Co-operatives were initiated it is not accidental that the Co-operative Law gives numerous powers to the Registrar/Minister responsible for Co-operatives. These powers have been provided in the law as safeguards against abuse of authority on the one hand and to facilitate guided development on the other. I will try to explain the point by making a few citations. Section (8) of the Co-operative Societies ACT gives Legal recognition to Co-operative Societies. "The registration of a society renders it a body corporate by the name under which it is registered with perpetual succession and with power to hold property to enter into contracts to institute and defend suits and other legal proceedings and to do all things necessary for the purpose of its constitution".

The above legal provision creates a healthy environment for Co-operative development and makes it possible for the leadership to acquire property for the society and be able to secure it. Similarly a registered society can enter into contracts with its members when loans are granted and can enforce such contracts through the Law courts.

The Co-operative Societies Act makes provision guaranteeing the rights and obligations of members with right of appeal against most decisions by the Registrar on matters that affect their independence.

The Gambian Co-operative Societies Act makes clear cut guidelines regarding qualifications for membership be it for adults or minors. There are other provisions relating to qualification for membership in terms of age, residence, ownership of land, just to name a few which are entrusted to the Management Committee of Societies.

Another instrument which gives autonomy to Co-operatives is the Annual General Meeting at which the Officers of Societies are elected and given mandate to run the affairs of their Societies for a period normally specified in the By-Laws of Societies. Rule (23) of the Co-operative Societies Act states "The Annual General Meeting of Members shall be convened by the Committee as soon as the report of the audit of the accounts of the Registered Society by the Registrar or person authorised by him is received by the Committee. At least eight days notice shall be given before any such General Meeting".

The above Rule provides for accountability on the part of Committee Members in ensuring that members or their representatives are informed of the performance of their society during the preceding financial year.

There is an in-built safeguard against possible abuse on the part of the Committee for deliberately failing to convene the Annual General Meeting, for the Registrar to convene the Annual General Meeting and such a meeting can have the same effect as that convened by the Committee. This kind of authority or Power vested in the Registrar can be seen from two different perspectives. From the positive point of view, this provision in the Act ensures that fair play obtains and rules out the possibility of a few members dominating the affairs of a Society for a long time without necessarily serving the interest of the members.

Rule (24) of the Co-operative Societies Rules clearly specifies the functions of the Annual General Meeting. This creates a healthy environment for members to exercise their democratic rights in deciding on their leadership. I quote:

- (a) To confirm the minutes of the previous Annual Meeting and of any intervening special General Meeting;
- (b) to consider the reports of the committee and the balance sheet together with the report on the audit of the accounts of the registered society for the previous year as prepared by the Registrar or the person authorised by him;
- (c) to approve the accounts or if the accounts are not approved to cause the secretary to notify the Registrar who shall consider the matter and make his decision thereon, and such decision as to the correctness of the accounts shall be final and conclusive;
- (d) to hear and decide upon any complaints brought by members aggrieved by a decision of the committee: Provided that notice of such complaint to be brought before the meeting has been given to the secretary at least two days prior to the meeting:
- (e) to elect the committee for the coming year; and
- (f) to transact any other general business of the registered society.

When we talk about autonomy in the Co-operative context, we should address the political as well as the economic side of the issue. We are fully aware of the fact that most Co-operative Societies both at the primary and secondary levels are financially weak and do not always have the best of managers. This state of affairs makes them vulnerable to intervention and sometimes domination by Government officials.

2.2 Many Agricultural Co-operative Societies would require government guarantee to have access to Commercial Bank financing. In situations of such nature Government will not only earn revenue for guaranteeing the loan but will make efforts to ensure the loan is repaid. In doing so the Minister in charge of Co-operative will use the provision in the law to appoint special members on the Committee of such Secondary/Apex Society to represent government interest. Even though the intention is not to interfere with the democratic machinery of the society, in practice, Government would unconsciously be slowing the process of autonomy for the Co-operative movement.

It is not unusual for Rural Development Projects to have credit components for the rural population and Co-operative finding themselves involved in the implementation process. The reason for this state of affairs is very simple. The Co-operatives need resources to procure farm inputs for their members, but because of their weak economic base they will accept anything that can facilitate farmers access to their credit requirements. This kind of arrangement does not promote independence but would rather make members of Co-operative Societies especially in areas where membership awareness is very low, to believe that the Co-operative is an arm of the Government.

2.3 The Co-operative Law favours participation, social cohesion, transparency, solidarity and democracy within Co-operatives. It can be seen from the Co-operative Law that supreme authority in any co-operative society is the General Meeting. Rule 23 and 24 of Co-operative Societies rules are relevant. There is provision in the law relating to the notice required in order that all members can be informed. To ensure member participation, and prevent domination by a small group, the law provides for quorum which is normally stipulated in the by-laws.

A cursory look at Sections, 35, 36 and 37 of the Co-operative Societies Act, one can clearly see the good intentions for the Co-operative Movement. In a normal situation, the Registrar of co-operative Societies organises regular inspection of societies and conducts an annual audit of all registered societies and audit reports are submitted to the Committee of the various societies for consideration by the Annual General Meeting.

Section 24 (1) of the Co-operative Societies Act gives equal rights to all members in the conduct of their society's business. It is only in the case of a tie in votes that the Chairman will have a casting vote. In an attempt to foster solidarity Section 34 (2) of the Act encourages the setting of a charitable or common good fund which can be used to assist or support those in need and thereby build confidence locally or internationally.

In accordance with Co-operative Societies Act, "member includes a person or registered society joining in the application for registration of a Co-operative Society and a person or registered society admitted to membership after registration in accordance with the by-laws". Section 21 (1) - (5) sets out the qualifications for membership of a registered society and does not make any distinction between male and female but has specified 18 years as the minimum age requirement for membership of a registered society. There is, however, a very useful provision in Section 21 (3) which states that a pupil over the age of eight shall be qualified for membership of a registered school society. The above citations clearly show that there are adequate provisions in the law which encourage participation of women and youth.

2.4 The privatisation process in the National Economy creates room for Co-operatives to develop and take their rightful role in the National Economic Development. To start with, I will again make reference to Section 8 of the Co-operative Societies Act Cap 33 Laws of the Gambia. "The registration of a society shall render it a body corporate by the name under which it is registered, with perpetual succession and with power to hold property, to enter into contracts, to institute and defend suits and other legal proceedings, and to do all other things necessary for the purpose of its constitution". This section is explicit and gives sufficient authority to registered Co-operative Societies to operate freely without hinderance in the interest of their members. Section 33 (a) and (d) further strengthens the position of societies by making room for the deposit or investment of societies fund. "A registered society may invest or deposit its funds -

- (a) "in a Government savings bank or with any bank or person carrying on the business of banking approved for the purpose by the Registrar; or

- (b) in any securities issued or guaranteed by a Government of a country of the Commonwealth; or
- (c) with any other registered society approved for the purpose by the Registrar; or
- (d) in any other mode approved by the Registrar".

In concluding this point I would wish to observe that the only possible stumbling block for Co-operatives would be the attitude of Government personnel responsible for Co-operative development. If there is goodwill and understanding on their part Co-operatives can flourish and pass the test. This does not mean that the regulatory functions of Audit, Inspection and Registration must be relaxed.

2.5 The Gambia has been fortunate to maintain the multiparty system of democracy which obtained in the country prior to our gaining independence from Britain. The Co-operative Movement has grown under a multiparty political system of democracy in which citizens have a right to belong to a political party of their choice even if they are members of the civil service. The Gambia enjoys democracy and this is clearly seen not only at Parliamentary, Municipal, Chieftaincy elections but also at Annual General Meetings of Societies where Co-operators belonging to different shades of opinion must elect their leaders.

The basic reason for such a state of affair is that the members of Co-operatives associate for the promotion of their economic and social interests. In the Gambian situation there is hardly any need for many new provisions in the Co-operative Law.

2.6 There is no doubt that The Co-operative Societies Law in its present form despite several amendments and improvements is not well understood by those for whom it is intended. It is voluminous and written in legal jargon that is not easily understood by semi-literate members let alone illiterate members. In most developing countries, the Gambia being no exception, office bearers are illiterate and do not understand the complex business of the Societies which they are entrusted to manage. In a situation where Government



involvement is relaxed and the movement is allowed to go it alone, there is bound to be domination by employees of societies. Apex/tertiary societies would normally assume the role of masters rather than servants of the Primary Co-operative Societies/Unions. The need for few changes in the Cooperative Law to bring it in line with the socio-cultural realities of the Gambian situation cannot be overemphasised. Some revision, elaboration, simplification of the Gambian Co-operative Law have been effected, but is yet to be passed by Parliament.

### III. ANALYSIS OF WRITTEN OR CUSTOMARY LAW GOVERNING MUTUAL ASSISTANCE ORGANISATION

3.1 The Co-operative structure permits participatory decision-making and a self-help approach to shared problems and goals. Along these lines, it is important to state that Co-operatives were developed in our countries to compliment the efforts of governments in promoting economic and social development especially in the rural areas. Accordingly Co-operative Laws were enacted, enabling the establishment and functioning of co-operatives. On the other hand, there are customary laws which are still applicable, but no African government is expected to trigger off any development effort based on such laws. However, we all know that the rural population live in a social system based on customary laws that are suited to their needs.

In the Gambian case, informal approach to Co-operative organisation focuses great attention on satisfying the needs of members, and more so the institutions of a decentralised mode of management where members have better control over operations. However, these organisations by their peculiar nature do not exist because of a particular law but are there to render services to their members.

Normally, every Gambian village has one or more groups called Kafo/Compin. The terms refer to various kind of organisations of men, women, or youth in a village or town.

Women Kafo/Compin are more vigorous and are economically and socially more important than those formed by men. The strength of the groups depends much on the personalities of the leaders and the nature of their functions.

Most of the KAFO/Compins are in existence:

- (a) to mobilize labour for group farming in order to generate surplus food for the dry season; (b) to generate cash income from members' contribution and from group labour hired out as well as from other activities; and (c) to foster group solidarity.

The other traditional mechanism is the OSUSU group which is a rotating savings and credit association, usually organised at all segments of the society. Membership is based on age, sex, class or occupation and can be large or small. The number of members ranges between (10) and (80). All members make fixed contributions of money at regular intervals (daily, weekly or monthly) to build a fund from which members receive equal interest-free pay-outs in rotation. Since members live in a closely knit community and have intimate knowledge of each other, the risk is minimal. The loans are guaranteed by bona-fide members to the limit of their own regular payments. Non-members cannot benefit from this scheme.

There is another type of group that is socially motivated. In this type of organisation members come together to satisfy their social needs. Contributions are paid weekly, or monthly and members in rotation host the social functions.

This kind of group is very common among women and serves as a useful tool at ceremonies especially when a member has cause to celebrate a wedding or a naming ceremony for herself or members of her family.

In a case of this nature the group will not only turn up to show solidarity but individual members also give presents both in kind and in cash. The advantages of this traditional set up are that it promotes greater solidarity among members and can pursue economic activities when the need arises.

The efforts of these organisations provide an opportunity for members to participate fully in any decision-making process. The set of agreements voluntarily entered into by the members regarding their relationship with each other, their rights and duties, and the functions and general running of the organisation are based on social norms. In other words, there are no written rules. The group is jointly liable. Mandatory respect of the rules, normally prevails. In the case of the structured Co-operative, the set rules are protected and guided by the Registrar of Co-operatives and the members.

In analyzing the two concepts, the following factors should be taken into consideration:

(a) Establishment

These organisations are established regardless of prescribed laws by the state. With Co-operative societies, there are laws or regulations governing registration.

(b) Approval:

Co-operative Societies have to seek approval for registration from the Registrar of Co-operatives. In the case of traditional organisations, there are no statutory regulations governing their existence. These organisations work according to unwritten rules. For example, the Registrar can refuse to register a society based on reasons of non-viability.

The traditional organisations do not take viability into account when taking a decision to be established. Their formation is based solely on the economic or social needs of members.

(c) Rights and Obligations of Members:

The traditional organisation is of great importance for the member, as it improves the member's social standing and recognition by his fellow members. Each member is expected to pay a certain amount which is agreed upon when the organisation is started. In the case of Co-operative societies, the money contributed (paid-up share capital) is laid down in the By-Laws.

The member has the right to participate at meetings, vote and be elected and benefit from the services of the society.

(d) Rights and Obligations of the Leaders of the Groups

Decisions are taken by certain persons who are recognized by all. The meeting of members may be the supreme decision-making body in consultation with the elders, village head or chief. In Co-operative societies, the general meeting of members is the supreme authority in all matters concerning the Co-operative. The general meeting of members which is convened at least once every year, elects the committees, and decides on the honorarium for their services.

(e) Dissolution of the group:

In Co-operative Societies, there are several reasons specified in the law which can result in the dissolution of a society. The Registrar may order dissolution based on non-viability of the society or decision by two-thirds of members at a special general meeting. In the traditional organisation, dissolution can take place at any time.

(f) Role of Customary and Administrative Authorities

The chiefs, village heads or elders do participate in certain decision-making of the traditional organisations. However, traditional groups do not pose any threat to the power of the elders or chiefs. Instead it reinforces their powers. In Co-operative societies, participation of the chiefs, village heads or elders, is limited to an advisory role, where necessary. There is no interference by the elders or the chief in the daily administration of Co-operative societies.

Traditional organisations have shown a great internal dynamism and a strong endogenous capacity for organisation. In effect, most of them are established through the initiative of their members. It is therefore important to note that the satisfaction of the needs of members is the most important point to be considered when dealing with the question of traditional organisations.

#### IV. CONCLUSIONS

The Government of the Gambia has set up a Law Reform Commission charged with the responsibility to review and revise where necessary, the Laws of the Gambia. In view of the fact that experts on co-operative Legislation can be made available, a consultancy was commissioned through the ILO Co-operative Development Project ILO/NOR/85/GAM/01.

The terms of reference for the consultancy is attached to serve as point of reference. As specified by the duration of the study, it is possible that some areas have not been exhausted, nevertheless a very serious effort has been made to effect the necessary changes, additions and improvements in the Law to make it more relevant to the Gambian situation. Several amendments have been proposed and the Ministry of Agriculture supports the recommendations.

In view of the limitations set in the guidelines to this paper, I will make reference to a few sections of the Act.

In an attempt to emphasise the socio-economic importance of Co-operatives and the need for the Government of the Gambia to create a healthy environment for Co-operative Development, a new preamble has been added to explain the situation. There is a new introduction to the Co-operative Societies Act, which gives the definition, objectives, and operation of a Co-operative society. It aims at ensuring that users have the same concept. ILO recommendation 127 is relevant.

A new section (5) has been introduced which touches on development and protection of the independence of the Co-operative Movement.

The state should guarantee voluntary affiliation, democratic self-management and autonomy of the Co-operative Movement and at the same time create a favourable atmosphere for Co-operative Development.

There is a slight improvement in the provision for registration. The portion that deals with deferred registration has been improved by adding the following to the text. "A decision by the Registrar not to register a society, its By-Laws or amendment shall be accompanied by reasons enabling the society to remedy the missing provision". Provision has also been made for Provisional Registration which gives a chance to societies to satisfy the requirements in (2) years trial instead of (6) months as provided in the existing legislation.

In conclusion, I would like to emphasise that inspite of the assistance Co-operatives receive from Governments Co-operative Movements, and International Donor Agencies, the objective will not be attained if the following are not given priority.

- (1) Intensive membership education with clear cut objectives and where possible coordinated.
- (2) Reorientation of the Co-operative leadership.
- (3) Impress on Governments to pursue ILO Recommendation (127).

I thank you all for your attention.

ALLIANCE COOPERATIVE INTERNATIONALE

BUREAU REGIONAL POUR L'AFRIQUE DE L'OUEST

01 BP. 3969 ABIDJAN 01 (COTE D'IVOIRE)

TELEPHONE: 21.43.27

TELEX: 22629 ACIABJCI

TELEFAX: (225) 22.15.21

TELEGRAM.: INTERALLIA ABJ

COMMUNICATION PRESENTEE PAR DODOU NYANG

DIRECTEUR DU SERVICE D'APPUI AUX COOPERATIVES, REPUBLIQUE DE GAMBIE

SEMINAIRE DE L'ALLIANCE COOPERATIVE INTERNATIONALE

CONAKRY, REPUBLIQUE DE GUINEE

-:-:-:-:-:-:-:-:-:-:-

LEGISLATION COOPERATIVE,  
DEMOCRATIE POLITIQUE ET LIBERALISATION DE L'ECONOMIE  
EN AFRIQUE DE L'OUEST

Je me sens très profondément honoré par le Bureau Régional de l'Alliance Coopérative Internationale pour l'Afrique de l'Ouest qui m'offre l'occasion de présenter une communication à l'auguste assemblée que vous constituez. Vous conviendrez, j'en suis certain, que le sujet abordé, dont l'intérêt et l'utilité sont indiscutables, ne peut être épuisé dans le cadre limité de cette communication. Néanmoins, je vais essayer de me concentrer sur les points saillants.

L'histoire de la législation coopérative en GAMBIE remonte à 1946, à l'époque où l'administration coloniale britannique diffusa un modèle de législation coopérative dans toutes les colonies, les exhortant à promulguer des lois et nommer des Directeurs ainsi que le personnel nécessaire pour assurer la promotion des coopératives. La loi sur les Associations Coopératives, Chapitre 33, en GAMBIE fut promulguée en 1950 et un Ministère chargé des coopératives fut créé quelques années plus tard.

La loi sur les Organisations Coopératives en GAMBIE est conçue sur le modèle de la loi indienne de 1904. Malgré plusieurs amendements et modifications il y a quelques paragraphes qui méritent une attention particulière.

Il serait déplacé de débattre certains aspects du développement coopératif en GAMBIE sans faire référence aux initiatives prises localement pour organiser les fermiers en structures associatives d'auto-promotion.

Dans les années 1920, le réformateur gambien M. E. F. SMALL fit quelques tentatives afin que les fermiers se regroupent pour la commercialisation de leurs produits, au sein d'une large association couvrant l'ensemble du pays.

L'association n'a pas survécu à l'épreuve du temps par manque de capitaux et de savoir-faire pour mener à bien l'entreprise. Le premier type de coopérative reconnu en tant que tel en GAMBIE, fut les Coopératives d'Épargne et de Crédit, qui se trouvaient concentrées dans la zone coloniale connue aujourd'hui sous le nom de Grand Banjul. Il fallut attendre 1957 pour voir s'établir avec succès la première coopérative de commercialisation de produits à Kanifing-Kombo Saint Mary. Le mouvement a connu des débuts modestes, puis il a grandi et, en 1959, les Unions locales ont mis sur pied la Gambia Co-operative Central Banking and Marketing Union Limited (G C C B & M. U LTD) afin de faciliter les opérations de commercialisation et de financement au



niveau des District Unions (associations régionales). Pendant cette période, le Gouvernement a fourni l'aide nécessaire afin de faciliter les opérations de la GCCB & M. U LTD, sous la forme d'un capital de démarrage d'un montant de 10.000 livres. C'est seulement en 1971, que le Gouvernement gambien créa la Gambia Commercial & Development Bank (la Banque Gambienne de Développement et de Commerce) : GCCB et que la GCCB & M.U. LTD fut débaptisée Gambia Co-operative Union lfd (GC) abandonnant ainsi la fonction bancaire. Ce qui eut pour effet de donner plus d'assise à la GCDB (Banque Gambienne de Développement et de Commerce) dans la mesure où toutes les institutions para-étatiques devaient ouvrir un compte chez eux. La GCU (Union Co-operative Gambienne) ne fut pas classée dans la catégorie des Institutions Financières conformément à la Loi sur les Institutions Financières, et en conséquence elle ne peut emprunter auprès de la Banque Centrale de la Gambie comme les autres institutions para-étatiques telle que la GPMB, qui s'occupe de la commercialisation des arachides en tant qu'exportateur principal.

La loi sur la GPMB accorde également à la GPMB le monopole sur l'exportation des arachides, de l'huile et des résidus, bien que le mouvement coopératif, à travers la Gambia Co-operative Union Ltd (GCU), détienne à peu près 80 % de la production d'arachides en Gambie.

Il est néanmoins agréable de porter à la connaissance de cette auguste assemblée que depuis l'adoption du programme de redressement économique par le Gouvernement de la Gambie, les coopératives ont la possibilité de se développer sans entrave.

En 1988, la commercialisation des arachides fut libéralisée par le gouvernement et obligation fut faite à la GPMB d'acheter les arachides à raison de 3 tonnes au minimum auprès des fermiers et à leurs différents dépôts. Le chiffre de 3 tonnes fut révisé et plus tard ramené à 1 tonne. En dépit de ces obstacles qui jonchaient le chemin, les coopératives ont réussi à survivre.

Le Gouvernement a pris d'autres mesures dans le cadre de la libéralisation du commerce des arachides en ouvrant le marché de l'exportation des arachides à tous les opérateurs économiques et en leur rendant disponibles à des coûts à déterminer, les usines de transformation de la GPMG.

## II/ DESCRIPTION ET ANALYSE DE LA LOI COOPERATIVE

### 2.1 Pour débattre la question de l'autonomie des coopératives

dans le contexte africain, il faut examiner l'évolution du mouvement coopératif par rapport aux "principes de Rochdale" qui aujourd'hui, constituent la base des principes coopératifs à travers le monde.

Pour la Gambie, comme pour la plupart des anciennes colonies britanniques, la coopération s'écrivait avec un c majuscule ; elle était initiée par la puissance coloniale qui présumait que les coopératives étaient la solution aux problèmes des fermiers africains. Considérant la réussite des coopératives en Europe et en Amérique du Nord, le gouvernement britannique déploya de très sérieux efforts pour fournir un modèle d'Ordonnance Coopérative dans toutes les colonies et il exhorta les Gouverneurs/Administrateurs à promulguer des lois coopératives, nommer des Directeurs responsables du développement coopératif ainsi que le personnel nécessaire à l'exécution de la mission. Ce type de développement diffère beaucoup de celui préconisé par les "Equitables Pionniers de Rochdale" dans la mesure où le premier est initié de l'extérieur et le dernier intervient sur l'initiative des gens, réponse aux besoins qu'ils ressentent.

Considérant le contexte dans lequel les coopératives ont vu le jour, il n'est pas dû au hasard que la Loi sur les coopératives donnent de nombreux pouvoirs au Directeur/Ministre chargé des coopératives. Ces pouvoirs ont été prévus par la Loi pour prévenir les abus d'autorité d'une part, et pour faciliter un développement orienté (sous tutelle) d'autre part. Je vais essayer d'illustrer ce que je dis par quelques exemples. Au paragraphe 8 de la Loi sur les Coopératives, l'existence légale des coopératives est reconnue "la déclaration d'une association coopérative fait de cette association un corps constitué dont la dénomination est celle sous laquelle il a été enregistré, dont la durée de vie est reconduite sans limite, et qui a le pouvoir de détenir des biens, de passer des contrats, d'entamer des poursuites et de se défendre ou s'engager dans toute autre procédure légale et d'entreprendre toute démarche nécessaire relative à sa constitution".

Cette disposition légale crée un environnement sain pour le développement coopératif et permet ainsi aux dirigeants des coopératives d'acquérir et de garantir des biens en propre pour la coopérative. De la même façon, une coopérative régulièrement déclarée peut passer des contrats avec ses membres quand des prêts sont consentis, contrats dont le règlement est passible des tribunaux.

La loi sur les coopératives prévoit une disposition garantis-

sant les droits et les obligations des membres qui jouissent d'un droit d'appel vis-à-vis des décisions prises par le Directeur sur les questions qui touchent à leur autonomie. La Loi gambienne sur les coopératives établit des critères stricts relatifs à la qualité de membre, qu'il s'agisse d'un adulte ou d'un mineur. Il existe d'autres dispositions concernant la qualité de membre, elles sont relatives à l'âge, au lieu de résidence, au statut de propriétaire terrien ; ce sont là quelques exemples pour montrer ce qui relève de la compétence du comité de Direction des associations coopératives.

L'Assemblée Générale Annuelle est un autre instrument qui donne de l'autonomie aux coopératives ; les membres dirigeants y sont élus et reçoivent un mandat d'une durée généralement indiquée dans le Règlement intérieur de la Coopérative pour gérer ses activités. L'article (23) de la loi stipule que l'Assemblée Générale Annuelle doit être convoquée par le comité de direction dès que le rapport d'audit comptable de la coopérative soumis par le Directeur ou toute autre personne autorisée par lui, est remis au Comité. L'Assemblée Générale Annuelle doit être convoquée dans un minimum de huit jours francs.

L'article ci-dessus mentionné responsabilise les membres du Comité de direction qui doivent s'assurer que les membres de la coopérative ou leurs représentants sont informés des résultats obtenus par leur coopérative au cours de l'exercice financier écoulé.

Il existe dans la loi un garde-fou permettant de contourner un éventuel abus de pouvoir de la part du comité de direction concernant la convocation de l'Assemblée Annuelle ; le Directeur/Ministre peut convoquer l'Assemblée Générale Annuelle qui peut tout autant que l'autre, valablement délibérer. Ce type de pouvoir ou d'autorité donné au Directeur/Ministre peut être analysé de deux points de vue différents. L'aspect positif est que cette disposition de la loi garantit l'équité et empêche que certains membres du Comité ne dominent pendant une longue période les activités de la coopérative au détriment des intérêts des membres.

L'article (24) de la loi indique clairement le rôle de l'Assemblée Générale Annuelle. L'Assemblée Générale crée les conditions d'un environnement sain afin que les membres exercent démocratiquement leurs droits dans le choix de leurs leaders. Et je cite :

a) - d'adopter le procès-verbal de l'Assemblée Générale de l'Année précédente ainsi que de toute autre Assemblée Générale

extraordinairement ;

b) - d'examiner les rapports du Comité, le bilan et le rapport d'audit comptable de la coopérative soumis par le Directeur/Ministre ou la personne autorisée par lui, pour l'exercice écoulé ;

c) - de donner le quitus financier et au cas où le quitus est refusé de saisir le secrétaire de l'AG pour qu'il en informe le Directeur/Ministre qui devra examiner et statuer sur le problème, sa décision concernant l'exactitude de la comptabilité est irrévocable et définitive ;

d) - de recevoir et statuer sur toute plainte venant des membres qui ne seraient pas d'accord avec une décision du comité de direction ; notification de cette plainte devant être donnée au secrétaire de l'AG deux jours au minimum avant la tenue de l'AG ;

e) - d'élire le Comité de Direction pour l'exercice suivant, et ;

f) - de traiter de tout autre sujet concernant la coopérative.

Lorsque nous parlons d'autonomie dans le contexte de la coopération, nous envisageons autant l'aspect politique que l'aspect économique du problème. Nous sommes parfaitement conscients que la plupart des coopératives tant primaires que secondaires sont financièrement faibles et n'ont pas toujours les meilleurs dirigeants. Cet état de fait les rend très vulnérables face aux interventions et parfois face à la domination exercée par les fonctionnaires de l'Etat.

2.2 Beaucoup de coopératives agricoles ont recours à la garantie de l'Etat pour avoir accès aux Banques Commerciales et au Crédit. L'Etat touche non seulement des intérêts pour garantir le prêt mais s'assure également que le prêt est remboursé. Le Ministre chargé de la tutelle coopérative conformément aux dispositions de la Loi, nomme des membres qui siègent au Comité de direction de la coopérative secondaire/faïtière pour représenter les intérêts de l'Etat. Même si l'intention n'est pas de gêner le fonctionnement démocratique de la coopérative, dans la pratique, l'intervention de l'Etat ralentit inconsciemment le processus d'autonomie du mouvement coopératif.

Il n'est pas rare, dans le cadre de projets de développement rural, trouver ceux qui sont chargés des crédits pour les coopératives et populations rurales, impliqués dans le processus de mise en oeuvre du crédit.

La raison de cet état est simple. Les coopératives ont besoin de ressources financières pour mettre des intrants à la disposition de leurs membres, mais comme elles sont économiquement faibles, elles acceptent tout ce qui peut faciliter pour leurs membres, l'accès au crédit bancaire. Ce genre d'arrangement ne favorise pas l'autonomie des coopératives mais, au contraire, tend à faire croire aux membres, notamment dans les régions où le niveau de conscience des membres est faible, que la coopérative est une extension de l'Etat.

2.3 La Loi coopérative favorise la participation, la cohésion sociale, la transparence, la solidarité et la démocratie dans les coopératives. Il apparaît clairement dans la législation coopérative que l'autorité suprême est détenue par l'Assemblée Générale. Les articles 23 et 24 de la loi sont pertinents. Il existe une disposition de la loi sur les coopératives qui fait obligation de tenir les membres informés. Afin de s'assurer de la participation des membres et d'éviter ainsi toute domination par un petit nombre, la loi prévoit qu'il faut un quorum généralement indiqué dans le règlement intérieur.

Un rapide coup d'oeil aux paragraphes 35, 36 et 37 de la loi, permet de se rendre clairement compte des intentions du mouvement coopératif. En situation normale, le Directeur/Ministre des coopératives organise une inspection régulière des coopératives et procède à un audit annuel de toutes les coopératives reconnues et les rapports d'audit sont soumis au comité de direction des différentes coopératives pour être ensuite examinés par l'Assemblée Générale Annuelle.

Le paragraphe 24 de la Loi accorde à tous les membres les mêmes droits pour mener les activités de leur coopérative. Le Président bénéficie d'une voix prépondérante pour, uniquement, départager un nombre de voix exaequo lors d'un vote. Afin de développer l'esprit de solidarité entre les membres, le paragraphe 34 alinéa (2) de la Loi encourage la création de caisse d'entraide qui permet de venir en aide à ceux qui sont dans le besoin et ainsi d'établir la confiance sur le plan local et international.

Conformément à la Loi sur les coopératives, "la qualité de membre s'applique à une personne ou à une association reconnue qui soumet une demande pour être enregistrée comme coopérative et à une personne ou à une association reconnue à qui le droit d'adhésion est accordé après déclaration conformément au règlement intérieur".

Le paragraphe 21 alinéa (1) - (5) donne les conditions

d'adhésion pour une Association reconnue et ne fait pas de distinction entre homme et femme, mais stipule 18 ans comme âge minimum requis. Il y a, cependant, une très utile disposition au paragraphe 21 alinéa (3) qui stipule qu'un élève âgé de plus de 8 ans peut adhérer à une coopérative scolaire reconnue. Les exemples cités montrent clairement que la loi prévoit les dispositions adéquates pour encourager la participation des femmes et des jeunes.

2.4 Le processus de privatisation de l'économie nationale donne l'occasion aux coopératives de développer et jouer leur rôle dans le développement économique national. Je vais à nouveau me référer au paragraphe 8 de la loi, chapitre 33. "La déclaration d'une association est celle sous laquelle elle a été enregistrée, dont la durée de vie est reconduite sans limite, et qui a le pouvoir de détenir des biens, de passer des contrats, d'entamer des poursuites et de se défendre ou de s'engager dans toute autre procédure légale et d'entreprendre toute démarche nécessaire relative à sa constitution." Ce paragraphe explicite et donne suffisamment d'autorité aux coopératives reconnues pour fonctionner librement dans l'intérêt de leurs membres. Le paragraphe 33 alinéa (a) et (d) enforce davantage la position des coopératives en leur permettant de faire un dépôt ou d'investir les fonds de la coopérative. "Une association déclarée peut investir ses fonds ou les mettre en dépôt".

- a - "Dans une Banque d'Epargne de l'Etat ou dans toutes banques à travers toute personne s'occupant d'activités bancaires accréditée à cet effet par le Directeur (Ministre) ; ou
- b - Dans toute obligation émise ou garantie par l'Etat d'un pays du Commonwealth ; ou
- c - Dans toute association reconnue accréditée à cet effet par le Directeur ;
- d - De toute autre façon qui soit acceptée par le Directeur (Ministre)".

En conclusion sur ce point, je souhaiterais faire observer que l'attitude des fonctionnaires de l'Etat chargés du développement coopératif, constitue la seule pierre d'achoppement pour les coopératives. S'ils font preuve de bonne volonté et de compréhension, les coopératives peuvent s'épanouir et réussir. Ce qui ne signifie pas que les audits réguliers, l'inspection des coopératives et leur re-

connaissance légale doivent être négligés.

2.5 La Gambie a eu la chance de maintenir un système démocratique multipartite qui a été mis en place avant l'accession du pays à la souveraineté nationale. Les coopératives se sont développées dans un système démocratique de multipartisme dans lequel les citoyens ont le droit d'appartenir au parti politique de leur choix, même s'ils sont fonctionnaires. La Gambie chérit la démocratie et cela est clairement illustré au moment d'élire des représentants, non seulement au niveau du Parlement, des Municipalités et des chefferies, mais également au niveau des Assemblées Générales Annuelles des Coopératives, quand les coopératives de toutes les tendances d'opinion doivent élire leurs dirigeants.

2.6 Il ne fait aucun doute que la loi sur les associations coopératives en l'état, malgré plusieurs amendements et améliorations, n'est pas bien comprise par ceux à qui elle est destinée. Elle est volumineuse et rédigée dans un jargon juridique qu'il n'est pas facile de comprendre pour des semi-lettrés, sans parler d'analphabètes. Dans la plupart des pays en développement, la Gambie ne faisant pas exception, les gérants de coopératives sont analphabètes et n'entendent rien aux activités complexes des coopératives qu'ils ont la charge de gérer. Dans une situation où l'implication de l'Etat est relâchée et le mouvement livré à lui-même, il faut s'attendre à ce que les employés des coopératives exercent une certaine domination. Les coopératives faïtières : tertiaires devraient normalement assurer le rôle de maîtres plutôt que celui de serviteurs vis-à-vis des coopératives/unions primaires. On ne peut que souligner la nécessité d'apporter quelques modifications dans la loi sur les coopératives afin de la mettre en phase avec les réalités socio-culturelles de la Gambie. Des corrections, simplifications ont été déjà apportées à la loi gambienne sur les coopératives, mais il reste à les faire ratifier par le parlement.

### III/ - ANALYSE DE LA LOI ECRITE OU COUTUMIERE CONCERNANT L'ASSISTANCE MUTUELLE

3.1 La structure coopérative favorise la prise de décision participative et une approche autosuffisante des problèmes et des objectifs en commun. Il est important de dire ici que les coopératives se sont développées dans nos pays pour compléter les efforts des Gouvernements, pour promouvoir le développement social et économique,

notamment dans les zones rurales. Des lois coopératives ont été promulguées en conséquence afin de permettre la création et fonctionnement des coopératives. D'un autre côté, il existe des lois coutumières qui sont toujours applicables, mais aucun gouvernement africain ne peut déclencher des efforts de développement basés sur ses lois. Toutefois, nous savons tous que les populations rurales vivent dans un système social fondé sur des lois coutumières qui sont adaptées à leurs besoins.

Dans le cas de la Gambie, l'organisation coopérative informelle concentre une grande part de son attention à la satisfaction des besoins des membres et à l'institution d'un mode de gestion décentralisé dans lequel les membres ont un meilleur contrôle des opérations. Toutefois, ces organisations de par leur nature particulière ne sont pas le produit d'une loi, mais leur existence se justifie par les services rendus à leurs membres.

En général, dans chaque village gambien, il y a un groupe ou davantage, appelé KAFO/COMPIN. Ces termes font référence à plusieurs types d'organisations d'hommes, de femmes ou de jeunes dans un village ou une ville.

Les groupes des femmes KAFO/COMPIN sont plus vigoureux, économiquement et socialement plus importants que ceux formés par les hommes. La force des groupes dépend beaucoup de la personnalité des dirigeants et de la nature de leurs fonctions.

La plupart des KAFO/COMPIN ont pour rôle :

- a - de mobiliser la main-d'oeuvre pour cultiver en groupe afin de produire des excédents de nourriture en prévision de la saison sèche ;
- b - de générer un revenu alimenté par la contribution des membres et par les groupes de travail dont on vend les services et par d'autres sources d'activité ;
- c - de fortifier la solidarité de groupe.

L'autre système traditionnel est constitué par le groupe OSUSU qui est une association tournante d'épargne et de crédit, et qui fonctionne généralement à tous les échelons de la société. L'adhésion est fonction de l'âge, du sexe et de l'activité ou de la classe sociale. Le nombre d'adhérents peut être grand ou petit. Il varie de (10) à (80). Tous les membres versent une contribution fixe



à période régulière (chaque jour, semaine ou mois) afin de constituer un fond sur lequel les membres reçoivent à tour de rôle la même somme sans intérêts. Comme les membres vivent dans une communauté restreinte, et se connaissent très bien, le risque est minimal. Les prêts sont garantis par des membres bonafides dans la mesure où ils versent régulièrement leur part. Les non-membres ne peuvent bénéficier de cette structure.

Il existe un autre type de groupe qui est socialement motivé. Dans ce type d'organisation, les membres se mettent ensemble pour satisfaire leurs besoins sociaux. Des contributions sont payées à la semaine ou au mois, et les membres assurent à tour de rôle des fonctions sociales.

Ce genre de groupe est très répandu chez les femmes et sert lors de cérémonies, notamment quand un membre célèbre un mariage ou un baptême pour lui-même ou des membres de sa famille. Dans un cas comme celui-ci le groupe ne fera pas seulement preuve de solidarité, mais individuellement, des membres donnent aussi des présents en nature et en argent. L'organisation traditionnelle permet de développer une plus grande solidarité entre les membres et d'entreprendre des activités économiques quand le besoin se manifeste.

Les efforts de ces organisations donnent aux membres l'occasion de participer pleinement à tout le processus de décision. L'ensemble des accords volontairement conclus par les membres concernant leurs relations mutuelles, leurs droits et devoirs, leurs fonctions et la gestion en général de l'organisation sont fondés sur des normes sociales. En d'autres mots, il n'y a pas des règles écrites. Le groupe est collectivement responsable. Le respect obligatoire des règlements est généralement observé. Dans le cas d'une structure coopérative, l'observation des règlements est assurée par le Directeur (Ministre) des coopératives et par les membres.

De l'analyse des deux concepts, on doit retenir les éléments suivants :

#### a - La création

Ces organisations traditionnelles se créent sans tenir compte des lois en vigueur dans l'Etat. En ce qui concerne les coopératives, leur reconnaissance est soumise à des lois ou des règlements.

**b - Agrément**

Les coopératives doivent être agréées par le Directeur des coopératives. En ce qui concerne les organisations traditionnelles, leur existence n'est régie par aucune réglementation statutaire. Ces organisations travaillent sans règles écrites. Par exemple, le Directeur peut refuser de reconnaître une association parce qu'elle n'est pas viable. Les organisations traditionnelles ne prennent pas en compte le critère de la viabilité quand elles décident de se créer. Elles ne considèrent que les besoins économiques ou sociaux des membres.

**c - Droits et devoirs des membres**

L'organisation traditionnelle revêt une grande importance pour le membre, car elle lui permet d'améliorer son statut social et d'être reconnu par ses pairs. Chaque membre doit s'acquitter d'une contribution financière qui est conclue au démarrage de l'organisation. En ce qui concerne les associations coopératives, la quote-part (capital action libérée) est fixée par le règlement intérieur.

Le membre a le droit de participer aux réunions, de voter, d'être élu et de bénéficier des services de l'association.

**d - Droits et devoirs des dirigeants des groupes**

Les décisions sont prises par des personnes qui sont reconnues par tout le monde. Les assemblées peuvent représenter l'organe suprême de décision en accord avec les anciens, le chef du village ou le responsable villageois. Dans le cas des coopératives, l'assemblée générale est l'autorité suprême tout ce qui touche à la coopérative. L'assemblée générale qui est convoquée au moins une fois par an, élit les comités de direction des honoraires qu'ils recevront pour leurs services.

**e - Dissolution du groupe**

En ce qui concerne les coopératives, il existe plusieurs raisons indiquées dans le texte de loi qui peuvent conduire à la dissolution d'une association. Le Directeur (Ministre) peut ordonner la dissolution de la coopérative pour raison de non viabilité ou une

Assemblée Générale Extraordinaire par un vote des 2/3 peut décider de la dissolution. Dans l'organisation traditionnelle, la dissolution du groupe peut intervenir à tout moment.

#### **f - Rôle des Autorités Coutumières et Administratives**

Les chefs, les responsables villageois ou les anciens participent à certaines prises de décisions dans les organisations traditionnelles. Cependant, les groupes traditionnels ne menacent jamais le pouvoir des anciens ou des chefs. Au contraire, ils renforcent leur pouvoir. Dans les coopératives, la participation des chefs, les responsables villageois ou des anciens se limitent à un rôle de conseil, quand cela s'avère nécessaire. Il n'y a pas d'interférence avec les anciens ou le chef dans l'administration quotidienne de la coopérative.

Les organisations traditionnelles ont fait preuve d'un grand dynamisme interne et d'une forte capacité endogène à l'organisation. En effet, la plupart d'entre elles ont été créées à l'initiative de leurs membres. Il est donc important de noter que la satisfaction des besoins des membres est l'élément le plus important qui doit être pris en considération quand on traite de la question des organisations traditionnelles.

## **IV/ CONCLUSIONS**

La Gambie a mis sur pied une commission chargée de la Réforme Législative qui a pour responsabilité de réviser les textes de loi quand cela s'avère nécessaire. Etant donné qu'il existe des experts en législation coopérative, une consultation a été organisée à travers le projet du B.I.T. relatif au développement coopératif, référencé I.L.O./N.O.R./85/GAM/01.

Les termes de référence pour cette consultation servent de point de repère. Comme cela est indiqué dans la durée de l'étude, il est possible que certains domaines n'aient pas été examinés ; cependant, il reste que de réels efforts ont été faits pour réaliser les changements nécessaires pour apporter à la loi les ajouts et améliorations qui la rendent mieux adaptée à la situation en Gambie. Plusieurs amendements ont été proposés et le Ministère de l'Agriculture appuie les recommandations qui ont été faites.

Compte tenu du cadre restreint de cette communication, je me référerai seulement à quelques paragraphes de la loi sur les

coopératives.

Un nouveau préambule a été ajouté afin d'essayer de souligner l'importance socio-économique des coopératives et la nécessité pour le gouvernement de créer un environnement sain pour le développement coopératif.

Il existe une nouvelle introduction à la loi, qui définit le terme coopérative, ses objectifs et son fonctionnement. Cette introduction a pour but de s'assurer que les utilisateurs ont la même approche du concept. La recommandation 127 du B.I.T. est pertinente.

Un nouveau paragraphe (5) a été introduit, qui concerne le développement et la préservation de l'autonomie du mouvement coopératif.

L'Etat devrait garantir l'application volontaire, l'auto-gestion démocratique et l'autonomie du mouvement coopératif et en même temps, créer un climat favorable au développement coopératif.

Il y a une légère amélioration dans les dispositions prévues par la loi pour la reconnaissance des associations. La partie qui traite de la reconnaissance différée a été améliorée par un texte supplémentaire : "La décision prise par le Directeur/Ministre de ne pas accréditer une association, son règlement ou ses amendements doit être motivée de sorte que l'association puisse remédier à ses insuffisances". Une disposition de la loi permet également l'Accréditation Provisoire, qui permet aux Associations de satisfaire aux conditions dans un délai probatoire de deux ans au lieu de six mois tel que le prévoit la législation existante.

En conclusion, j'aimerais souligner qu'en dépit de l'aide que les coopératives reçoivent des États, des mouvements coopératifs, des bailleurs de fonds internationaux, l'objectif ne sera pas atteint si l'on n'accorde pas une priorité aux points suivants :

- 1 - Education intensive des membres, avec des objectifs clairement définis et, si possible, coordonnés.
- 2 - Réorientation du leadership coopératif.
- 3 - Pression sur les Gouvernements pour que soit poursuivie la recommandation 127 du B.I.T.

Ministère de l'Economie et des Finances

-----

PROJET D'ASSISTANCE TECHNIQUE  
AUX OPERATIONS BANCAIRES MUTUALISTES  
AU SENEGAL

-----

## PRESENTATION PROJET

OCTOBRE 1990

Le gouvernement du Sénégal, dans le cadre du volet amélioration de l'intermédiation financière de sa politique de restructuration du système bancaire a jugé opportun d'initier un Projet d'assistance technique aux opérations bancaires mutualistes.

Pour mener à bien ce projet, il a été convenu, avec l'appui de la Banque Mondiale et de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) de mettre sur pied, au sein du Ministère de l'économie et des Finances (MEF) une cellule d'assistance technique aux opérations bancaires mutualistes. La Société de développement international Desjardins (SDID) du Canada qui dispose d'une expertise reconnue en matière de mise en place et de consolidation de réseaux mutualistes financiers en Afrique et Amérique latine a été retenue comme agence d'exécution du projet. Cette cellule d'assistance technique à la tête de laquelle se trouve un cadre du MEF à titre de coordonnatrice en chef est composée de deux experts canadiens; (un conseiller sénior en planification et un conseiller en recherche et développement) et de trois cadres sénégalais (2 du MEF et 1 du MDRH).

Le mandat de la cellule d'assistance technique, d'une durée de deux (2) ans (i.e. Avril 1990-Mars 1992) est présenté ci-après.

### ENJEUX

Les enjeux auxquels est confrontée la cellule d'assistance technique peuvent se résumer ainsi;

- rallier les différents intervenants et acteurs autour d'un plan d'action à long terme d'émergence d'un réseau mutualiste prenant appui sur les expériences en cours;
- doter ce réseau des éléments qui lui conféreront la capacité d'offrir des services simples, sécuritaires et viables d'épargne et de crédit;
- préconiser une formule d'institution privée enracinée dans le milieu;
- assurer à cette structure un espace légal et réglementaire ;
- accroître le taux de bancarisation des populations à revenus modestes

## **DIFFICULTÉS PARTICULIÈRES**

Le contexte dans lequel doit évoluer la cellule d'assistance technique pose certaines difficultés qu'il importe de présenter brièvement:

- comment concilier une intervention devant donner des résultats rapides (au vu du vacuum actuel) avec la démarche itérative requise pour l'enracinement d'une mutuelle de nature privée;
- méfiance de certains bénéficiaires quant à la formule mutualiste dûe aux nombreux échecs passés;
- émergence au cours des dernières années de plusieurs projets ayant une approche, une philosophie d'intervention propres et soucieux de préserver leur autonomie;
- résistance de certains projets à une tentative d'harmonisation et à l'acceptation d'une coordination extérieure.

## **PROGRAMME D'INTERVENTION**

Le programme d'intervention envisagé comporte trois grands volets qui correspondent chacun à l'un des grands objectifs du projet et devraient assurer l'atteinte des résultats suivants:

### **Volet 1: Créer un environnement favorable à l'émergence d'un réseau de mutuelles d'épargne et de crédit**

- dynamique de participation des intervenants à l'élaboration de moyens d'améliorer l'offre de services financiers à la population sénégalaise;
- propositions d'harmonisation des pratiques actuelles des acteurs impliqués dans le secteur;
- convention-cadre précisant les conditions et balises d'intervention de tout acteur dans le secteur;
- climat de crédibilité, de légitimité et de confiance créé et entretenu autour de l'idée d'un réseau financier mutualiste;
- connaissance des habitudes et besoins financiers des usagers et recommandations sur les services à promouvoir et leurs coûts;
- connaissance du fonctionnement du secteur informel et propositions sur les services ou liens possibles avec le réseau;
- propositions concrètes de complémentarité avec d'autres structures financières et de collaboration avec d'autres partenaires économiques d'importance.

## **Volet 2: Formuler des propositions de plan stratégique d'appui et d'encadrement d'un réseau bancaire mutualiste**

- formulation des éléments fondamentaux d'un cadre juridique et réglementaire adapté;
- énoncé de politique et de législation du MEF concernant l'autonomie d'administration et de gestion d'une mutuelle financière;
- propositions quant au développement stratégique du réseau;
- propositions de scénarios de développement institutionnel du réseau;
- élaboration d'outils de gestion nécessaires à l'implantation et à la gestion des mutuelles.

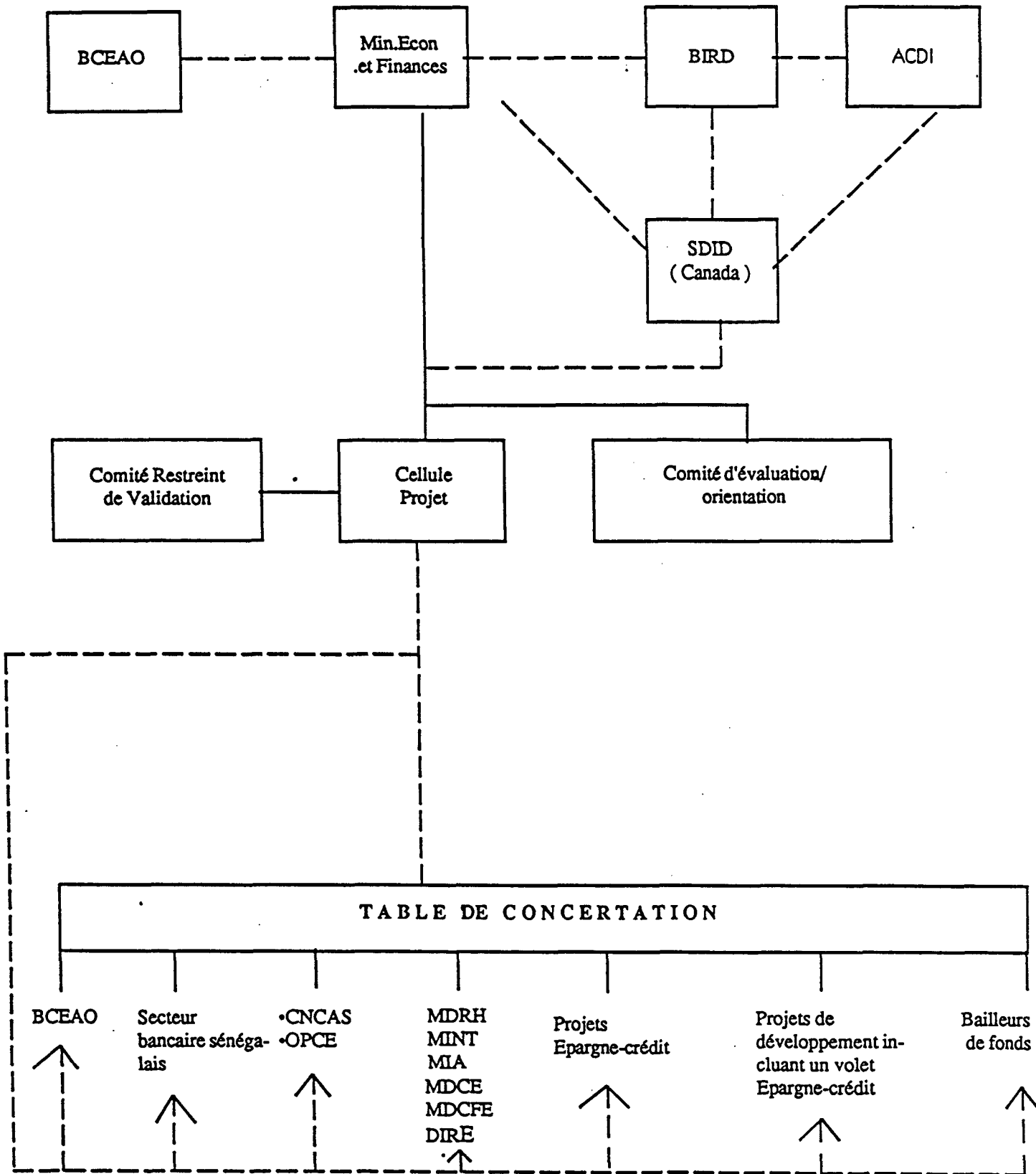
## **Volet 3: Mettre en place une cellule d'appui au sein du Ministère de l'Economie et des Finances**

- opérationnalisation, au sein du MEF, d'une cellule de projet d'appui au réseau;
- formation intensive des ressources du projet aux divers types de mutuelles d'épargne et de crédit;
- information des autorités gouvernementales et bancaires sur le fonctionnement et les particularités des mutuelles;
- élaboration et implantation d'outils d'information et de suivi de l'évolution du projet et de l'évolution des principales expériences en cours;
- propositions quant à la stratégie et aux modalités de l'encadrement administratif que devra fournir le MEF une fois le réseau implanté.



ORGANISATION DE LA CELLULE-PROJET

Organigramme



Relation hiérarchique : —————

Relation fonctionnelle : - - - - -

### Cellule-projet

La cellule projet est composée des personnes suivantes:

- Coordonnateur en chef	Mme Fatou DIAGNE	(MEF)
- Coordonnateur exécutif	M Camille G. MOREAU	(SDID)
- Conseiller recherche/dév	M Jean Bernard FOURNIER	(SDID)
- Economiste-financier	Mme Fayol TALL	(MEF)
- Economiste-financier	M Djibril DIOP	(MEF)
- Agro-économiste	M Mbaye SARR	(MDRH)

La cellule fera appel au besoin à la collaboration de consultants sénégalais et étrangers.

### Le comité d'évaluation/orientation

Ce comité permet aux principaux intervenants de la restructuration du système bancaire de contribuer au processus de planification stratégique du réseau. Cinq réunions de ce comité sont prévues dans le cadre du projet.

### Le comité restreint de validation

Issu de la table de concertation, ce comité regroupe des représentants d'organisations impliquées de façon directe dans les activités reliées à la problématique des mutuelles d'épargne et de crédit. Ce comité a comme principal mandat de valider les produits de la cellule et au besoin de participer à l'élaboration de différents dossiers.

### Table de concertation

Lieu privilégié d'échanges et de discussions entre les organisations et institutions intéressées à la problématique de l'épargne et du crédit au Sénégal, la table de concertation permet à la cellule de transmettre les résultats de ses travaux, de les valider et de susciter l'adhésion du plus grand nombre d'intervenants quant à la stratégie de mise en place d'un réseau de mutuelles d'épargne et de crédit. Ces tables de concertation peuvent être globales, sectorielles ou régionales.

MINISTRY OF FINANCE

---

TECHNICAL ASSISTANCE PROJECT  
FOR SELF-HELP BANKING SCHEMES  
IN SENEGAL

---

PROJECT OUTLINE

OCTOBER 1990

As part of the improvement of the financial market intermediation of its policy on the restructuring of the banking system, the Government of Senegal considered it appropriate to initiate a Technical Assistance Project for Self-Help Banking Schemes.

To carry out the project successfully, it was agreed, with the help of the World Bank and the Canadian International Development Agency (CIDA), to set up within the Ministry of Finance (MEF), a technical assistance unit for self-help banking schemes. The "Societe de Developpement International Desjardins" (SDID) of Canada which has a recognized experience in the establishment and consolidation of financial self-help schemes in Africa and Latin America was selected as the executing agency of the Project. This technical assistance unit which is headed by a senior official of the MEF as Chief Co-ordinator is made up of two Canadian experts (a senior planning adviser and a research and development adviser) and three Senegalese senior officials (two from the MEF and one from the Ministry of Human Resources Development (MDRH)).

The tasks of the Technical Assistance Unit, which is to operate for a duration of two years (April 1990 - March 1992) are presented below.

### CHALLENGES

The leading challenges for the technical assistance unit can be summed up as follows:

- rallying the various operators and beneficiaries around a long-term plan of action for the emergence of a self-help scheme which is based on current experiences;
- endowing the scheme with elements that will enable it to offer simple, safe and viable savings and credit facilities;

- suggesting a form of private institution that is rooted in the environment;
- providing this structure with legal and statutory backing;
- increasing the rate of participation of low-income people in banking.

#### PROJECT MANAGEMENT UNIT

The following persons make up the Project Management Unit:

Chief Coordinator - Mrs. Fatou Diagne (MEF)  
 Executive Coordinator - Mr. Camille Moreau (SDID)  
 Advisor (Research & Development) - Jean Bernard Fournier (SDID)  
 Economist/Financial Officer - Mrs. Fayol Tall (MEF)  
 Economist/Financial Officer - Mr. Djibril Diop (MEF)  
 Agro-Economist - Mr. Mbaye Sarr (MDRH)

The unit may at any time request the assistance of Senegalese and foreign consultants.

#### The Appraisal/Orientation Committee:

This Committee enables the principal operators responsible for the restructuring of the banking system to contribute to the process of strategic planning of the scheme. Five meetings of this Committee have been scheduled within the framework of the project.

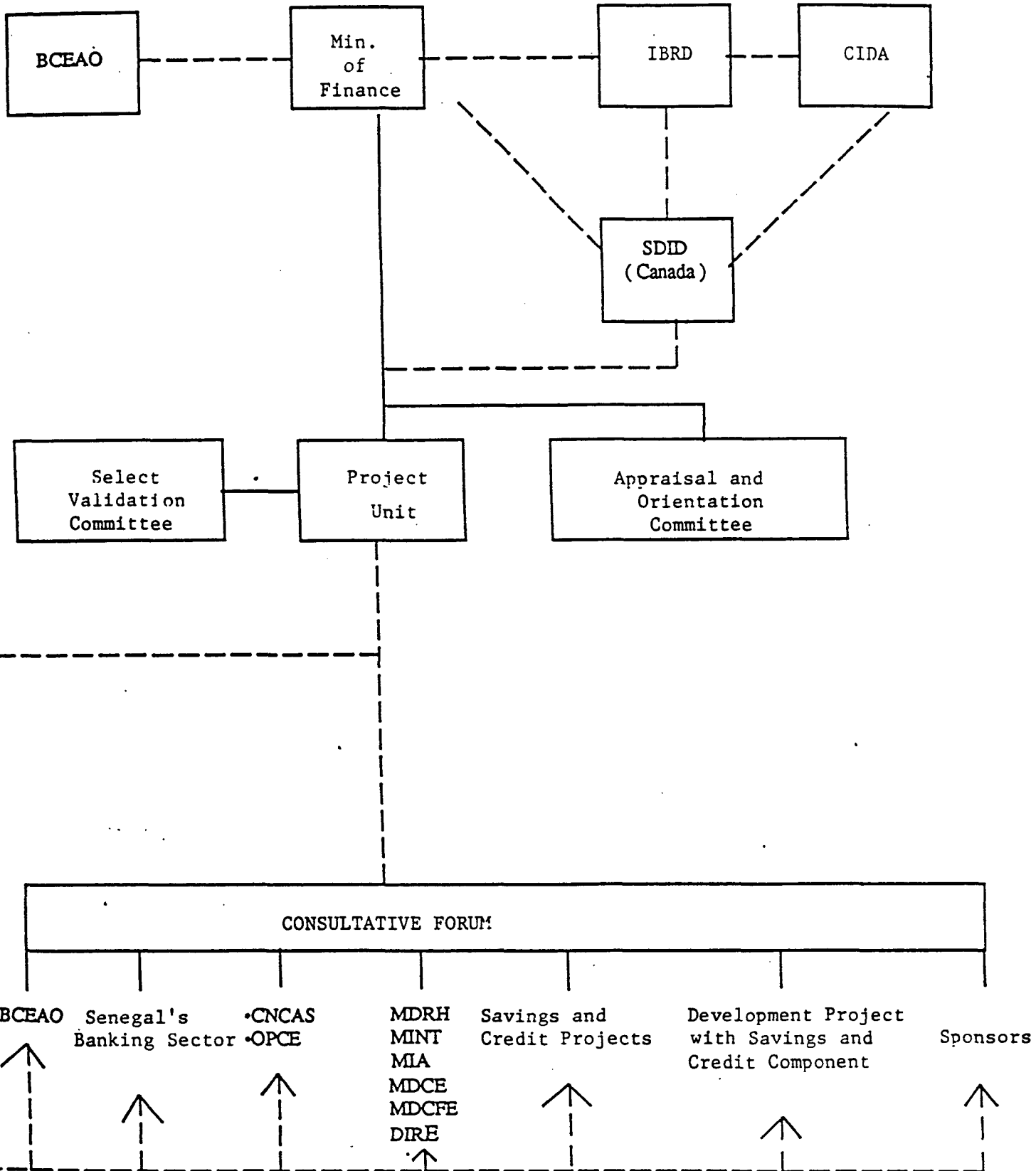
#### The Select Validation Committee

This Committee which emerged from the consultative meeting, is made up of representatives of organisations directly involved in activities linked to savings and credit societies. Its main task is to validate the output of the unit and, if need be, take part in the compilation of various documents.

### Consultative Forum

The ideal venue for the exchange of views and discussions between organisations and institutions interested in savings and credit matters in Senegal, the consultative forum enables the unit to submit the results of its activities for validation and, to attract more adherents to the strategy of establishing a savings and credit scheme. This forum can either take place on a global, sectorial or regional basis.

ORGANISATION OF PROJECT UNIT  
ORGANISATION CHART



Hierarchical Relation : \_\_\_\_\_  
 Functional Relation : - - - - -

### SPECIFIC PROBLEMS

The context within which the technical assistance unit is supposed to operate poses certain problems that are worth mentioning briefly:

- it is difficult to reconcile an operation that is supposed to yield rapid results (considering the present void) with the iterative approach which is needed for the consolidation of a private self-help society;
- some of the beneficiaries are suspicious of the self-help system owing to past failures;
- in the course of the past few years many projects have emerged with their own approach and philosophy and are eager to preserve their autonomy;
- some projects resist any attempt at harmonisation and coordination from outside.

### OPERATIONAL PROGRAMME

The operational programme envisaged consists of three main components which correspond each, to one of the major objectives of the project and should lead to the following results:

#### Component I:

Establishing a conducive environment to the emergence of a network of self-help savings and credit societies.

- dynamic involvement of operators in the preparation of various resources for improving the financial services to be offered to the Senegalese people;



- a conventional framework defining the operational conditions and guidelines in the sector;
- proposals regarding the harmonisation of the current practices of the people involved in this sector;
- an atmosphere of credibility, legitimacy and mutual trust, created and maintained around the central idea of a self-help financing scheme;
- knowledge of the habits and financial requirements of users and recommendations on the services to be promoted as well as their cost;
- knowledge of the operating mode of the informal sector and proposals on the services and possible links with the system;
- concrete proposals which complement other financial structures, and, which are made in collaboration with other important economic partners.

## Component II

Formulating proposals on a strategy of support to and management of a self-help banking scheme:

- formulating the basic elements for an appropriate legal and statutory framework;
- setting forth a MEF policy and legislation concerning the autonomous administration and management of a financial self-help society;
- making proposals for the strategic development of the scheme;

- proposing scenarios for the institutional development of the scheme;
- preparing the management tools required for the establishment and running of the self-help societies;

### Component III

Establishing a support unit within the Ministry of Finance.

- putting a project unit into operation within the M.E.F. to support the network;
- intensive harnessing of the resources of the project for the various types of savings and credit societies;
- providing governmental and banking authorities with information on the management and peculiarities of the self-help societies;
- preparation and establishment of information tools to monitor the progress of the project and the major experiences underway;
- proposals relating to the strategy and the modalities for an administrative supervision of the project by the M.E.F. once the scheme has been established.



INTERNATIONAL LABOUR OFFICE  
BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL  
OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Bureau International du Travail

Séminaire de l'Alliance Coopérative Internationale  
sur la législation Coopérative pour les pays de l'Ouest d'Afrique  
(Conakry, 6 - 8 novembre 1991)

Expériences de la législation coopérative en Europe de l'Ouest et de l'Est

par Dr. Dionysos Mavrogiannis

Chef, Section des Ressources Humaines, de Législation, d'Etudes  
et de Documentation,

Service des Coopératives

Departement du Développement des Entreprises  
et des Coopératives, Genève.

I. Antécédents historiques

Le Séminaire a lieu à un moment très important que connaît le mouvement coopératif international. Alors que dans plusieurs régions du Tiers Monde et en particulier en Afrique, les coopératives et les organisations de type coopératif et précoopératif sont en quête d'une identité répondant à la spécificité de leurs besoins, en Europe aussi, tant à l'Est qu'à l'Ouest, les coopératives traversent un tournant historique quant à leur forme organisationnelle et à leur avenir. Pour mieux répondre à la question quels sont la place et le rôle de la législation coopérative, il serait utile de se rappeler des origines du mouvement ainsi que de ses formes d'action successives.

L'apparition et le développement des coopératives en plein milieu du 19<sup>e</sup> siècle, siècle du libéralisme économique en Europe, ont eu lieu en dehors de toute politique officielle des Etats concernés. Les coopératives, en tant que phénomène économique et social, sont donc dues et liées aux réalités particulières de leur époque ainsi qu'aux besoins réels et vécus par les populations intéressées de différents pays : en Angleterre du 19<sup>e</sup> siècle en pleine voie d'industrialisation, le manque des produits alimentaires, a conduit les ouvriers à la création des coopératives de consommation. En France, post-révolutionnaire et libérale, la précarité des emplois et l'exploitation des ouvriers a mené aux coopératives ouvrières de production. Enfin, en Allemagne le manque des capitaux nécessaires pour le développement de l'agriculture a poussé vers les coopératives de crédit en Europe centrale et dans les pays balkaniques.

La forme juridique utilisée par les premiers coopérateurs de l'époque n'était autre que celle du contrat privé, basé sur le principe juridique de la liberté du droit des obligations, corollaire indispensable du libéralisme économique. Dans cette situation, il était normal que les coopératives fondent leur organisation juridique sur des textes du droit commun, commercial et civil. Tel le fut le cas en Angleterre et dans d'autres pays d'Europe.

Ainsi, pendant longtemps, Etat et coopératives ont-ils vécu côte à côte mais dans une autonomie presque totale et respect réciproques ce qui a ainsi facilité le développement chez des générations de coopérateurs des sentiments d'une farouche indépendance par rapport aux pouvoirs exécutif et publics.

Les textes législatifs ont été remplacés par l'élaboration et l'application d'abord en Angleterre et progressivement dans le reste de l'Europe, des pratiques et des règles régissant l'organisation, l'administration et la gestion des sociétés d'abord de consommation et bientôt de tous les types de coopératives, règles connues et répandues à travers le monde sous le vocable des principes coopératifs. Ceux-ci, sont des règles de conduite de caractère éthique d'abord et juridique ensuite si elles sont consignées dans les statuts (by-laws). Les principes coopératifs, élaborés et révisés de temps à autre par les Congrès de l'ACI, reflètent les valeurs fondamentales du mouvement qui se veut volontaire, démocratique, égalitaire, bénévole et dirigé non vers la réalisation des profits mais plutôt vers le rendement des services aux membres.

## II. Expansion de l'action coopérative et cadre juridique

Avant la fin du siècle passé et surtout à partir de ce siècle, les coopératives de consommation et les coopératives ouvrières de production s'élargissent et se répandent à presque tous les pays du continent européen. Les coopérative agricoles et le crédit furent les nouvelles formes coopératives au moyen desquelles ont été mobilisés l'épargne et le crédit et développé le secteur agricole, en ce qui concerne en particulier l'approvisionnement des agriculteurs en outils, équipements et fournitures en vue d'une meilleure production végétale et animale (volume et qualité). Le développement des sociétés coopératives a atteint les pays méditerranéens et balkaniques dès le début du siècle - surtout les coopératives agricoles - ainsi que les pays actuellement appelés Europe Centrale et de l'Est (coopératives de consommation et de crédit agricole en particulier). L'administration coloniale britannique a proposé le modèle coopératif pour l'augmentation du volume de la production des matières premières dans les pays d'outre mer, comme l'Inde, dès le début du siècle. La législation coopérative de l'Inde des années 1904 et 1912 fut transplantée par la suite dans beaucoup de pays d'Asie et d'Afrique. Juste avant l'accès à l'indépendance, beaucoup de pays francophones d'Afrique furent aussi dotés de législation coopérative d'inspiration européenne.

En s'arrêtant sur la première moitié de ce siècle, il serait utile de jeter un coup d'oeil sur le contenu et le caractère du droit coopératif. Le besoin d'une législation distincte régissant les sociétés coopératives fut ressenti par la formation progressive d'un secteur coopératif de l'économie, séparé des deux autres secteurs, à savoir l'économie publique et l'économie privée.

La spécificité du droit coopératif introduit par des lois et décrets spéciaux reflète donc les caractéristiques distinctes de la société coopérative par rapport à la société publique. La société coopérative tout d'abord est une association (union) de personnes physiques ou morales (juridiques) et non une association de capital comme la société commerciale sous ses multiples formes particulières. Ensuite, alors que toutes les deux, entreprennent des activités économiques et peuvent s'organiser en entreprise, la société coopérative vise à effectuer diverses opérations pour rendre des services à ses membres et non à réaliser des profits. L'une, la coopérative, met ainsi l'accent sur la satisfaction des membres, alors que la seconde, maximise le profit réalisé par le moyen des opérations avec le public, concret et connu ou la clientèle inconnue. En troisième lieu, les règles régissant la constitution et surtout l'administration de la société coopérative

différent de celles régissant la société commerciale. La première (société coopérative) peut être constituée avec ou sans capital, la seconde est fondée premièrement sur le capital. Puis, la société coopérative est administrée selon des règles démocratiques et égalitaires, sans que des facteurs économiques, sociaux, culturels ou autres puissent intervenir et créer des droits privilégiés pour certains sociétaires. D'autres caractéristiques d'ordre socio-économique viennent s'ajouter aux règles précédentes comme la promotion socio-culturelle des membres et la collaboration entre différents mouvements coopératifs au niveau régional et international.

Par rapport à la société coopérative, la société d'Etat ou d'économie publique, diffère aussi de manière radicale. Au cas de la société publique, le capital nécessaire est octroyé par l'Etat, les règles et opérations ne suivent pas celles de la société coopérative ou commerciale, l'administration est confiée à des personnes désignées en dehors de l'entreprise, et la gestion est lourde et bureaucratique. Il conviendrait de faire mention, en dernier lieu, des multiples associations qui ont des objectifs sociaux, culturels, scientifiques, sportifs et similaires. Elles gèrent des fonds et des patrimoines propres destinés à la réalisation de leurs objectifs. Mais elles n'entreprennent pas des activités proprement économiques. Introduites dans les pays francophones d'Afrique, elles sont souvent utilisées pour gérer le processus du développement, mais elles ne sauraient pas remplacer, ni par leur organisation, ni par leur nature, les sociétés coopératives.

Au-delà de la définition de la coopérative, il existe une multitude d'autres particularités qui caractérisent les coopératives et qui font référence directe ou implicite aux principes coopératifs fixés périodiquement par l'ACI.

- Du point de vue des objectifs, les coopératives visent à la promotion économique et sociale de leurs membres et non ni de l'économie nationale de leur pays ni des municipalités dans lesquelles elles ont leur siège.

- le principe qui s'applique aux activités coopératives est celui de la liberté des conventions. Seule limite celle de l'ordre public et des bonnes moeurs.

- le nombre des sociétaires est variable, alors que l'affiliation et la sortie libres et volontaires, pourvu que les candidats ont certaines qualifications exigées par chaque type de coopérative et d'activité.

- la formation du capital initial et variable qui comporte les mêmes droits et obligations pour tous les détenteurs des parts sociales, ainsi que la formation des réserves légales et statutaires et le re-investissement des profits nets constituent la partie cardinale du droit coopératif concernant les aspects financiers.

- mais ce qui est le plus important chez les sociétés coopératives, c'est le démocratie et l'égalité des droits et des obligations pour tous les membres ainsi que l'administration par des organes dont les membres sont élus par et parmi les sociétaires.

- d'une manière générale, le droit coopératif se développe pendant cette période comme un ensemble de règles, indépendantes du reste du droit, mais faisant en même temps partie intégrante du tronc commun du droit privé. Certaines même fonctions des sociétés coopératives, telles que la mise en faillite et les conditions d'engagement, de travail et ce rupture de contrat du personnel salarié sont régies par le droit commercial et de droit du travail. Nous parlons donc dans ces cas précis de la complémentarité que persiste, malgré l'indépendance du droit coopératif, entre ce dernier et le droit commun.

- enfin, le droit coopératif, quant à sa forme, a eu un caractère général, unifié et universel, en ce sens qu'il s'applique en principe sur tous les types de sociétés coopératives.

Après la seconde guerre mondiale, l'action coopérative s'amplifie et s'étend sur tous les sous-secteurs économiques, mais surtout au secteur secondaire et tertiaire (transformation et vente des produits agricoles par les producteurs aux mêmes, transport, assurance, hôtellerie). Des lois coopératives spéciales sont adoptées pour régir des sous-secteurs coopératifs, tel que les coopératives agricoles. Dans le cas de ces dernières, les intermédiaires sont progressivement mis à l'écart et toute la chaîne d'opérations, de la production jusqu'à la vente au consommateur fut plus ou moins maîtrisée par les producteurs unis en coopératives.

### III. Tendances actuelles

Des nouveaux facteurs économiques et sociaux, comme la crise économique, le besoin de combattre le chômage, l'intégration économique européenne, l'attraction des fonds propres et extérieurs à la coopérative, conduisent actuellement à des nouveaux concepts juridiques. Tout d'abord, les législations coopératives de certains pays européens, en cours de révision ou déjà révisés (France, Espagne, Italie), subissent d'importants changements. L'actuel projet de loi en France, relatif à la modernisation des entreprises coopératives du pays, présenté au Sénat au nom du Premier Ministre par le Ministre aux Affaires Sociales, propose des nouvelles orientations tendant à une définition plus élargie de la société coopérative, à une actualisation des dispositions devenues désuètes de la loi de 1947 et au renforcement de la collecte des fonds propres.

Mais au-delà des tendances modernisatrices constatées au niveau national des certains pays - membres de la C.E.E., cette dernière aussi s'est engagée sérieusement dans la voie de reconnaissance et de promotion de l'action coopérative organisée et développée dans le cadre du pluralisme économique, des conditions de concurrence et du besoin de création des nouveaux emplois rémunérés.

Suivant l'Avis du Comité Economique et Social des Communautés Européennes, publié le 28 Septembre 1989, la construction du marché unique sera l'oeuvre d'un ensemble d'agents économiques et sociaux dont le secteur coopératif. La reconnaissance du rôle du secteur coopératif a été faite tant par la Commission de la C.E.E. suite à la Conférence Européenne sur l'économie coopérative, mutualiste et associative du mois de novembre 1986 que par le Parlement Européen (Rapports de MIHR sur le rôle des coopératives (1982), Rapport de Avgerinos sur l'impact des coopératives sur l'emploi (1987) et Rapport de TRIVELLI sur le rôle des coopératives dans les pays ACP (1988).

Selon le susdit Avis "la densité du secteur coopératif à l'échelle des douze membres, représentant 63 m. de membres et 3 m. d'emplois, témoigne de sa vitalité et de son implantation dans le tissu économique local et régional. Le secteur coopératif est un facteur important d'intégration et de cohésion économique et sociale... Les coopératives contribuent non seulement à garantir le pluralisme économique et à renforcer la concurrence entre entreprises, mais également, d'une certaine façon, à défendre la liberté et la démocratie économiques".

Le même Avis du Comité Economique et Social des Communautés Européennes (C.E.) fait à l'adresse tant des mouvements coopératifs nationaux que de la Commission, une série des recommandations dont les trois premières ont affaire au cadre juridique et financier :

- d'examiner ensemble la nécessité éventuelle d'un cadre juridique européen supplémentaire et facultatif pour les entreprises coopératives.
- d'examiner les instruments financiers et fiscaux mis à la disposition des coopératives, ou qui devraient être créés ou adaptés en vue de renforcer leurs fonds propres.

Le cadre juridique, supplémentaire, transfrontalier et novateur est offert par le texte portant statut de la société coopérative européenne actuellement en discussion au niveau des différents organes des C.E..

Il convient d'ajouter ici que le Rapport TRIVELLI (1988) auquel le BIT (ILO) a fait une importante contribution a influencé le contenu des Accords Lomé IV de 1990 aux termes desquels l'assistance technique fournie par la C.E.E. aux pays ACP peut être directement adressée aux groupes-cibles de la population dont les coopératives. Et dans le contexte de ce Séminaire portant sur la législation c'est cette nouveauté des Accords IV par rapport aux Accords précédents qui a une importance particulière pour l'ensemble du mouvement coopératif d'Afrique.

#### IV. Les coopératives dans les pays d'Europe Central et de l'Est

Plusieurs pays de cette région avaient introduit chez eux vers la fin du 19<sup>e</sup> et au début de ce siècle les coopératives de consommation et les coopératives de crédit du type Raiffeisen afin de faire face à deux problèmes majeurs de l'époque : l'un, de ravitailler des grands centres urbains, l'autre pour aider au développement de l'agriculture endettée et même anachronique.

Avant 1917, en Russie, et avant 1945 dans les autres pays de la région, les coopératives de consommation avaient été organisées et elles avaient fonctionné selon les valeurs, principes et pratiques de l'Alliance Coopérative Internationale. C'est de cette époque que datent les grandes Unions Centrales des coopératives de consommation.

Elles ont pu survivre des changements politiques et s'adapter aux nouvelles conditions de l'économie administrative et centralisée. Toutes ont subi l'influence des pouvoirs étatique et politique et toutes ont essayé d'accomplir leurs tâches de ravitailler les populations urbaines et surtout rurales dans lesquelles elles étaient en principe limitées à travailler. Quant aux coopératives artisanales, elles ont fonctionné avec beaucoup de difficultés et elles ont été même interdites, comme en URSS, vers les années 1965.

Par contre, d'autres formes coopératives et paracoopératives ont vu le jour avec beaucoup de succès, comme les coopératives d'habitat et les coopératives agricoles de production, à savoir les fermes collectives utilisant abusivement le nom "coopérative". Pendant cette période de l'économie planifiée, les coopératives, déjà existantes ou nouvellement créées, avaient été fortement étatisées et politisées, alignées sur le postulat de Lénin, lequel considérait les coopératives comme une étape intermédiaire conduisant à la réalisation de socialisme. Les valeurs et

principes coopératifs sur lesquels est basé le mouvement coopératif international furent violés et même méprisés en ce qui concerne en particulier le caractère volontaire, l'autonomie, l'administration par des membres librement élus, la distribution des profits, l'indépendance des cadres coopératifs et la propriété coopérative. La terre fut entièrement collectivisée et étatisée, comme en URSS et en Bulgarie ou partiellement, comme en Pologne. Le résultat en était que l'agriculture n'était pas en mesure de produire autant qu'exigé par le marché intérieur de ces pays alors qu'elle souffrait du manque de capitaux et de renouvellement technologique.

L'organisation et le fonctionnement des coopératives et paracoopératives des pays de la région étaient, dans la plupart des cas, comme en URSS, basés sur des instructions gouvernementales et politiques et non sur des textes législatifs. Pourtant, depuis 1970 dans les pays autres que l'URSS, furent adoptées des lois coopératives, longues et détaillées, orientant les objectifs et activités des coopératives vers le soutien de l'économie nationale plutôt que vers la satisfaction des besoins des membres.

## V. Perestroïka et coopératives

La restructuration d'abord et la privatisation ensuite, de l'économie des six pays de la région (Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie et URSS) avait un impact immédiat et sérieux sur tous les types des coopératives. Le discours de Mikhaïl Gorbatchev devant le Congrès des fermes collectives en mars 1988 et intitulé "Le potentiel des coopératives" avait donné le signal pour la réorganisation des coopératives existantes et pour la création des nouvelles dans tous des domaines économiques et sociaux. La législation qui a suivi en 1987 et surtout celle de 1988 a généralisé l'action coopérative et a élevé le secteur coopératif au même niveau que le secteur socialiste de l'économie, en soulignant au passage le caractère séparé et compétitif du mouvement coopératif. Jusqu'aujourd'hui, des centaines de petites et nouvelles coopératives ont vu le jour, fonctionnant dans un climat d'autonomie mais ne respectant pas les principes coopératifs. Les inconvénients de la loi soviétique de 1988 ont été corrigés par des décrets, décisions et lois successifs sans que la situation devienne plus claire ou sensiblement améliorée.

Des nouvelles lois ont été adoptées avec succès en Tchécoslovaquie en 1990, en abrogeant les lois antérieures, ainsi qu'en Bulgarie. Leur implementation cependant n'est qu'en projet du fait que la privatisation de l'économie n'est pas encore une réalité et que la terre n'est pas distribuée selon des plans encore en discussion. En Roumanie, l'adoption de deux lois coopératives en 1990 également a pu, certes, éloigner les coopératives de l'emprise de l'Etat mais elle n'a pas su créer les conditions indispensables pour le fonctionnement des vraies coopératives travaillant pour le bien de leurs membres. En Pologne, par contre, l'Etat a voulu restructurer le mouvement coopératif en liquidant l'ensemble des Unions régionales (400) et nationales (14) sauf le Conseil Suprême Coopératif par loi adoptée en janvier 1990. La dissolution de ces Unions et leur liquidation étaient suivies d'une vente aux enchères de la propriété coopérative estimée à des milliards de dollars. Une confusion totale ainsi qu'une hostilité de l'Etat envers les coopératives



considérées comme instruments du régime antérieur, régnent depuis d'année dernière en Pologne. La Banque mondiale et le BIT avaient recommandé d'abord d'arrêter de la vente aux enchères de la propriété coopérative qui devait servir à la création et au fonctionnement des nouvelles Unions et ensuite l'élaboration d'une nouvelle loi abrogeant celle de 1982. Malheureusement pour les raisons des rapports de force intérieurs du pays, la loi sur le point d'adoption s'est limitée à amender celle de 1982. Ainsi, la Pologne, le pays le plus avancé dans le domaine de la privatisation de son économie, le pays qui a vu ses Unions coopératives d'être dissoutes et mises en liquidation, est le seul pays ex-socialiste qui maintient la législation coopérative du régime d'avant. La Hongrie n'a pas encore adopté une nouvelle législation coopérative, et elle se confronte à des sérieux problèmes de privatisation de la terre. Mêmes problèmes existent aussi en Tchécoslovaquie où les deux lois de 1990 ne sont pas en mesure d'assurer la pérennité des coopératives, anciennes et nouvelles. Une nouvelle législation transitoire est en discussion, laquelle prévoit la transformation du statut coopératif. Il est aussi envisagé d'abroger les deux lois prise sâivement en 1990 et d'inclure le réglementation juridique concernant les coopératives, dans le Code du droit commercial en préparation.

Ce qu'il mérite d'être signalé ici, c'est la réalité coopérative effervescente et en pleine évolution. Dans ce climat nouveau, les coopératives artisanales et ouvrières de production connaissent un développement rapide. En Bulgarie, en URSS et en Roumanie, ce type de coopératives absorbe une partie de travailleurs sortis de l'économie socialiste et prend même la relève de l'entreprise socialiste dont dans beaucoup de cas les moyens de production passent des mains de l'Etat aux mains des travailleurs organisés dorénavant en petits groupes de travail, autogérés et séparés de l'Etat.

## VI. Problématique juridique et politique législative

Dans quelle mesure la prise de nouveaux textes législatifs peut résoudre le problème du développement du secteur coopératif de l'économie en transition vers la marché libre dans ces pays?

Certes, une nouvelle législation peut définir les nouveaux rapports entre l'Etat et les coopératives en rendant ces dernières indépendantes mais aussi protégées par le régime fiscal et financier ainsi que par la politique des prix. L'Etat doit aussi prévoir des conditions d'enregistrement et de dissolution objectives, garanties par la système judiciaire. Il y a même lieu de restaurer la légalité toute entière, en prévoyant la séparation des trois pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire) en assurant ainsi aux citoyens et aux sociétés coopératives leur droit de libre choix et de libre fonctionnement.

Au-delà ces orientations, limitées et plutôt négatives, de la politique législative, il y a la problématique juridique qui doit engendrer les solutions attendues aux multiples questions organisationnelles, gentionnaires et financières des coopératives en état de transition vers l'économie du marché.

La première question concerne la définition des sociétés coopératives, de leurs objectifs, de leurs activités ainsi que de leur nature juridique, en comparaison avec l'entreprise socialiste, la compagnie commerciale et le syndicat professionnel. Il s'agit ensuite de trouver moyen de re-introduire auprès des coopérateurs, anciens et nouveaux, les valeurs et principes coopératifs qui ont été oubliés et même méprisés hier, inconnus ou insuffisamment connus, aujourd'hui. La statut des employés, en tant que membres potentiels ou des salariés privilégiés est le problème le plus épineux d'autant plus que jusqu'à présent tous les travailleurs étaient membres et en tiraient de ce statut des avantages sociaux et économiques, entre autre la pension, les allocations familiales et les indemnités de maladie et d'accident. La formation professionnelle des employés et l'éducation coopérative des membres doivent être ré-valorisées et créer de nouvelles capacités gestionnaires de l'entreprise coopérative appelée à fonctionner dans le cadre de l'économie du marché. Enfin, la formation de capital dans le cas des pays dont les moyens de production et les richesses se trouvent encore pour la plus part des cas entre les mains de l'Etat, soulève un autre problème auquel se heurtent les coopératives. Il en est de même de la question de re-investissement des profits nets, et de l'éventuelle distribution parmi les membres de l'actif net restant après la liquidation de la coopérative et le remboursement des créanciers.

En guise de conclusion, il conviendrait de dire que le secteur coopératif continue de jouer un rôle important de régulateur et de distributeur de revenus tant dans les pays de l'Ouest que de l'Est d'Europe. Dans ces derniers, la privatisation ne saurait être accélérée et réussie sans passer par le biais des coopératives qui sont par leurs nature plus adaptées et plus souples pour le passage douloureux de l'économie planifiée à l'économie du marché et à la démocratie économique, dans lesquelles l'élément le plus précieux est le facteur humain avec ses multiples besoins et mais aussi avec ses capacités créatrices.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE

Seminar of the International Co-operative Alliance on Co-operative  
Legislation for West African Countries, held on 6 - 8, November  
1991 at Conakry, (Republic of Guinea)

"Co-operative Legislation Experience in Western and Eastern Europe"

by

Dr. Dionysos Mavrogiannis .

Head, Human Resources, Legislation, Studies and Documentation Section,  
Co-operatives Division, Department for the Development  
of Entreprises and Co-operatives, Geneva

## I. HISTORICAL BACKGROUND

This seminar is being held at a very important moment for the international co-operative movement. While in many regions of the Third World and Africa, in particular, co-operatives and pre-cooperative organisations are in search of an identity to meet their specific needs, in both Western and Eastern Europe, co-operatives are also going through a historical turning point as far as their organisational form and future are concerned. To give a better answer to the question of what place and role to give to co-operative legislation, it would be useful to recall the origins of the movement as well as its successive forms of action.

The emergence and development of co-operatives by the mid-19th century (considered as the century of economic liberalism in Europe), did not take place within the framework of any official policy of the States concerned. Therefore, as economic and social phenomena, co-operatives originated from and were related to the particular realities of their time as well as the real needs of the people concerned in the various countries: in 19th century England, which was then being industrialised, the lack of food commodities led workers to establish consumer cooperatives. In post-revolutionary and liberal France, the scarcity of jobs and the exploitation of workers gave rise to workers' co-operatives. Finally, in Germany, the lack of capital necessary for the development of agriculture brought about credit co-operatives in Central Europe and in the Balkan countries.

The legal form used by the first co-operators, at the time, was no other than that of private contract, based on the legal principle of the freedom of the law of contracts which is a necessary corollary of economic liberalism. In the circumstances, it was quite normal for co-operatives to organise themselves legally on the basis of common, commercial and civil law texts. Such was the case in England and in other countries of Europe.

Thus, for a long time, the State and Co-operatives lived side by side, but in almost total autonomy and in mutual respect for each other. This has therefore led generations of co-operators to develop a high sense of independence from executive and public powers.

Legislative acts have been replaced with the formulation and implementation, first in England and then gradually in the rest of Europe, of practices and rules which govern the organisation, administration and management of first, consumers societies and soon, of all other types of cooperatives. These rules are known and spread throughout the world as co-operative principles. They are first of all rules of conduct of ethical nature and then, of legal character if they are embodied in the by-laws. These co-operative principles, which are formulated and revised from time to time by the ICA Congress, reflect the fundamental values of the movement which is essentially voluntary, democratic, egalitarian, benevolent and directed not to the making of profit but rather to rendering services to its members.

## II. EXPANSION OF CO-OPERATIVE ACTION AND LEGAL FRAMEWORK

By the end of the last century and early this century, consumer co-operatives and workers' co-operatives expanded and spread to almost all the countries of the European Continent. Agricultural and credit co-operatives were the new forms of co-operatives through which savings and credit were mobilised and the agricultural sector developed as far as supplying implements, equipment and other supplies to farmers is concerned. These tools and supplies helped develop better plant and animal production both in quantity and in quality. The development of co-operative societies extended to the Mediterranean and Balkan countries at the turn of the century - especially agricultural co-operatives - as well as to countries presently known as Central and Eastern Europe (consumer and agricultural credit co-operatives in particular). Early this century, the British colonial administration proposed the co-operative model in order to increase the volume of raw materials production in its overseas countries such as India. The co-operative legislation of India in the years 1904 to 1912 was transferred thereafter to many other countries of Asia and Africa. Just before they attained independence, many French-speaking countries of Africa were given a cooperative legislation of European inspiration.

It would be quite useful to have a quick look at the content and nature of co-operative law during the first half of this century. The need for a separate legislation governing co-operative societies was felt through the gradual formation of a co-operative sector of the economy which was separate from the two other sectors of public economy and private economy.

The specific nature of co-operative law introduced by special laws and decrees thus reflects the distinctive characteristics of the co-operative society in relation to public companies. The co-operative society is first and foremost an association (union) of individual and legal entities but not an association of capital like a commercial company in its many special forms. Secondly, while both types of associations are engaged in economic activities and can be organised into enterprises; the co-operative society aims at promoting various operations to render services to its members and not to make profit. The latter, i.e. the co-operative, thus lays emphasis on satisfying its members whereas, the commercial enterprise, maximizes its profits through operations with the actual and known public or the unknown clientele. Thirdly, the rules governing the composition and, particularly, the administration of a co-operative society differ from those governing a commercial enterprise. Moreover, the co-operative society can be established with or without capital, but the commercial enterprise is primarily founded on capital. The co-operative society is operated and administered in accordance with democratic and egalitarian rules, without any economic, social, cultural or other factors interfering with or creating rights and privileges for some of its members. Other socio-economic principles come to add to the rules above, such as the socio-cultural promotion of members and collaboration between various cooperative movements at the regional and international levels.

Compared to the cooperative society, the State or public corporation differs radically. In the case of the public corporation, the required capital is granted by the State, the rules and operations are not the same as those of a co-operative society or a commercial enterprise. Its administration is usually entrusted to people appointed outside the corporation, and its management is sluggish and bureaucratic. Lastly, it should be mentioned that there are many associations which have social, cultural, scientific, sports-oriented and other similar objectives. They manage internal funds and assets for the achievement of their objectives. But they do not engage in strictly economic activities. Introduced in French-speaking African countries, these associations are often used to manage the development process, but they could not replace, neither by their organisation nor by their nature, co-operative societies.

Beyond the definition of the co-operative society, there are many other particularities that characterize cooperatives and that relate either directly or implicitly to the co-operative principles periodically defined by ICA.

Speaking of objectives, co-operatives are concerned with the economic and social promotion of their members but not of the national economy of their countries or of the cities in which they are located.

The principle applicable to co-operative activities is that of the flexibility of agreements; their only limitation being that of law and order and accepted standards of good behaviour.

The number of members is variable and, admission to and departure from membership are free and voluntary, provided that candidates have certain qualifications required by the type of co-operative and activity.

The constitution of the initial and variable capital comprises the same rights and obligations for all shareholders and this also applies to the creation of legal and statutory reserves. The reinvestment of net profits forms a very essential part of co-operative law as far as the financial aspects are concerned.

But, the most important principle of co-operative societies is democracy and the equality of rights and obligations for all members as well as administration by bodies whose members are elected by and amongst the society members.

Generally speaking, co-operative law is presently developing as a set of rules which are independent or different from the rest of the Law but also, as part and parcel of the core of private law. Some functions of co-operative societies, such as filing in bankruptcy, the terms and conditions of employment and the breach or termination of contract for wage-earning personnel are governed by commercial law and labour law. We should therefore say that in these particular cases there is a prevailing complementarity, despite the independence of co-operative law.

Lastly, co-operative law, in its form, has a general, unified and universal feature in that it applies in principle to all types of co-operative societies.

Ever since the Second World War, co-operative action has been expanding and extending to all the economic sub-sectors, but especially to the secondary and tertiary sectors (processing and marketing of farm produce by the producers themselves, transportation, insurance, hotel industry). Special co-operative laws were adopted to regulate co-operative sub-sectors such as agricultural co-operatives. In the case of the latter, the intermediary agencies were gradually eliminated and all the series of operations, from production up to sale to the consumer, were more or less taken over and controlled by producers united into co-operatives.

### III. PRESENT TRENDS

New economic and social factors, such as the economic crisis, the need for controlling unemployment, European economic integration and the in-flow of internal and external funds to co-operatives have led to the consideration of new legal concepts today. First of all, co-operative legislations being revised or already revised in some European countries, (France, Spain, Italy) have been subjected to important changes. The present draft legislation in France for the modernization of cooperative societies in the country, presented to the Senate, on behalf of the Prime Minister, by the Minister for Social Affairs, provides for new orientations for a broader definition of the co-operative society, an updating of the obsolete provisions of the 1947 Act and the strengthening of internal fund collection.

However, beyond these trends of modernization at the national level in some countries that are members of the EEC, the Community has seriously committed itself to recognizing and promoting co-operative action that is organized and developed within the framework of economic pluralism and conditions of competition as well as recognizing the need for creating new wage-earning jobs.



According to a document of the Economic and Social Committee of European Communities, published on September 28, 1989, the building up of the common market will be executed by a set of economic and social operators, including the co-operative sector. The role of the co-operative sector was recognized by the EEC Commission following the European Conference on Co-operative, Self-Help and Associative Economy held in November 1986 as well as by the European Parliament (MIHR Reports on the Role of Co-operatives of 1982, the AVGERINOS Report on the Impact of Co-operatives on Employment of 1987, and the TREVELLI Report on the Role of Co-operatives in ACP Countries of 1988).

According to the afore-mentioned document "the density of the co-operative sector in the twelve EEC member countries, which represents 63m. of members and 3m. of jobs, testifies to its vitality and its implantation in the local and regional economic pattern. The co-operative sector is an important factor of economic and social integration and cohesion. Co-operatives contribute not only to the consolidation of economic pluralism and the strengthening of competition between enterprises, but also in some way, to the defense of economic freedom and democracy.

The same document of the Economic and Social Committee of the European Community (E.C.) makes a set of recommendations to the national co-operative movements as well as to the Commission, the first three of which are related to the legal and financial framework:

- considering together, the possible need for an additional and optional European legal framework for co-operative enterprises.
- studying the fiscal and financial instruments that are available to co-operatives, or which should be initiated or adapted in order to strengthen their internal funds.

An additional innovative and transborder legal framework is to be provided by the Act relating to the European Co-operative Society which is currently under consideration by the various E.C. bodies.

It should be added here that the TRIVELLI Report (1988) to which the ILO made a substantial contribution influenced the content of the Lome IV Agreements of 1990 which provide that the technical assistance given by EEC to ACP countries may be directly offered to target-groups of the population, including co-operatives. And, within the context of this Seminar on legislation, it is this innovation in the Lome IV Agreements that has an important significance for the whole co-operative movement in Africa.

#### IV. CO-OPERATIVES IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Many countries in this region had, by the end of the 19th century and the beginning of the 20th century, introduced consumer co-operatives and credit co-operatives of the Raiffeisen type with a view to solving two major problems at that time: firstly, providing the major urban centers with supplies, and secondly, promoting the development of an agriculture that was in debt and even obsolete.

Before 1917, in Russia, and before 1945, in the other countries of that region, consumer co-operatives were established, and they operated on the basis of the values, principles and practices of the International Co-operative Alliance. The large Central Consumer Co-operative Unions date back from that era.

They were able to outlive the great political changes and adjust themselves to the new conditions of an administrative and centralised economy. They were all subjected to the influence of political and State authorities and strived to meet their obligations of providing supplies to the urban, and more especially, the rural folks among whom, theoretically, they were limited to operating. As for the artisanal co-operatives, they experienced serious difficulties and were even banned in some countries like the USSR around 1965.

On the contrary, other forms of co-operatives and pre-co-operatives emerged with success. These are the housing co-operatives and the agricultural producers' co-operatives, that is, the collective farms improperly referred to as "co-operatives". During that period of planned economy, the

existing or newly created co-operatives were highly nationalised and politicized, and made to conform with Lenin's dictum according to which, co-operatives were to be considered as a stage leading to socialism.

The co-operative values and principles on which the international co-operative movement is based were violated and even held in contempt, as far as the voluntary character, autonomy, management by freely elected members, distribution of profits, free-handedness of co-operative officials, and co-operative ownership were concerned. Land was fully nationalised and put under collective ownership, like in the USSR and Bulgaria, and partly so, in Poland. The result of all this was that agriculture was unable to meet the demands of the domestic market of these countries, and at the same time, it suffered from lack of capital and renewed technology.

The organisation and functioning of co-operatives and para-co-operatives in countries of that region were, in most instances, like in the USSR, run by Government and political directives, and not by legal instruments. Nevertheless, as from 1970, in countries other than the USSR, long and detailed co-operative laws were enacted, which directed the objectives and activities of co-operatives towards the support of the national economy rather than towards the satisfaction of the needs of co-operative members.

## V. PERESTROIKA AND CO-OPERATIVES

First, the restructuring, and then, the privatization of the economy of the six countries of the region (Bulgaria, Hungary, Poland, Romania, Czechoslovakia and the USSR) had a direct and serious impact on the various types of co-operatives. Mikhail Gorbachev's address to the Congress of Collective Farms in March 1988 entitled "The Co-operative Potential" signalled the reorganisation of the existing co-operative and the establishment of new ones in all the economic and social fields. The ensuing legislation of 1987, and more especially that of 1988 generalized co-operative action and brought the co-operative sector to the same level as the socialist sector of the economy, while underscoring the separate and competitive nature of the co-operative movement. To this day, hundreds of small-scale and new

co-operatives have emerged and operate within the context of full autonomy, while infringing upon co-operative principles. The drawbacks of the 1988 Soviet law have been rectified by successive decrees, decisions and laws, without however, further clarifying or perceptibly improving the situation.

New laws were successfully enacted in Czechoslovakia in 1990 which abrogated previous ones; the same happened in Bulgaria. However, their implementation is yet to become effective, due to fact that the privatization of the economic system has not yet materialized. Furthermore, land has not yet been allocated according to the plans drawn up, since, the latter are still under discussion. In Romania, the adoption of two co-operative laws in 1990 has made it possible for co-operatives to be freed from State influence, but it has not been able to create the conditions required for the operation of real co-operatives working for the benefit of their members. In Poland, on the other hand, by a law enacted in January 1990, the State made an attempt to restructure the co-operative movement by dissolving all the Regional Unions (400) and National Unions (14) with the exception of the Supreme Co-operative Council. The dissolution of such Unions as well as their liquidation was followed by an auction sale of co-operative property estimated at billions of dollars.

Total confusion and the hostility of the State vis-a-vis the co-operatives, considered to be tools of the previous regime, have prevailed in Poland since last year. The World Bank and the International Labour Office recommended as a first step, that, the auction sale of co-operative assets be stopped as these assets must be used to establish and operate new Unions. They then recommended the adoption of a new law invalidating that of 1982. Unfortunately for reasons which must be attributed to the balance of forces within the country, the law which is about to be adopted, limited itself to amending the 1982 law. Thus Poland, the most advanced country with respect to the privatization of its economy and which saw its cooperative unions being dissolved and liquidated, is the only ex-socialist country still maintaining the cooperative legal system of the previous regime.

Hungary is yet to adopt a new co-operative law, and is now faced with serious problems as regards the privatization of land. The same problems prevail in Czechoslovakia where the two laws of 1990 are still unable to guarantee the continued existence of co-operatives, both old and new. A new

interim legislation is under discussion, and it provides for the transformation of the status of cooperatives. There is also a plan to abrogate the two laws hurriedly enacted in 1990 and, to include the legal regulations on co-operatives in the Commercial Law Code currently being drafted.

What needs to be emphasized here is the exciting co-operative reality which is in the process of being fully developed. This new atmosphere has made it possible for the artisanal and workers' co-operatives to undergo rapid development. In Bulgaria, the USSR and Romania, these types of co-operatives are absorbing part of the workers released from the socialist economy and are even in the process of taking over from the socialist enterprises whose means of production are, in many cases, being transferred from the State to workers who are now organized into small working groups which are self-administered and separate from the State.

## VI. LEGAL ISSUES AND LEGISLATIVE POLICY

To what extent can the enactment of new legal instruments in these countries help resolve the issue of development in the co-operative sector of the economy which is geared towards a free market economy?

A new legislation could certainly define the new relationships between the State and the co-operatives by making the latter independent, while they are protected by the financial and fiscal system, as well as by the price policy. The State must also provide for objective conditions of registration and dissolution which are guaranteed by the judicial system. There is even a need to restore full legality by providing for the separation of the three branches of power (legislative, executive and judiciary) by ensuring the right of citizens and cooperative societies to free choice and free management.

Beyond these limited and rather negative guidelines on legislative policy, there are legal issues which must generate expected answers to the multiple questions relating to the organisation, management and finances of cooperatives which are now in transition towards a market economy.

The first issue relates to the definition of co-operative societies, their objectives, activities and legal status as compared to that of the socialist enterprise, the trading company and the professional trade union. The next step will consist of finding the means of re-introducing to co-operative members, both old and new, the co-operative values and principles which had hitherto been neglected and even held in contempt and which are either ignored or insufficiently known today. The status of employees as potential members or that of privileged wage-earners is the most thorny issue because until now, all workers were members and derived from that status, socio-economic benefits such as pensions, family allowances, and sickness and industrial injuries benefits. The vocational training of employees and the co-operative education of members must be revalorized and, new management skills must be provided for the co-operative establishment which is required to operate within the framework of a market economy. And finally, the formation of capital in countries where the means of production and resources are still, in most cases, in the hands of the State, raises a new problem for co-operatives. The same holds for the reinvestment of new profits and the eventual distribution among members, of the new assets remaining after the liquidation of the cooperative and the settling of debts.

In conclusion, it would be appropriate to assert that the co-operative sector continues to play an important role as a regulator and distributor of revenue, both in the western and eastern countries of Europe. In the latter countries, privatization cannot be accelerated and brought to a successful end without the intervention of co-operatives which are, by nature, better adapted and more flexible for the painful transition from a system of planned economy to that of a market economy and finally to economic democracy, in which the most precious element is the human being with his numerous needs but, also with his creative skills.

ALLIANCE COOPERATIVE INTERNATIONALE  
BUREAU REGIONAL POUR L'AFRIQUE DE L'OUEST  
01 BP. 3969 ABIDJAN 01 (COTE D'IVOIRE)

TELEPHONE: 21.43.27  
TELEX: 22629 ACIABJC  
TELEFAX: (225) 22.15.2  
TELEGRAM: INTERALLIA ABJ

SEMINAIRE SUR LA LEGISLATION COOPERATIVE, DEMOCRATIE POLITIQUE  
ET LIBERALISATION ECONOMIQUE EN AFRIQUE DE L'OUEST  
CONAKRY DU 6 AU 7 NOVEMBRE 1991

SYNTHESE GENERALE

Conakry, Novembre 1991

## I/ INTRODUCTION

Le séminaire sur la législation coopérative organisée par le BRAO dans le cadre des réunions statutaires de Conakry a débuté le mercredi 6 Novembre 1991 au palais des Nations.

Après la présentation du programme par Monsieur **KIBORA Ada**, Directeur Régional du BRAO, le bureau de séance suivant a été constitué :

Président : Monsieur **Daouda TANGARA**, Directeur de l'action coopérative et du développement régional et local du MALI.

Rapporteurs : Madame **Fatoumata BAH**, Chargée des coopératives et groupements féminins au Ministère de l'Agriculture et des Ressources Animales (MARA) de GUINEE.

Monsieur **SOUSSOU Moussa**, Directeur Général de l'Union Nationale des Coopératives du NIGER.

Cinq (5) exposés ont été faits dont 4 sur la législation coopérative en Afrique de l'Ouest et un sur les caisses mutuelles d'épargne et de crédit au SENEGAL.

## II/ LES EXPOSES

### 1°) Exposé Sur La Législation Coopérative en GUINEE Par Monsieur Salemoussa SOUMAH

Monsieur **SOUMAH**, par son exposé a fait une synthèse de l'expérience de la GUINEE en matière de législation coopérative. Il a fait ressortir les différentes étapes qu'a connu l'évolution des coopératives en GUINEE à savoir la période coloniale où les coopératives ont servi d'appui pour développer l'Agriculture pour les besoins de l'EUROPE. La période des indépendances où les coopératives ont été utilisées par les jeunes Etats Africains pour asseoir les plans de développement rural et enfin l'ordonnance 005 du 10/2/88 conférant aux coopératives de GUINEE plus d'autonomie et la liberté de s'organiser dans un cadre de consultation et concertation de tous les intéressés. Toutes ces lois successives devaient à terme favoriser l'épanouissement des membres des coopératives.



Mais le constat que l'on peut noter est que l'Etat a toujours la main mise sur les structures parce que les lois n'émanent pas des intéressés. Les principales contraintes sont :

- Difficulté à comprendre la loi parce que n'étant pas écrite en langue nationale ou en langage compréhensible par le citoyen moyen.
- En cas de dissolution, le patrimoine ne revient pas aux intéressés.
- La non clarification des rôles entre structure étatique de tutelle et coopérative.
- La non application des textes par les organes des coopératives et par les autorités de tutelle.

## 2°) Loi Et Démocratisation En Afrique : Les Enjeux Du Droit Coopératif Par Mlle Françoise KI-ZERBO

Dans son intervention, la conférencière a tenté de poser trois questions sur la rédaction du droit coopératif.

- Est-ce qu'il faut faire participer les membres ?
- Est-ce qu'il faut tenir compte de la culture des membres ?
- Alors, comment faire ?

Le droit coopératif a été une transposition des législations européennes pour moderniser la production en Afrique, mais les approches pratiquées ne sont pas en faveur du mouvement pour trois raisons :

- 1°) Les textes sont rédigés dans des langues peu connues par le public-cible (Français, Anglais etc...) dans un langage juridique qui est global à tout type de coopérative sans tenir compte des spécificités.
- 2°) Il existe une contradiction entre la logique étatique et celle populaire.
- 3°) La coopération est connue en Afrique sous forme d'entraide traditionnelle basée sur les organisations communautaires.

La conférencière recommande de prendre en compte la logique juridique (coutumière et moderne) dont le métissage pourrait engendrer une législation plus acceptable.

Tous ceux qui font le droit coopératif doivent faire auparavant une étude judicieuse du mouvement coopératif.

En conclusion, la participation des coopérateurs à la vulgarisation des principes coopératifs s'avèrent nécessaire pour la mise sur pied d'une législation coopérative qui peut répondre aux besoins des membres.

### 3°) Expérience Gambienne Par M. Dodou NYANG

Monsieur **Dodou NYANG** a situé l'expérience gambienne depuis la loi indienne de 1904 à partir de laquelle sont issues les lois établissant l'organisation du Mouvement Coopératif Gambien.

Comme dans les colonies francophones les coopératives dans les pays anglophones ont été initiées en grande partie pour le développement des productions dont ont besoin les puissances coloniales.

Mais dans les pays anglophones plus de liberté et d'autonomie ont été conférées aux coopératives après les indépendances par une reprise des lois.

Dans le cas précis de la GAMBIE les trois coopératives ont été reprises dans un contexte multipartite ce qui donnait un avantage à une large autonomie.

Cependant les mêmes lacunes constatées dans le système francophone se retrouvent dans le système gambien (langage juridique, participation non effective des intéressés à l'élaboration des lois).

### 4°) Expérience De L'Europe De L'Est Et De L'Ouest Par M. MAVROGIANNIS Du BIT à GENEVE

Contrairement à l'évolution des mouvements coopératifs africains, les mouvements coopératifs en Europe ont été créés par les intéressés eux-mêmes pour des besoins ressentis par les membres (coopératives de consommation).

Le mouvement coopératif en Europe comme en Afrique a été caractérisé par 3 phases :

- Une phase basée sur le système contrat qui lie le coopérateur à la coopérative.
- Une phase basée sur une floraison des lois coopératives.
- Et une 3ème phase après la 2ème guerre mondiale marquant l'apparition des coopératives dans le secteur tertiaire.

Avec le bouleversement intervenu en Europe de l'Est et dans le monde, les lois coopératives connaîtront des modifications profondes de même que les principes coopératifs et la vertu de la coopérative.

La tendance actuelle est la redéfinition des statuts et des lois dans les pays de l'Europe de l'Ouest (FRANCE). En somme les coopératives en Europe ont déjà la maîtrise de la chaîne de production, ce qui fait leur force. Cet enseignement peut servir d'exemple aux jeunes coopératives d'Afrique de l'Ouest dans le cadre de leur développement.

Les mouvements coopératifs des pays de la région en tant que partie intégrante du mouvement coopératif international, partagent les principes coopératifs de l'ACI, tout en attirant son attention sur la spécificité des besoins et réalités africaines ainsi que des pratiques de solidarité, d'entraide et d'action communautaire des populations concernées.

#### **5°) L'Expérience Du Projet D'Assistance Technique Aux Opérations Bancaires Et Mutualistes Au SENEGAL Par Mme TALL Et Mr MOREAU**

Le projet d'assistance technique aux opérations bancaires et mutualistes expérimenté au SENEGAL a connu des succès et peut être consolidé pour être élargi aux autres pays de la sous-région.

##### L'objectif principal du projet :

- La mise en place d'un système mutualiste dans le cadre du volet, amélioration de l'intermédiation financière et de la restructuration bancaire.

##### Les Actions se résument en 3 volets :

- Création d'un environnement favorable aux mutuelles d'épargne et de crédit ;
- Formulation d'un plan stratégique d'appui et d'encadrement d'un réseau mutualiste ;
- Mise en place d'une cellule projet et définition de la structure d'appui conseil suivi pour prendre la relève.

### **III/ CONCLUSIONS GENERALES**

A l'issue des exposés du 6 Novembre 1991, deux groupes de

travail ont été constitués le Jeudi 7 Novembre 1991 pour une réflexion sur le thème à partir des termes de référence conçus par l'ACI/BRAO. Après de larges discussions et débats, la plénière du séminaire est parvenue aux diagnostics et recommandations suivants.

#### A/ DIAGNOSTICS

- 1) Les lois régissant les mouvements coopératifs ont été élaborées sans associer les intéressés ;
- 2) Les lois coopératives actuelles sont désuètes et ne tiennent plus compte des réalités d'aujourd'hui ;
- 3) Elles sont trop techniques, point pédagogiques et pas compréhensives pour les coopérateurs ;
- 4) Les droits et obligations juridiques ne sont pas clairement définis ;
- 5) Non respect de la périodicité des réunions, de l'établissement des documents de gestion et du contrôle au niveau de la coopérative ;
- 6) L'aspect social prédomine sur l'aspect économique ;
- 7) Les difficultés économiques que rencontrent le secteur public et privé dans les pays de la sous-région suite à la privatisation et à la libéralisation des marchés et des prix affectent également les coopératives ;
- 8) Certaines législations n'encouragent pas le développement des coopératives ;
- 9) Les procédures d'enregistrement et d'agrément sont longues et compliquées ;
- 10) Certaines législations ne mettent pas suffisamment l'accent sur les besoins d'éducation et de formation des membres ;
- 11) Les lois actuelles sont trop générales et ne tiennent pas compte des types spécifiques de coopératives telles que les coopératives d'artisanat, des femmes, d'épargne et de crédit, des fédérations des coopératives, des caisses mutuelles de crédit, des travailleurs et autres ;
- 12) Certaines législations ne contiennent pas de dispositions spéciales concernant la neutralité politique ;

- 13) Les coopératives ne sont pas indépendantes du point de vue financier ;
- 14) Les coopératives ne font pas de programmes d'activités et budgétaires prévisionnels.

## B/ RECOMMANDATIONS

Le séminaire recommande :

- 1) Les législations coopératives doivent être souples, périodiquement revues, révisées avec la participation des coopérateurs pour mieux s'adapter aux conditions économiques et sociales ;
- 2) Les législations ne doivent pas être trop techniques mais simples et compréhensives par les intéressés. Elles doivent être traduites dans les principales langues nationales ;
- 3) Les législations doivent être élargies pour tenir compte des types spécifiques de coopératives notamment les coopératives d'artisanat, des femmes, d'épargne et de crédit, des travailleurs et autres ;
- 4) La démocratie dans les coopératives ainsi que l'application des règlements doivent être renforcées dans les législations (Assemblées Générales, renouvellements des organes statutaires, contrôle et approbation des documents de gestion, désengagement de l'Etat etc...) ;
- 5) Les législations doivent insister sur l'éducation et la formation coopératives ;
- 6) L'enregistrement des coopératives doit être simplifié et décentralisé ;
- 7) Les lois coopératives doivent favoriser la viabilité économique des coopératives et garantir la réalisation des profits ; alors que les Etats doivent mettre à la disposition des coopératives, les moyens nécessaires pour que les coopératives atteignent leurs objectifs d'entreprises privées à caractère spécifique ;
- 8) La législation doit renforcer la question de la formation des réserves qui rendent les coopératives financièrement autonomes ;
- 9) La neutralité politique doit être mentionnée dans les législations pour mettre les coopératives à l'abri de toute tentation de récupération par l'Etat et les partis politiques ;

- 10) Les coopératives doivent prendre des mesures appropriées pour s'organiser et avoir facilement accès au crédit ;
- 11) Les coopératives doivent se doter de programmes d'activités et d'objectifs clairs soutenus par des budgets adéquats à leur réalisation ;
- 12) Les rapports entre les structures étatiques de tutelle et les coopératives doivent être clarifiés et redéfinis dans les législations pour leur garantir une plus grande autonomie ;
- 13) Les législations doivent favoriser l'émergence des unions et fédérations par et pour les coopératives elles-mêmes ;
- 14) Pour favoriser l'émergence et la reconnaissance juridique des organisations mutuelles d'épargne et de crédit en vue de leur généralisation, le séminaire recommande d'amender les réglementations bancaires. Aussi s'avère-t-il indispensable que les autorités des pays de la sous-région s'inspirent du projet de la loi cadre proposé par le SENEGAL en la matière.
- 15) Les participants au séminaire recommandent à l'ACI et au BRAO, d'entreprendre des études dans les pays membres afin d'analyser les difficultés et recenser les amendements et innovations des législations coopératives pour une diffusion dans la région. Cela pourrait servir à sensibiliser les autorités compétentes et à initier des programmes de révision des lois coopératives.

Fait à Conakry, le 7 Novembre 1991

Le Séminaire

INTERNATIONAL COOPERATIVE ALLIANCE  
REGIONAL OFFICE FOR WEST AFRICA  
01 BP 3969 ABIDJAN 01 (COTE D'IVOIRE)

TEL: 21.43.27  
TLX: 22629 ACIABJ CI  
FAX: (225) 21.15.21  
TELEGRAM: INTERALIA ABJ

SEMINAR ON COOPERATIVE LAW, POLITICAL DEMOCRACY AND ECONOMIC  
LIBERALISATION IN WEST AFRICA  
CONAKRY, 6-7 NOVEMBER 1991

GENERAL SYNTHESIS

Conakry, November 1991

## I/ INTRODUCTION

The seminar on cooperative law organised by the ROWA within the framework of the statutory meetings of Conakry began on Wednesday 6 November 1991 at the Palais des Nations.

After the programme had been presented by Mr. KIBORA Ada, Director of ROWA the following were elected:

Chairman : Mr. Daouda TANGARA, Director of "Action Cooperative" and Regional and Local Development of Mali.

Rapporteurs : Mrs Fatoumata BAH, Responsible for Cooperatives and women associations at the Ministry of Agriculture and Animal Resources (MARA) of Guinea.

Mr SOUSSOU Moussa, Director General of the National Cooperatives Union of Niger.

Five (5) papers were presented of which four (4) were on cooperative law in West Africa and one (1) on savings and loans cooperative banks in Senegal.

## II/ THE PAPERS

### 1°) Presentation on Cooperative Law in Guinea by Mr. Salemousa SOUMAH

In his presentation, Mr SOUMAH synthesized the Guinean experience in Cooperative Law dwelling on the various development stages of Cooperatives in Guinea; i.e. the colonial era during which cooperatives were used to support agriculture for the needs of EUROPE; the independence era when cooperatives were used by the emerging African States to put in place rural development plans and, lastly, ordinance 005 of 10/2/88 which gave cooperatives in Guinea more autonomy and the freedom to organise themselves through consultation and concertation of the interested parties. All these



laws were designed to foster the enlightenment of cooperative members.

It was observed that the State always controlled the cooperative structures because the laws were not formulated by the members. The main constraints responsible for that situation were:

- Difficulty in understanding the law as it was written neither in the national language nor in a language understood by the average citizen.
- In case of dissolution the property was not given to the members.
- The roles of the cooperatives and the Government structure responsible for them were not clearly defined.

2°) The Law and Democratisation in Africa: The issues at stake in Cooperative Law by Miss Françoise KI-ZERBO

In her contribution, the speaker attempted to ask three questions concerning the drafting of the Cooperative Law.

- Should members be made to participate?
- Should account be taken of the culture of members?
- So, what is to be done?

Cooperative law was an import of the European cooperative legislation and was intended to modernise production in Africa but the approaches adopted do not favour the cooperative movement for the following three reasons:

- 1°) The texts are written in languages not well understood by the target population (French, English etc...) i.e. in a legal language general to all types of

cooperatives without taking account of peculiarities.

2°) The logic of the state is not the same as that of the people.

3)° Cooperation in Africa is in the form of traditional self-help based on community organisations.

The speaker recommended that account be taken of the legal logic (traditional and modern) which when combined, could produce a more acceptable legislation.

All people involved in enacting cooperative law should first undertake a judicious study of the cooperative movement.

In conclusion, it is necessary that cooperative members participate in the formulation of cooperative principles with a view to the establishment of a cooperative law that meets the aspirations of its members.

### 3°) The Gambian experience by Mr. Dodou NYANG

Mr. Dodou NYANG talked about the Gambian experience based on the Indian law of 1904 from which stem the laws establishing the Cooperative Movement in the Gambia.

Just as in the French-speaking colonies, cooperatives in the English-speaking countries were for a large part initiated to develop products required by the colonial powers but, those in the English-speaking colonies were given more freedom and autonomy after independence when the laws were revised.

In the specific case of the Gambia, the Co-operative Laws were reviewed within a broad context which gives them a lot of autonomy.

However, the very shortcomings of the francophone system

recur in the Gambian system (legal language, no effective participation of cooperative members in the formulation of laws).

4°) The Experience of Eastern and Western Europe by MAVROGIANNIS from the ILO in Geneva

Contrary to the development of the cooperative movements in Africa, the European cooperatives were established by the members themselves for their own needs (consumers cooperatives).

The cooperative movement in Europe like that in Africa, was characterised by three phases of development as follows:

- A phase based on the system of agreement which links the cooperative member to his movement.
- A phase based on the flourishing of cooperative laws, and,
- A third post-second world war phase marking the emergence of cooperatives in the tertiary sector.

In the face of the upheaval in Eastern Europe and in the world at large, cooperative law, its principles as well as its virtues will undergo profound changes.

The current trend in Western European countries (FRANCE) is towards a re-definition of the statutes and laws. On the whole, cooperatives in Europe already have total control of the chain of production. Therein lies their strength. This lesson may serve as an example to the young West African cooperatives as they develop.

The cooperative movements of West Africa as an integral part of the International Cooperative Movement, adhere to the cooperative principles of the ICA but at the same time, draw the latter's attention to the specific nature of African requirements and realities as well as to the practices of solidarity, self-help and

community action of the people concerned.

5)° The Experience of the Technical Assistance Projet to the Savings and Loans Cooperative Banks in Senegal by Mrs. TALL and Mr. MOREAU

The cooperative savings and loans bank technical assistance project experimented in Senegal was successful and may be consolidated and extended to the other countries of the sub-region.

The main purpose of the project was:

- to put in place a savings and loans system under the component - Financial Intermediation Improvement and Banking Rehabilitation.
- The actions are summarised into three sections as follows:
  - Creation of an environment conducive to cooperative savings and loans banks;
  - Formulation of a strategic plan to support and supervise a network of cooperative savings and loans banks.
  - Setting up a project unit and determining the support, consultancy and monitoring structure to take over.

III/ BROAD CONCLUSIONS

The proceedings of 6 November 1991 led to the formation on Thursday 7 November 1991 of two working groups to consider the topic under the terms of reference decided by ICA/ROWA. After broad discussions and deliberations, the plenary meeting reached the following diagnostics and recommendations:

**A/ DIAGNOSTICS**

- 1) The laws governing cooperatives were formulated without the participation of members;
- 2) The current cooperative laws are obsolete and have no bearing on the realities of the day;
- 3) They are too technical, do not educate and are not understood by cooperative members;
- 4) The legal rights and obligations are not clearly defined.
- 5) There is no regard for the frequency of meetings; cooperative management documents and control are lacking.
- 6) The social aspect is emphasized more than the economic aspect;
- 7) The economic difficulties faced by the public and private sectors in the countries of the sub-region as a result of the liberalisation of markets and prices also affect cooperatives;
- 8) Some laws do not encourage the development of cooperatives;
- 9) The registration and certification procedures are long and cumbersome;
- 10) Some laws do not emphasize sufficiently the need to educate and train members;
- 11) The laws in force are too general and do not take account of such specific cooperative types as artisanal, womens, savings and loans, cooperative associations, mutual loans funds, workers and others;
- 12) Some laws do not have special provisions on political neutrality;
- 13) The cooperatives are not financially independent;
- 14) The cooperatives do not have programme of activities and budget estimates.

**B/ RECOMMENDATIONS**

The seminar recommends the following:

- 1) Cooperative laws should be flexible and revised periodically with the participation of members in order to make them better adapted to economic and social conditions;
- 2) The laws should not be too technical but rather simple and understood by members. They should also be translated into the

principal national languages;

- 3) The laws should be broadened to include specific types of cooperatives such as artisanal, womens, savings and loans, as well as workers cooperatives and others;
- 4) Democracy in cooperatives and the enforcement of rules should be strengthened in the legislation (General Assemblies, renewal of statutory organs, control and approval of management documents, divestiture of the State etc...);
- 5) The laws should stress cooperative education and training;
- 6) The registration of cooperatives should be simplified and decentralised;
- 7) Cooperative laws should make for economically viable cooperatives and ensure that they make profits; and Governments should provide them with the necessary means to attain their objectives as specific private enterprises;
- 8) Legislation should strengthen the issue of reserve formation which makes the cooperatives financially autonomous;
- 9) Political neutrality should be enshrined in the legislation to protect the cooperatives from being taken over by the State and political parties;
- 10) Cooperatives should take appropriate measures to organise themselves in order to have easy access to loans;
- 11) Cooperatives should have a schedule of activities and clearly defined objectives as well as the necessary budget to attain them;
- 12) The relationship of cooperatives and the Government structure responsible for them should be clarified and clearly spelt out in the laws in order to give them greater autonomy;
- 13) Legislation should foster the emergence of unions and associations by and for the cooperatives themselves;
- 14) In order to foster the emergence and legal recognition of cooperative savings and loans organisations and make them common, the seminar recommends that banking regulations be amended. It is also indispensable that Governments of the sub-region take inspiration from the framework of the law proposed by SENEGAL on the subject;
- 15) Participants in the seminar recommend that ICA and ROWA undertake studies in member countries in order to analyze the problems and draw up a list of the amendments and innovations

in cooperative laws to be disseminated in the region. This could be useful in sensitizing the competent authorities and in initiating programmes designed to review cooperative laws.

Done in Conakry, 7 November 1991

The Seminar

REUNIONS STATUTAIRES ET SEMINAIRE ACI/BRAO 1991ICA/ROWA 1991 STATUTORY MEETINGS AND SEMINARCONAKRY, Guinée LUNDI 4 AU VENDREDI 8 NOVEMBRE 1991CONAKRY, Guinea - MONDAY 4 TO FRIDAY 8 NOVEMBER 1991LISTE DES PARTICIPANTS (DELEGUES ET INVITES)LIST OF THE PARTICIPANTS (DELEGATES AND INVITEES)NOMS /NAME - PAYS/COUNTRYTITRE/ORGANISATION/ADRESSEFUNCTION/ORGANISATION/ADDRESSBURKINA FASO

1. Mr. Olivier BALIMA : Directeur d'Appui à la Promotion Coopérative  
Secrétariat d'Etat à l'Organisation du Monde Rural  
01 BP. 360 OUAGADOUGOU 01  
TEL. 31.08.44
2. Mr. André DIALLO : Président du Conseil d'Administration de l'UCOBAM  
BP. 277 OUAGADOUGOU 01  
TEL. 30.65.28

CAP VERT

3. Mr. Eugenio BARROS : Institut National des Coopératives du Cap Vert  
CP. 218 PRAIA  
TEL.61.41.12 TELEX 6015 INC CV FAX(238) 61.39.59
4. Mr. TAVARES Aquilès Alexandrino : INC - FENACOOP CP 218 PRAIA  
TEL. 61.38.15 TELEX 6015 INC CV FAX:(238) 61.39.59

COTE D'IVOIRE

5. Mr. MENAN KOUAME Koffi : Directeur de la Mutualité, de la Coopération & de  
l'Animation Rurale - MINAGRA/DMC BP V 82 ABIDJAN  
TEL.22.29.64
6. Mr. BOIDOU Kouamè : Président de l'Union des Coopératives Agricoles de  
Niablé BP.1105 ABENGOUROU (RCI) TEL. 03 NIABLE

THE GAMBIA

7. Mr. Momodu M. DIBBA : General Manager, Gambia Co-operative Union LTD  
P.O. Box 505 BANJUL  
TEL. 92676 TELEX 2270 COOPS GV FAX (220) 92582
8. Mr. Dodou M. NYANG : Director, Department of Co-operation  
14, Marina Parade BANJUL TEL.27504

GHANA

9. Mr. Edward H. BOOHENE : Chairman, Ghana Co-operative Bank P.O. Box 5292  
ACCRA-NORTH TEL. 22.86.03/22.23.27 TELEX 2446 G  
Fax 22.22.92
10. Mr. Oko-Nikoi DZANI : Ag. Managing Director  
Ghana Co-operative Bank - id -

GUINEE CONAKRY

11. Dr. Abdoulaye SYLLA : Directeur du Service National d'Assistance Technique  
aux Coopératives - SENATEC/S.E.D. BP. 402 CONAKRY  
TEL. 44.11.06 TELEX 22277 F F E GE
12. Mme Fatoumata BAH : Chargée des Coopératives & Groupements Féminins  
Ministère de l'Agriculture & des Ressources Animales  
B.P. 576 CONAKRY TEL. 44.43.88
13. Mme Safourath TOURE : DNFPR/MARA BP. 576 CONAKRY TEL. 44.43.88



NOMS/NAME - PAYS/COUNTRY	TITRE/ORGANISATION/ADRESSE FUNCTION/ORGANISATION/ADDRESS
<u>GUINEE CONAKRY - ANIMATEUR</u>	
14. Mr. Salémoussa SOUMAH	: Fondation Friedrich Ebert BP. 1875 <u>CONAKRY</u> TEL. : 44.31.75 TELEX 22277 F F E GE
<u>-OBSERVATEURS</u>	
1. Mr. Cé Kononzé BEIMY	: DNFPP/MARA BP. 576 <u>CONAKRY</u> TEL 44.43.88
2. Mr. Sékou M. KEITA	: SED/SCIO BP. 402 <u>CONAKRY</u> TEL. 44.20.39
3. Mr. Mohamed BANGOURA	: SED-SENATEC Commune Dixine
4. Mr. El Hadj Issiaga KOLOGA	: Pêche Artisanale
5. Mr. Sékou Mory COULIBALY	: Fondation Friedrich Ebert BP. 1875 <u>CONAKRY</u> 44.31.75
6. Mr. Sékou TOURE	: COPEAK - BOULBINET PORT CONAKRY
7. Mr. CONDE Yah-Safren	: SENATEC BP. 402 <u>CONAKRY</u> TEL. 44.11.06
8. Mr. Papa Djibril BAH	: " "
9. Mr. KEITA Baba & Kémoko CAMARA	: " "
10. Mr. KOUROUMA A. François	: DNFPP/MARA BP. 576 <u>CONAKRY</u> TEL. 44.43.88
<u>MALI</u>	
15. Mr. Daouda TANGARA	: Directeur National de l'Action Coopérative & du Développement Régional et Local du Mali BP. 86 <u>BAMAKO</u> TEL. 22.53.85 FAX (223) 22.61.93
16. Mr. Djimé DIALLO	: Président de l'Union Nationale des Planteurs et Maraîchers du Mali (U.N.C.P.M.) BP. 2430 <u>BAMAKO</u> TEL. 22.81.37
<u>NIGER</u>	
16. Mr. SOUSSOU Moussa	: Directeur Général de l'Union Nationale des Coopératives BP. 296 <u>NIAMEY</u> TEL. 73.44.48
<u>NIGERIA</u>	
17. ALH. Sani ABDALLAH	: Federal Director of Co-operatives Federal Ministry of Employment, Labour & Productivity P.M.B. 12576 <u>IKOYI-LAGOS</u> TEL.01 687146/01 685 657 TELEX/22632 BESTEL NG FAX 685833
<u>SENEGAL</u>	
18. Mr. El Hadj Baba DIAGNE SAMB	: Président de l'Union Nationale des Coopératives Agricoles du Sénégal UNCAS BP. 3225 <u>DAKAR</u> TEL.23.85
19. Mr. Mamadou SALL	: Président de l'Union Régionale des Coopératives Agricoles du Sénégal - URCAS BP. 296 <u>KAOLACK</u> TEL. : 41.17.41
<u>INVITES :</u>	
1. Mr. Lars MARCUS	: Président Mondial de l'ACI Piperseatan 16 <u>11224 STOCKHOLM (SUEDE)</u> TEL.(46) 8 650 7153 FAX: (49) 8 650 7153
2. Mr. Claes R. THORSELIUS	: Directeur Général Adjoint de l'ACI 15, Route des Morillons <u>CH-1218 LE GRAND-SACONNEX/GENEVE-1 (SUISSE)</u> TEL. : 4122 798 4121 FAX: (4122) 798.4122 TELEX : 41 56 20 ICA CH
3. Mr. Torger DAHL	: Director of NRD/NORCOOP P.O. Box 115 <u>N-2013 SKJETTEN (NORWAY)</u> TEL.:(47) 6 845 000 FAX:(47) 6 845 130 TELEX 74580 SNV N
4. Mr. Jan-Eirik IMBSEN	: NRD/NORCOOP RESREP P.O. Box 505 <u>BANJUL</u> TEL. 43507 TELEX 2270 COOPS GV FAX: 220, 92580