

## ***Les entreprises sociales entre repli et rançonnement : analyse comparative multisectorielle au Bénin (Afrique de l'Ouest)***

***Contribution à la cinquième conférence de l'ISTR « "Transforming Civil Society, Citizenship and Governance: The Third Sector in an Era of Global (Dis)Order" »***

*Anne Floquet, Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Communal dans le Département du Zou (PADECOM), Université d'Abomey-Calavi, Bénin<sup>1</sup>*

### **Abstract**

#### **Social enterprises between racket and retraction: a comparative analysis in Benin (West Africa)**

African States under structural adjustment programmes are less and less able to produce the public goods satisfying basic needs. Local associations and groups are supposed to turn into "social enterprises" to produce these goods and sell them to the population. Decentralisation is also an issue in public goods delivery, as it delegates many responsibilities but few resources to the communal level. Now where are these social enterprises the communes should soon work with? There are many groups at a local level in a poor rural country like Benin, but most of them do not try to federate in any way, and remain at a stage allowing for strict reciprocal behaviour. Very few associations enter therefore in a category of potential public goods producers.

This paper presents a state of the art in a province in Benin prior to decentralisation and analyses three local associations: two producers association and a health committee. All of them take over important tasks in their sectors in managing and financing public or common goods. In parallel to our empirical studies we are still developing a theoretical and methodological framework which may help us in research and action.

All three associations suffer from severe weaknesses and are not really able to deliver common or public goods that might improve the situation of the people they are supposed to represent. Two of them, the cotton growers organisation and the health committee, have been created in a top down way while the State had to withdraw from the sector in order to take over some of its tasks. The cotton growers organisation ensures that inputs are delivered, cotton marketed and credit paid back. Except for cotton, they are not doing much for producers. The health committees ensure that drugs and medical items are regularly supplied and sold in the health centre. They have little room for changing the quality of the services the medical staff is delivering, which therefore are poorly used. The syndicates of drivers and car owners turned into a tax collection unit, partly for the State and partly for the syndicates. They are putting their own people under a pressure that easily looks like a racket and they offer very few services that might improve the working conditions of the drivers or the security on the roads.

Main reasons for poor performances should be sought in the weaknesses of the State. First, state (or non state) services are not able to work with such organisations in a way that might let them jointly design and deliver the services and goods the people they should serve are expecting. Second, state institutions create large rooms for embezzlement within the public sector as well as within associations. A first conclusion is that co-production of common and public goods, bringing together communal associations and the relevant state services, should be encouraged, as well as mutual control. Very

---

<sup>1</sup> Many thanks to all colleagues who took part in the exploratory research in 2000 and to our research assistant Patricia Egboou, who is helping me in decrypting the case study on the drivers' syndicates.

soon the communal council will enter the process as a third player and could also support such processes.

## Introduction

Un déficit croissant de la balance des paiements et un budget de l'état de plus en plus déséquilibré ont poussé le Bénin à s'engager dans un programme d'ajustement structurel à la fin des années 80. Les dépenses publiques et les emplois dans la fonction publique furent considérablement réduits. Comme beaucoup d'autres états africains, le Bénin se désengagea des activités pouvant être transférées au secteur privé, comme par exemple des activités liées à la filière cotonnière, mais la crise profonde qui l'affecta l'empêcha également de produire les biens et services publics que les citoyens seraient en droit d'attendre. De ce fait, des pans entiers des services publics furent réduits (vulgarisation agricole), abandonnés au secteur privé (une bonne partie de la formation professionnelle) ou soumis au principe de recouvrement des coûts (soins de santé primaire, ou plus récemment, entretien des pistes rurales). Dans un tel contexte, nous nous intéresserons aux *entreprises sociales* conduites par des groupes de citoyens produisant ensemble des biens et services publics ou communs<sup>2</sup>.

Par ailleurs, la décentralisation est à l'ordre du jour au Bénin et les futurs conseils communaux se voient chargés d'assurer la production de biens et services publics jusque là assurée et contrôlée par l'Etat central dans un grand nombre de secteurs importants comme les soins de santé et d'éducation primaire, ou encore la gestion des marchés et gares routières tandis que l'Etat déconcentre une partie de ses services techniques d'appui<sup>3</sup>.

Or, un premier état des lieux dans un des départements, celui du Zou, a montré que d'autres acteurs, en particulier des associations professionnelles et associations d'usagers, interviennent déjà dans la production de ces biens et services. Dans le contexte de l'ajustement structurel, les associations de producteurs et d'usagers ont, de fait, été amenées à reprendre un certain nombre de fonctions économiques assurées auparavant par l'Etat et à se transformer en entreprises sociales produisant des biens communs et publics. Après la décentralisation, communes et services déconcentrés ne seront donc pas les seuls dans l'arène. Les entreprises sociales pourraient même devenir des piliers du financement de communes vers lesquelles sont décentralisées beaucoup de compétences mais peu de ressources. Au delà de leur apport dans les finances communales, les entreprises sociales devraient aussi améliorer notablement la qualité des services publics et biens communs qu'elles proposent aux usagers, puisqu'elles en représentent les intérêts. Enfin, la collaboration entre producteurs ou usagers, élus locaux et services techniques est, à terme, un facteur de promotion d'une société civile compétente, capable de s'articuler avec l'Etat et capable également de faire évoluer le dispositif institutionnel et organisationnel de ce même Etat. Ce sont ces hypothèses que la présente étude examine de façon critique.

---

<sup>2</sup> Nous qualifions de publics les biens et services qui ne sont ni exclusifs ni rivaux, non exclusifs parce qu'exclure un usager de leur utilisation ou consommation reviendrait plus cher que d'en laisser l'usage libre (cas fréquent des piste), non rivaux car la consommation par un usager n'en réduit pas la disponibilité (comme par exemple un éclairage public, un service de police). Mais beaucoup de biens et services ne sont en fait pas strictement publics.

<sup>3</sup> Avec la décentralisation, les élus locaux disposent de compétences étendues sur la « commune », collectivité territoriale couvrant l'ensemble du territoire des ex sous-préfectures. Les services techniques sont déconcentrés au niveau situé juste au dessus, celui du département (préfecture).

### *Contexte de l'étude*

Un état des lieux des associations professionnelles et d'usagers a démarré lors d'une étude exploratoire conduite par des chercheurs de l'Université d'Abomey-Calavi au Bénin pour un programme d'appui à la décentralisation dans le département du Zou – PADeCom (Mongbo et al. 2000). Dans le courant de la recherche-action qui suit cet état des lieux et qui constitue le cœur du PADeCom<sup>4</sup>, les modalités de collaboration entre communes, services techniques déconcentrés et associations vont être particulièrement renforcées, suivies et évaluées par les chercheurs mais aussi par les parties prenantes. Au stade actuel, nous nous poserons deux questions :

- Les associations étudiées produisent-elles déjà les biens et services publics et communs demandés par les usagers et producteurs et nécessaires au développement économique et social de la commune ;
- Quelle est la nature des interactions entre usagers, associations et services de l'état et en quoi ces interaction contribuent-elles à la production de biens et services publics et communs satisfaisants.

Pour amorcer la réflexion autour de ces questions, cette contribution recense brièvement quelques unes des théories récentes qui structurent les débats sur le rôle des associations de la société civile et leurs relations avec l'Etat. Puis elle présente trois associations de professionnels ou d'usagers du département du Zou, toutes trois engagées dans une coproduction de services et une cogestion d'infrastructures avec l'Etat, et qui peuvent être selon notre définition qualifiées d'entreprises sociales. Sur cette base, elle examine la pertinence de cadres conceptuels et théories qui permettent d'analyser ces associations vues comme «entreprises sociales». L'aller-retour entre empirie et théories se poursuivra sans doute durant toute la durée du projet et accompagnera l'action. Nous n'espérons en effet pas de théories «prêtes à porter» pour comprendre et améliorer les processus en cours.

### *Quelques théories économiques sur la nature, les fonctions et les impacts des associations professionnelles*

Sans prétendre en faire une présentation exhaustive, rappelons que les associations professionnelles sont diversement traitées dans la littérature.

Les économistes du développement évaluent positivement les impacts sur le développement que produit la **coopération** entre travailleurs indépendants (petits agriculteurs, artisans). Même sans aller jusqu'à l'organisation des producteurs en association, des arrangements permettant une augmentation des interactions entre acteurs économiques d'une même filière réduisent l'incertitude et certains coûts de transaction. L'agglomération en un même lieu réel, ou plus récemment virtuel, d'entreprises d'un même secteur (cluster) crée également des externalités positives. Parmi ces externalités, on peut citer la création d'un grand marché attirant la clientèle, comme par exemple cela s'observe avec la concentration de mécaniciens et vendeurs de pièces neuves et d'occasion dans un cluster au Ghana. La coexistence dans le même lieu de transporteurs, réparateurs et vendeurs de pièces rend le secteur

---

<sup>4</sup> Ce travail est réalisé dans le cadre du Projet d'Appui au Développement Communal dans le Zou (PADeCom-Zou) dont un des objectifs est d'assister les toutes nouvelles communes issues de la décentralisation à développer des plans de développement communaux.

plus efficace. Certaines relations de partage de clientèle, de sous-traitance, ou d'organisation commune pour créer un parc commun de chargement des véhicules, la concentration en un même lieu de tous les métiers utiles à la remise en état des véhicules, l'achat en commun ou la concertation pour des équipements complémentaires peuvent voir le jour et contribuer à un progrès à petits pas par division du travail, sans grands investissements. Dans les grands clusters industriels, la concentration de main d'œuvre hautement qualifiée est également un facteur d'innovation et d'accès aux marchés (Schmitz et Nadvi, 1999 ; Mc Cormick, 1999). Les interactions peuvent se transformer en relations contractuelles plus formalisées. Le passage de la collaboration involontaire à la coopération formalisée, qui sera à la base d'entreprises sociales dans ce secteur d'activités, est graduel. La portée sur le développement économique local de ces formes de coopération plus ou moins contractualisée est jugée si importante qu'en France leur promotion est incluse dans l'arsenal des stratégies d'aménagement du territoire (Pommier, 2002).

Les associations professionnelles peuvent lever des contraintes structurelles des micro-entreprises, telles que l'accès aux facteurs de production, à l'épargne et au crédit tout en assurant la crédibilité des demandeurs. Elles peuvent améliorer l'accès aux marchés des produits en se chargeant en particulier de leur collecte primaire et rendre leurs membres plus productifs en leur fournissant des informations technico-économiques et politiques et en contribuant à leur formation. Les entreprises sociales ainsi construites produisent des biens et services communs qui facilitent l'activité des micro-entreprises individuelles. Que les interactions soient tricotées serrées comme dans une coopérative ou une mutuelle ou lâches comme dans un cluster, les économistes du développement leur attribuent une amélioration de la productivité interne des entreprises et des externalités positives pour leurs membres.

D'autres courants des sciences sociales mettent moins l'accent sur la production de biens et de services communs et la production d'externalités positives, que sur le "**capital social**" que permettent d'accumuler les associations. Le capital social est un concept à géométrie variable selon ses différentes acceptions. Le capital social est intégré dans les liens sociaux au sein d'une communauté humaine, d'où sa nature relationnelle. Pour certains, il s'agit d'un « capital de confiance » protégé par des normes et basé sur des réseaux de relations, qui permet donc d'entreprendre des actions sans crainte puisque la pression sociale au sein du réseau protège contre la transgression des normes. De ce fait, le capital social devient alors une ressource économique qui permet d'éviter de coûteuses formes de contractualisation et d'assurance des relations commerciales et économiques : la parole entre les acteurs aura suffi. Les réseaux de relations sociales permettent aussi aux individus de mieux coordonner leurs actions et d'atteindre des objectifs à une échelle plus grande, qui ne pourrait être atteinte par un individu.

Le capital social est aussi un ensemble de droits et d'obligations que les membres d'un même réseau ont les uns vis à vis des autres et qui leur permettent de « s'en sortir » en cas de difficultés. Il est alimenté par des investissements en temps (rencontres de socialisation) et en argent ou en nature (assistance aux autres membres dans les bons et les mauvais jours). Il crée des liens de solidarité au sein du réseau. Dans le même temps qu'il peut en solliciter les ressources, celui qui est inséré dans un réseau devient aussi sujet à des pressions et revendications. Le capital social peut alors devenir coûteux à entretenir et provoquer toutes sortes de dépenses non productives.

Les études sur les réseaux sociaux ont permis de différencier deux types de réseaux et donc de capital social. Les petites associations localisées produisent surtout des liens tissés serrés (*bonding capital*) que mobilisent leurs membres en temps de crise (aide mutuelle), mais peu d'articulation entre réseaux sociaux distants socialement et géographiquement qui permettraient eux la mobilité géographique et sociale. Dans les grandes associations au contraire, les liens de solidarité entre les membres sont plus distendus, mais les possibilités d'accès à des informations et des mises en relations avec des acteurs éloignés seraient plus grandes (*bridging capital*) (Narayan, 1999).

Parce qu'elles produisent et accumulent des ressources, les associations et entreprises sociales sont sujettes aux détournements. Le comportement de **chasseur de rente** se retrouve à l'intérieur de l'organisation où certains s'accaparent les revenus, informations, biens et services de l'association ou à l'interface entre l'association et des bailleurs, où ils s'approprient alors une partie des ressources externes prévues pour l'organisation. Ce même état de fait est analysé comme une relation entre « principal & agent » en économie des institutions : le principal délègue des pouvoirs et donne des responsabilités à un agent, mais celui-ci en profite pour détourner l'organisation de ses objectifs pour mieux atteindre les siens propres. Ce comportement est malheureusement très fréquent dans un pays comme le Bénin et provoque une démobilité des acteurs sociaux. Le comportement généralisé de chasseur de rente, observable à toutes les échelles de la société, explique probablement pourquoi une bonne partie des très nombreux groupes de solidarité restent à un niveau micro-local, sans chercher à se fédérer pour constituer une force économique (un mouvement mutualiste par exemple) et politique. Ces groupes fonctionnent selon un principe de stricte réciprocité «*tit for tat*<sup>5</sup> » qui permet de se prémunir au moins partiellement de la rapine des chasseurs de rente.

Aussi, malgré la densité des petits groupes et réseaux informels de solidarité d'une part, malgré tous les programmes et interventions destinés à les encourager d'autre part, l'émergence d'entreprises sociales formalisées, atteignant une taille critique pour pouvoir entrer en négociation avec l'Etat, les communes et le secteur privé, ou plus ambitieux encore jouer un rôle dans les grands débats sur des problèmes globaux se fait attendre. Ce phénomène n'est en rien spécifique au Bénin (Woolcock et Narayan, 2000).

Si les producteurs se structurent pour la défense de leurs intérêts et se constituent en syndicats et associations professionnelles, c'est aussi pour faire pression sur l'Etat. Quand elles atteignent un certain poids politique, ces associations chercheraient à arracher des avantages à l'Etat (ou aux communautés économiques supranationales) non seulement en matière d'infrastructures et autres biens publics dont elles dépendent mais aussi en matière de taxation, accès préférentiels aux marchés et autres rentes. Selon les théories du «*public choice* », les associations professionnelles, par ce comportement de recherche de rente, créent des distorsions et réduisent la productivité globale de leur secteur d'activités. Les associations professionnelles pénètrent les bureaucraties et les amènent à prendre des décisions en leur faveur. L'Etat serait sensé devoir rester « au dessus des parties » et prendre des décisions basées purement sur la rationalité alors que l'intrusion des associations professionnelles provoque la distorsion de la concurrence et entretient certaines formes de corruption dans l'appareil d'Etat. Si, au contraire, l'Etat n'est pas au dessus des parties, producteurs et usagers ont tout intérêt à se constituer en associations pour faire valoir leurs intérêts. Les théories pluralistes des **groupes d'intérêts** considèrent du reste que l'existence de partenaires prêts à intervenir dans

---

<sup>5</sup> ou « donnant-donnant »

des débats sur les choix politiques constitue une chance pour l'Etat car cela contribue à améliorer les choix politiques et l'environnement législatif. L'émergence de groupes et associations volontaires négociant sur des affaires publiques contribue à la stabilité sociale et à l'évolution et l'adaptation de l'environnement juridique. Ces groupes d'intérêts s'adresseraient à l'Etat pour réduire les coûts liés à la résolution de conflits et au respect des contrats, rendant l'arsenal juridique plus précis. Quand les associations développent des initiatives et produisent des exemples à partir desquels engager des réformes, l'Etat serait alors incité à produire des biens publics essentiels et à faire évoluer et respecter la loi (Goldsmith, 2002).

Plusieurs équipes de chercheurs mettent en évidence les rôles complémentaires de l'Etat et des associations de citoyens. Les associations de la société civile ne remplissent pas les vides laissés par l'Etat, elles prospèrent si l'Etat les y encourage activement. Plus encore, ni l'Etat, ni les associations dites de la société civile ne disposent à elles seules des ressources permettant de promouvoir un développement durable, par exemple de produire et gérer des biens et services publics. La synergie doit donc être recherchée. Selon Evans (1996), la **synergie** entre gouvernement et acteurs privés (citoyens) reposent sur deux concepts: la complémentarité et l'intégration. La complémentarité se réfère aux relations de soutien mutuel, selon le principe de complémentarité des fonctions et le principe de subsidiarité (l'Etat n'intervenant qu'aux niveaux où les associations et institutions locales et communales ne peuvent plus intervenir). L'intégration (*embeddedness*) fait référence à la nature des liens sociaux entre citoyens et agents étatiques. Si ces derniers sont en relation constante avec les premiers, ils seront soumis à une pression et un contrôle de leur part ainsi qu'à des incitations positives (reconnaissance). Chaque partie peut s'assurer que l'autre remplit bien ses engagements et faire évoluer les attributions de l'autre partie.

Ostrom (1996) fait une comparaison éloquentes de deux situations empiriques, l'une où un Etat fonctionnel facilite sur le plan technique et organisationnel l'action de groupes d'habitants afin que ces derniers choisissent et adaptent, puis construisent et entretiennent un système d'adduction d'eau en milieu urbain en collaboration avec des services techniques, l'autre où des enseignants, agents de l'Etat isolés, mal payés et travaillant dans de mauvaises conditions s'articulent avec des associations de parents d'élèves souvent peu engagées. Il s'avère que si l'engagement des associations locales de parents d'élèves est une condition *sine qua non* pour une amélioration des résultats de la scolarisation des enfants, il ne peut suffire et pallier les déficiences des services de l'Etat. L'auteur propose alors le concept de **co-production** de biens publics: l'association locale mobilise ceux qu'elle représente pour produire un bien commun ou public (contribution en temps, savoir-faire et en argent) et une équipe des services de l'Etat apporte ses compétences et ses ressources financières et matérielles pour qu'un projet adapté aux désirs et possibilités des usagers soit élaboré conjointement et mis en œuvre. Remarquons que le même concept de co-production s'appliquerait à une interaction entre association d'usagers et ONG prestataire de service.

*Quelques hypothèses sur les relations que vont entretenir les associations locales avec leurs membres et avec les services de l'Etat*

Sur la base de notre analyse rapide des théories, plusieurs hypothèses peuvent être formulées et examinées dans le cadre de notre étude exploratoire des associations locales et au delà.

### L'association

- produit des services communs facilitant l'accès aux facteurs de production, aux marchés, aux connaissances de ses membres,
- produit des externalités positives (accès au marché, développement d'innovation, division du travail, etc.),
- produit du "capital social", à savoir un climat de confiance propice aux activités économiques,
- produit du "capital social", à savoir des réseaux de relations permettant l'entraide et la solidarité ainsi que la mobilité sociale (bridging capital),
- est détourné de ses objectifs et pillé de l'intérieur par des chasseurs de rente qui se développent au dépens des membres,
- fait pression sur l'Etat pour avoir accès à des biens publics essentiels
- fait pression sur l'Etat et pénètre la bureaucratie pour s'assurer des situations de rente économique,
- collabore avec des services techniques pour co-produire des biens communs, les interventions étant complémentaires sur le plan des ressources et des institutions.

### *Le choix des associations présentées*

Dans le cadre de l'étude exploratoire, nous avons travaillé en équipe interdisciplinaire dans un département du Bénin, le Zou, au niveau de cinq des sept communes (ex sous-préfectures) rurales et des deux communes urbaines. Nous nous sommes intéressés aux associations à caractère économique et social des localités, en particulier pour identifier celles qui jouent déjà un rôle dans la gestion de leur secteur: agriculture, commerce régional, transport, artisanat de service, institutions financières, etc. pour les secteurs à caractère économique d'une part, éducation primaire, formation professionnelle, soins de santé primaire, approvisionnement en eau potable, pour les secteurs sociaux d'autre part. Nous allons présenter la situation dans trois secteurs, deux secteurs économiques, celui du transport interurbain et celui du secteur agricole, et un secteur social, celui de la santé. Nous les avons choisis parce qu'ils contribuent tous les trois à la mobilisation de ressources financières dans leur secteur d'activité, ressources dont les communes vont dépendre pour remplir leur mandat, et parce que dans les trois cas, des formes de cogestion ont été développées entre des services de l'Etat et ces associations (tableau 1) qui pourraient préfigurer les arrangements institutionnels qui se mettront en place après la décentralisation, mais alors avec un acteur institutionnel supplémentaire, issu du conseil communal élu par les citoyens.

Tableau 1 : Organisations impliquées dans la gestion de grands secteurs productifs et sociaux au Bénin

Institutions	Association(s) locale(s)	Comité de (co)gestion	Services publics
Secteur			
Santé	-	Comité de cogestion des centres de santé	Equipe médicale d'agents permanents de l'Etat
Transport	Syndicats des conducteurs et transporteurs (propriétaires)	Comité de cogestion des gares routières	Sous-Préfet représentant le Ministère de l'Intérieur
Agriculture	Organisations des producteurs (de coton)	Bureaux des organisations gèrent l'approvisionnement en intrants et la commercialisation du coton en accord avec le secteur privé	Les techniciens agricoles ont été dessaisis de la cogestion de la filière coton
<i>Education primaire</i>	<i>Associations de parents d'élèves<sup>6</sup></i>	<i>Pas de comité de cogestion</i>	<i>Enseignants</i>

*Comité de gestion des centres de santé primaire et cogestion du secteur*

Le constat de l'inefficacité des systèmes de soins de santé a été fait en Afrique dans un contexte d'ajustement structurel obligeant l'Etat à réduire ses dépenses publiques et donc à diminuer salaires et frais de fonctionnement. Les politiques basées sur la prévention se révélaient coûteuses et peu efficaces, par manque de « participation communautaire », et la qualité et la couverture des soins étaient jugées insuffisantes. De là l'Initiative de Bamako en 1987 qui prôna la mise en place d'un système de soins curatifs décentralisé, de bonne qualité, mais recouvrant ses coûts, et la création pour cela de districts sanitaires fonctionnant de façon assez autonomes et censés dispenser les mêmes soins de santé primaire sur tout le territoire d'un pays.

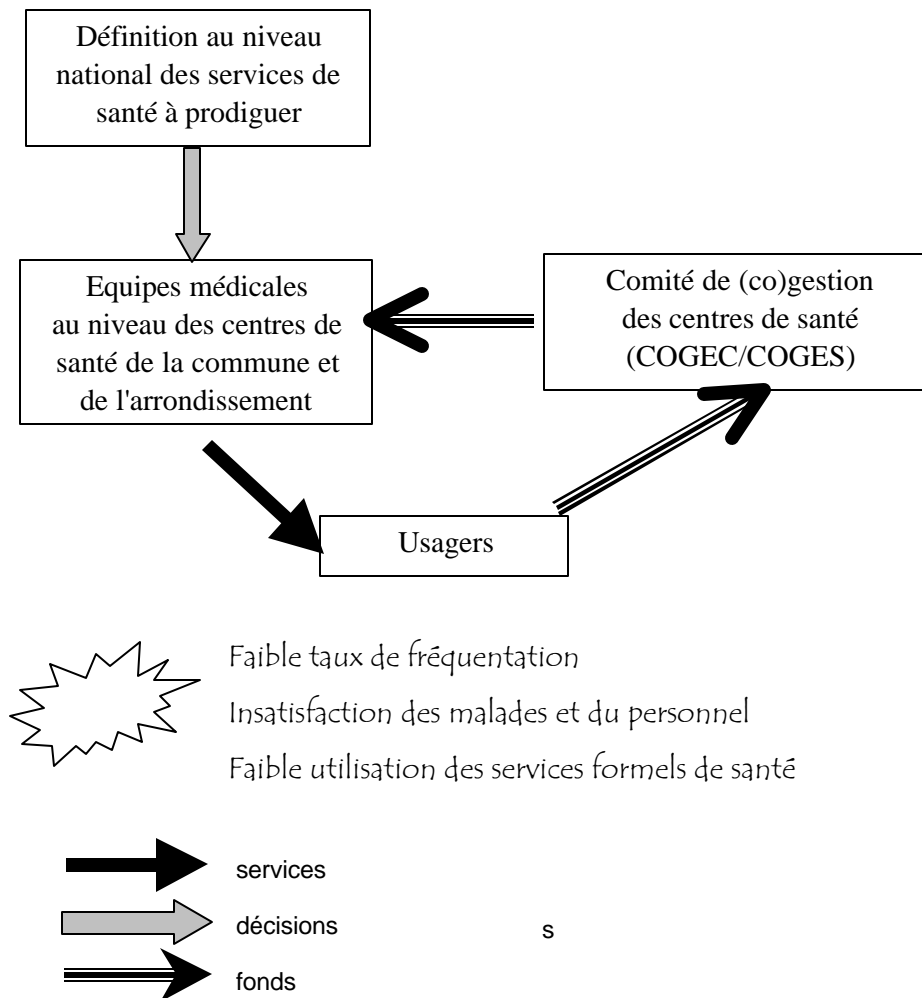
Après des projets pilotes dans diverses localités du Bénin avec l'appui de plusieurs bailleurs, une réforme du secteur de la santé a démarré en 1995 au Bénin. Elle repose sur la délimitation de districts sanitaires dotés d'un hôpital de zone où sont envoyés les malades qui ne peuvent être traités au niveau de complexes de santé des niveaux commune (ex sous-préfecture) et arrondissement (ex commune). Ces complexes de santé quant à eux sont réhabilités, affiliés à la Caisse d'Approvisionnement en Médicaments Essentiels et assurent les prestations médicales courantes contre rémunération ainsi que la vente des médicaments essentiels, tout ceci à des coûts choisis pour être à la portée du pouvoir d'achat de populations pauvres. D'une certaine façon, les hôpitaux de district sont des biens publics tandis que les centres des niveaux inférieurs deviennent progressivement des biens communs, dont la gestion est assurée par la communauté concernée. L'idée est séduisante, surtout dans un contexte de décentralisation.

<sup>6</sup> Les associations de parents d'élèves sont de façon statutaire supposées gérer les écoles avec les enseignants mais cela ne s'exprime que rarement dans la réalité par des décisions communes sur le budget, sauf quand des ONG interviennent pour leur permettre de cogérer des fonds destinés à la construction ou à la réhabilitation des infrastructures scolaires.

Le Bénin est cité comme exemple de succès en ce qui concerne le recouvrement des coûts. Dans le département du Zou, 35-40 % de la couverture des charges des centres de santé provient de ce qui est appelé « financement communautaire », c'est à dire du paiement par les clients des prestations médicales (40%) et des bénéfices sur les ventes de médicaments (60%). Ce « financement communautaire » couvre essentiellement les dépenses de fonctionnement des centres de santé, au sein desquels essentiellement des intrants comme les consommables médicaux, mais aussi, –gel des recrutements dans la fonction publique oblige- une part non négligeable de salaires de personnels contractuels (assez mal payés) et même quelques investissements (laboratoire d'analyse par exemple).

Pour gérer les centres de santé et promouvoir la participation communautaire, des structures de cogestion, COGEC et COGES ont été mises en place depuis une décennie environ . Le système est donc nouveau. La COGEC est composé de membres élus des communautés de base et de deux membres du personnel médical d'Etat, infirmier d'Etat (major) et sage-femme dans les centres d'arrondissement ou médecin et sage-femme dans les centres communaux. La compréhension que les différents acteurs ont du rôle des COGEC semble être fréquemment sujet de malentendu. Les membres des COGEC gèrent de concert avec le médecin les achats et ventes de médicaments et les commandes de matériels pour le centre, ce qui leur confère un droit de regard que contestent certains médecins. Ils sont souvent en position difficile quand le personnel hospitalier pratique la « vente illicite de médicaments » pour arrondir des fins de mois difficiles. S'ils interviennent, ils se retrouvent en position de contrôle sur ce même personnel. Parfois certains élus "indélicats" de ces comités profiteraient aussi de leur position pour exercer eux aussi ce commerce illicite. Néanmoins ce contrôle réciproque des uns sur les autres semble avoir du bon, si on en croit la campagne vigoureuse lancée par le Ministère de la santé pour lutter contre ces pratiques. Dans certains centres de santé, des banderoles annoncent aux usagers qu'il en est fini de ces pratiques ! S'ils contrôlent ainsi en grande partie les fonds, les comités ont peu de poids sur la nature et la qualité des services dispensés par le personnel aux usagers (figure 1). La nature des services à offrir a été définie au niveau national.. Pour le personnel soignant, le rôle des comités dans les rapports malade- personnel soignant devrait se limiter à encourager les premiers à fréquenter 'sagement' les centres de santé sans faire grand cas des comportements des derniers.

Figure 1 : Interactions entre usagers, comité de cogestion des centres de santé et personnel de santé



Le paradoxe de la situation est que les usagers ne fréquentent pas ces centres, malgré un taux de couverture encore bas. Contrairement à la théorie initiale, il semble que le paiement des prestations ne rend pas le système mieux capable de répondre à la demande, non explicitée, des usagers en matière de santé (Gsaenger, 2001). Les quelques centres de santé disponibles ne sont pas utilisés de manière convenable. L'automédication et le recours aux guérisseurs traditionnels sont monnaie courante. Le mauvais accueil des patients et patientes par le personnel de santé, les coûts des services offerts comparés à une qualification insuffisante du personnel soignant contractuel sont autant de facteurs avancés pour expliquer ce faible taux de fréquentation.

A première vue, les coûts des services de santé ne semblent pas élevés. Mais le niveau et le caractère saisonnier des revenus des populations de certaines communes ne leur permettent pas de faire face à des dépenses imprévisibles, comme le sont les dépenses de santé. Or s'il y a beaucoup de groupes d'entraide qui aident leurs membres à financer les enterrements, le crédit pour des dépenses de santé est souvent réservé à des cas graves, déjà presque désespérés. Il n'y a pratiquement aucune forme de mutuelle de santé fonctionnant dans ces localités.

Par ailleurs, les usagers ne se sentent, semble-t-il, pas en confiance dans beaucoup de centres. Beaucoup de femmes vont venir aux consultations prénatales, mais resteront à la maison pour accoucher, préférant s'exposer au courroux de sages-femmes qui refusent alors d'enregistrer les enfants à l'état-civil. Parfois cette méfiance s'explique par le fait que le seul infirmier, la seule sage-femme du centre, qui ne peuvent travailler vingt quatre heures sur vingt quatre ni chaque jour de l'année, ont dû déléguer leur travail à un «aide-soignant» formé sur le tas et dont les compétences ne sont pas reconnues par les malades. Des études menées dans des pays de la sous-région par des anthropologues de la santé mettent en évidence l'état d'insécurité dans lesquels se sentent placés les malades face au système médical (Jaffre, 1999 ; Gruenais, 2001). Mal accueillis, traités sans information sur leur état ni sur la nature du traitement, ils contournent alors la belle construction "d'abord s'adresser au centre de soin local, puis communal et si nécessaire se faire envoyer dans l'hôpital de zone", pour aller directement dans une structure où ils connaissent quelqu'un, quelle que soit sa position dans la hiérarchie hospitalière. On se fait "confier" ainsi à un membre du personnel, qui veille à ce que des soins vous soient prodigués rapidement, et ce service est souvent récompensé. L'opacité du système pour les usagers produit ainsi une petite économie parallèle.

Le faible taux de fréquentation dans les formations sanitaires n'a pas fait l'objet d'une analyse objective et globale associant tous les partenaires du secteur. La réticence et la mauvaise volonté des populations sont constamment évoquées par le personnel de santé alors que les populations leur reprochent leur arrogance et leur manque de respect vis à vis des patients. Un système d'accusation mutuelle s'instaure. Les comités de gestion, à l'interface, sont bien impuissants face à une telle situation. C'est évidemment un cercle vicieux puisque, privé d'une bonne partie de ses recettes potentielles, le centre sous-utilisé va être mal équipé, le personnel contractuel restera sous-payé et le personnel de l'Etat sera totalement surchargé. L'ambiance de travail est stressante. Les infirmières sont confrontées à des cas d'urgence entrant dans l'établissement et pour lesquels elles ne disposent même pas d'une caisse des premiers secours: pas de paiement, pas de soins. La déontologie médicale est souvent bafouée et le personnel n'en sort pas grandi aux yeux des patients. Finalement les usagers votent alors avec leurs pieds et vont se faire soigner par les tradipraticiens, les charlatans modernes et une armada de pseudo-docteurs n'ayant pourtant, eux aussi, suivi qu'une formation d'aide-soignant.

Les comités sont issus d'une politique développée «top-down». Ils sont constitués de quelques notables de bonne volonté mais souvent sans implication particulière dans la promotion de la santé. Paradoxalement, les femmes qui sont souvent plus concernées et plus prêtes à donner de leur temps à ce type d'engagement, y sont peu représentées, car illettrées. Le «comité» se résume souvent dans les faits à une personne bien éduquée et capable de comprendre les exigences de la gestion du centre, mais il n'est pas légitimé pour porter la demande des usagers ni inversement expliciter les problèmes et états d'âme du personnel. Même les tentatives issues de la période révolutionnaire de former des matrones traditionnelles et d'organiser les traditipraticiens semblent avoir été oubliées dans la constitution des comités et ni les unes ni les autres ne sont représentés dans les comités bien que bien au fait des problèmes quotidiens de santé des populations les plus enclavées. Pourtant ces acteurs pourraient constituer des personnes ressource et des relais pour certains types de problèmes de santé. De même, les groupes de femmes qui s'organisent pour améliorer l'état nutritionnel de leurs enfants ne paraissent pas être particulièrement mobilisées pour envoyer des représentants dans les COGEC et COGES, pas plus que les rares mutuelles d'épargne et crédit qui se mobilisent pour

donner des crédits finançant les dépenses de santé. On voit ainsi les limites d'une approche de constitution «par le haut» de comités, créée uniquement pour boucher un vide institutionnel, bien réel certes, dans la gestion du financement communautaire, et sans ancrage par le biais d'acteurs qui pourraient jouer le rôle de relais. Ajoutons à tout cela que le soutien à l'initiative des COGEC, porté au départ par des coopérations étrangères, a été après quelques années transféré à l'Etat, avec pour effet une absence totale de formation des nouveaux élus issus du renouvellement des bureaux des COGEC.

Pourtant, après la décentralisation, les COGEC et COGES avec le personnel de santé pourraient constituer les piliers de l'élaboration d'un plan communal sectoriel en matière de santé primaire et dans la mise en oeuvre des actions, dans la gestion des infrastructures de santé de la commune et dans le financement des centres, directement par les usagers, mais aussi par des sources externes de financement (Etat central, coopération décentralisée). Encore faudrait-il que le taux de fréquentation de ces centres s'améliore.

La construction actuelle présente néanmoins un certain nombre d'aspects positifs:

- contrôles réciproques des deux groupes, légitimés par des textes. Ces contrôles permettent de limiter le détournement de biens communs et publics au profit de quelques personnes, qu'il s'agisse du médecin ou du président du comité (évidemment la collusion reste possible) ;
- répartition des fonctions et responsabilités compatibles avec les nouveaux partages de rôles après décentralisation ;
- complémentarité potentielle, mais peu exploitée, entre un service technique (équipe médicale du centre) et une association d'usagers délivrant aussi des services. Ces services sont pour l'instant limités à la vente de médicaments, mais pourraient être élargis, et par exemple en « sensibilisant » les populations sur l'intérêt de la consultation précoce en cas de maladie et sur les méfaits de l'auto-médication à base de médicaments vendus « en vrac » sur les marchés mais aussi, ce qui n'a semble-t-il jamais été envisagé, en contribuant à mettre les patients en sécurité, en rendant le système médical plus compréhensible et transparent, en amenant le personnel à expliquer aux malades "ce qui leur arrive" et inversement en explicitant les demandes des diverses catégories de population en matière de soins et d'informations relatives à ceux-ci, en instaurant des formes de recours des malades qui se sentent mal traités, etc.

On a donc en germe des éléments qui pourraient permettre une co-production de services de santé plus efficace.

### *Syndicats des conducteurs et transporteurs interurbains et cogestion dans le domaine du transport*

Le secteur des transports assure au Bénin des fonctions économiques essentielles puisque le pays est le siège d'échanges commerciaux importants, grâce à son port, mais aussi ses réseaux transversaux de commerçants de produits agricoles et manufacturés. Une partie substantielle de l'activité économique est basée sur le transit (vers le Nigeria en particulier). Nous nous limiterons ici à l'analyse des interactions entre acteurs du transport interurbain qui concerne les berlines, bâchées et minibus.

Les relations entre les acteurs dans le secteur du transport interurbain sont complexes. Elles impliquent les transporteurs (propriétaires de véhicules), les conducteurs, trois syndicats au moins, les représentants des forces de l'ordre (la plupart des véhicules ne sont pas en règle), les douaniers, deux ministères de tutelle (Ministère du transport et Ministère de l'intérieur), et depuis 1991, des comités de cogestion des gares routières.

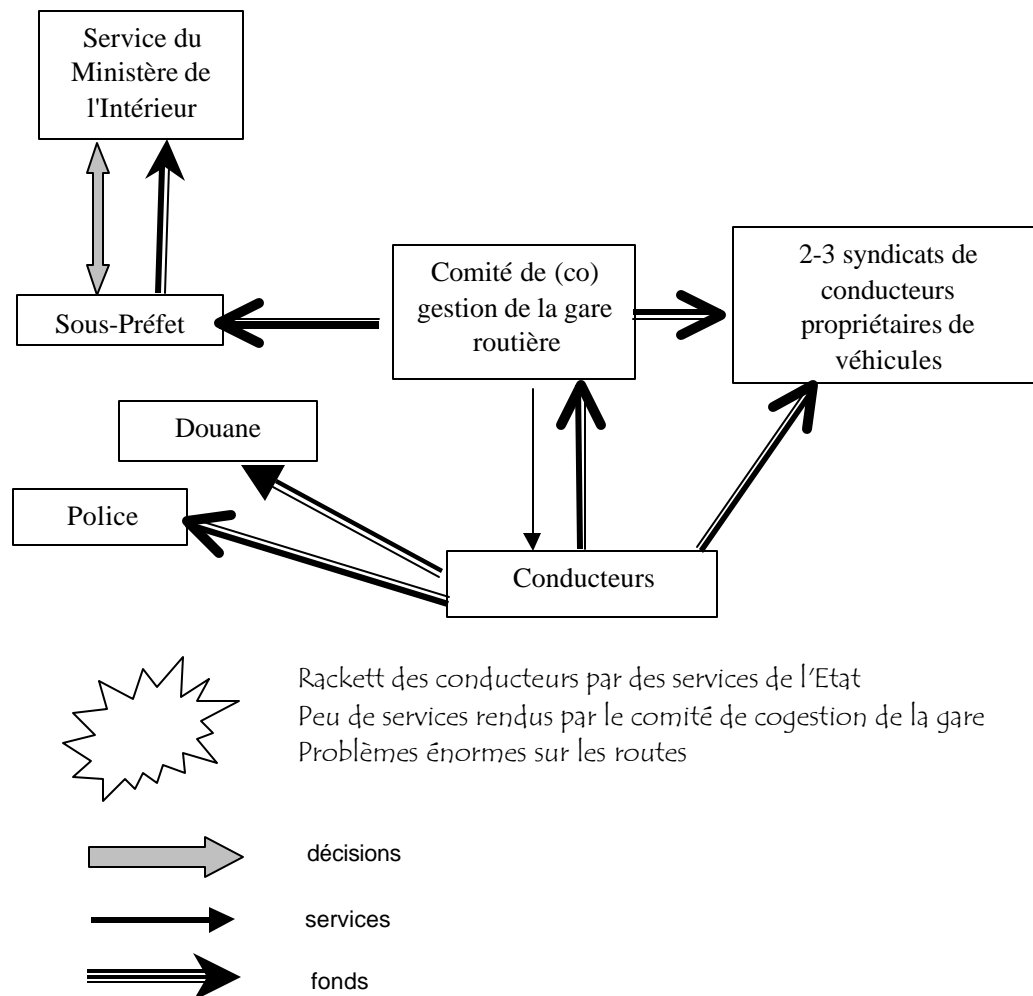
L'histoire syndicale dans le secteur du transport commence en période coloniale quand les conducteurs sortent de l'Association des Syndicats du Dahomey pour former le Syndicat National des Conducteurs du Dahomey (SYNACODA, 1952). L'objectif de ce syndicat aurait été de gérer les tours de chargement des conducteurs. En effet, la concurrence pour la clientèle était cause de conflits au sein des conducteurs. Le syndicat organisa alors des tours de chargement dans des parcs, qui préfigurent les gares routières que nous connaissons aujourd'hui et créa alors une taxe dite « ticket de tour », dont la gestion opaque via une « caisse noire » suscita de nombreuses discussions. Néanmoins il faut remarquer que ces fonds, au moins en partie, furent utilisés pour construire des infrastructures sur les gares.

Tandis que le système de confiage de véhicules entre transporteurs propriétaires et conducteurs payés au prorata des recettes se développait, diverses dissensions entre propriétaires et conducteurs conduisirent progressivement à la scission et à la création de deux syndicats, l'un pour les conducteurs et l'autre pour les propriétaires de véhicules. Ceci envenima les rapports entre transporteurs et conducteurs. Durant la période révolutionnaire (1975-80) les propriétaires de véhicules auraient développé des formes très autoritaires de coercition sur les conducteurs qui, quant à eux, se rebellaient ouvertement et violemment. Le président de la République, Mathieu Kérékou, serait intervenu personnellement pour forcer à la réunification des deux syndicats et pour instaurer une gestion collective des gares routières. Les conducteurs après une longue période de dissension parvinrent à convoquer en 1990 un congrès de ce syndicat qui statua sur les modalités de gestion des gares. Il semble que les dirigeants du syndicat cherchèrent sciemment l'appui de l'Etat en sollicitant son droit de regard sur la gestion des gares. Ils s'adressèrent alors au Ministère de l'Intérieur (et non au Ministère chargé du Transport). Le principe de la cogestion fut ainsi instauré.

Les comités de cogestion des gares routières furent mis en place sur l'ensemble du territoire national par arrêté du Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration Territoriale en Novembre 1992. Ces comités comprennent deux représentants de chaque syndicat reconnu (au départ un syndicat puis deux) et un représentant de l'administration. Sa mission est de percevoir un droit de chargement et d'assurer l'ordre et la salubrité en collaboration avec les syndicats. En parallèle une structure pyramidale est mise en place par le Ministère de tutelle avec des comités sous-

préfectoraux, départementaux et national. Le comité sous-préfectoral regroupait transporteurs, conducteurs, représentant du Ministère des finances et Sous-Préfet ou Chef de Circonscription Urbaine<sup>7</sup>. Il contrôle les agents vendant les tickets de chargement. Il utilise une part des fonds collectés à la construction et à l'entretien des infrastructures socio-communautaires de gares. Les recettes tirées des taxes de chargement sont réparties à raison de 30% aux syndicats et 70% aux comités sous-préfectoraux qui doivent en affecter 30% aux infrastructures socio-communautaires de la gare et le reste au fonctionnement des différents comités de la chaîne selon une clef de répartition dûment négociée (figure 2).

Figure 2: Interactions entre professionnels, comité de cogestion des gares routières et services de l'Etat



Dans le cas de la ville de Bohicon, les 30% ont servi à poursuivre la construction sur la gare dès 1996 d'un bâtiment mais aussi d'une salle pour la circonscription urbaine. Ils constituent donc des ressources dont au moins une partie sert à l'amélioration des infrastructures de la localité. Cela crée

<sup>7</sup> Sa composition dans la commune décentralisée n'est pas encore connue.

une tradition de discussion entre administration publique et professionnels sur l'affectation des taxes issues d'un secteur. Mais ce forum est peu utilisé pour des débats de stratégie de développement du secteur sur transport! Sans vouloir minimiser l'importance des équipements (clôtures, latrines, hangars, etc.), l'impact de ces infrastructures sur les conditions de travail des chauffeurs et sur la sécurité et la qualité des services de transport offerts aux usagers de la route reste bien insuffisant.

Au total, les recettes qui sont issues de la gestion des gares se répartissent en tickets de chargement (dont la répartition vient d'être explicitée), tickets de tour (qui entrent dans la caisse des syndicats), et amendes pour «chargement hors parc», également perçues par les syndicats. Les recettes générées représentent un enjeu important que se disputent âprement les ayants-droits. Quand deux syndicats cohabitent, ils assurent la perception des taxes à tour de rôle. De nouveaux syndicats se constituent sans cesse pour avoir leur part des tickets de chargement, des tickets de tour et des amendes. Les agents du comité des gares et des syndicats exigent souvent plus que les montants des tickets, ce qui accentue l'exaspération des conducteurs.

Dans un tel contexte, bien que selon leurs statuts, les syndicats aient comme mandat de protéger les salariés contre les tracasseries abusives, d'œuvrer à leur protection sociale et à leur formation et alphabétisation, ils sont plutôt perçus comme des conducteurs sortis du rang pour rançonner les autres conducteurs. Ils financent des armées de percepteurs de taxes qui s'installent sur les gares mais aussi sur les voies. Le profil des responsables syndicaux accentue encore cette perception : il s'agit souvent de fils de responsables syndicaux ou de « lettrés » qui ont pu profiter de ces avantages pour intégrer les bureaux des syndicats et accumulent alors assez de capital pour passer du statut de conducteur à celui de propriétaire de véhicule. Dans les grandes gares, la position syndicale est visiblement corrélée à l'ascension sociale. La plupart des débats entre syndicats portent sur la répartition entre eux des taxes et non sur des stratégies différentes de défense des intérêts des travailleurs. Les nouvelles générations créent de nouveaux syndicats (UNACODEB crée fin 1998 et mise en place à Bohicon en Mai 2000) qui revendiquent alors aussi leurs parts du gâteau. Les conducteurs eux, restent analphabètes, mal formés (pas même de formation à l'entretien des véhicules), mal informés de leurs droits et devoirs, mal protégés (pas d'assurance maladie, souvent pas d'assurance accident), et perpétuellement rançonnés sur les voies.

Le principe de la cogestion pourrait présenter quelques avantages puisque le comité national (Ministère de l'Intérieur) peut rapidement être avisé des problèmes d'insécurité sur les voies, tracasseries douanières, multiplicité des postes de contrôle sur les voies, etc. Mais peut-il réellement améliorer la situation ? Du côté de l'administration également règne une certaine « confusion » dans les attributions des différents services de contrôle et répression. C'est ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, que le compte-rendu du comité national de cogestion des gares routières du Bénin du début 2001 fait justement état de « confusion au niveau des contrôles routiers », de « multiplicité des postes de contrôle », etc. Là aussi, les luttes internes pour s'approprier une part des taxes légales ou illicites sont âpres. Alors que le transport interurbain, et donc les comités de cogestion, sont affiliés au Ministère de l'Intérieur, les secteurs et syndicats du transport urbain et des gros porteurs relèveraient du Ministère du Transport, qui conteste la légitimité des comités de cogestion et regrette que, de ce fait, la réglementation sur les transports publics ne soit pas respectée. La querelle de compétences entre les deux ministères fait que la question de l'état de délabrement avancé des véhicules ne peut être traitée de façon satisfaisante. Les contrôles ne servent pas à retirer de la circulation des véhicules dangereux pour la sécurité publique et celle des conducteurs mais à

rançonner encore les chauffeurs qui continuent néanmoins à circuler. Les voies sont jonchées de débris de véhicules accidentés, taxis écrasés par des gros porteurs dont les freins ont lâchés, ayant eux mêmes perdu le contrôle de leur véhicule ou victimes du défaut de signalisation de l'état fortement dégradé de la chaussée.

La multiplicité des intervenants étatiques et syndicaux sur les voies accentue le risque de rançonnement illicite, y compris par des agents des syndicats, car personne ne sait plus ce qui est légal ou illégal. Le coût économique de la corruption dans le secteur des transports constitue un frein avéré à la croissance économique (Laleye, 2000).

Les syndicats de transporteurs et conducteurs au Bénin présentent un cas particulier intéressant. On ne peut nier qu'ils émergent du terreau des pratiques informelles et populaires. Ces pratiques allient une organisation pour la gestion interne des gares afin d'y faire régner un ordre et une salubrité que l'Etat ne serait pas en mesure d'assurer, la collecte de taxes au profit de l'Etat, et le prélèvement de rentes, à la limite du racket, sur le dos des conducteurs. Ces pratiques sont populaires en ce sens qu'elles ne sont pas fondamentalement contestées dans leur bien-fondé, les « excès » et le manque de « redistribution » en seront tout au plus critiqués. Les syndicats sont instrumentalisés par des services de l'Etat et peu capables de contribuer à la promotion du secteur. Celle-ci supposerait la fin des contrôles et rançonnements incessants et improductifs sur les voies, d'autre part la promotion des conducteurs, mal formés, mal protégés, mal informés, et enfin l'amélioration du parc et de la sécurité routière, et donc la production de services de qualité (amélioration des voies, formation professionnelle des chauffeurs et mécaniciens, contrôle effectif des véhicules garantissant une certaine sécurité).

La pratique de la cogestion donc dans ce cas a un impact limité sur la production de biens communs et publics qui pourraient améliorer le revenu des transporteurs, les conditions de travail des conducteurs et la sécurité des voyageurs. Le contrôle sur les taxes prélevées par l'Etat est plus ou moins effectif, agents du Ministère et responsables de comité de gestion se contrôlant réciproquement, mais celui des taxes prélevées par les syndicats est inexistant. L'absence d'interactions avec le service des transports, donc avec des directions techniques se reflète dans l'absence de revendications de ces "syndicats" vis à vis de l'Etat en matière d'infrastructures terrestres. Potentiellement une coproduction de biens communs serait extrêmement positive pour toutes les parties, si on pense par exemple à une stratégie négociée permettant une amélioration graduelle de la qualité des véhicules associant de façon judicieuse les incitations et facilitations (crédit, taxations conditionnelles, formation professionnelle etc.) et les contrôles. Parallèlement, le contrôle des taxes illicites et leur limitation grâce à des efforts conjoints seraient également bénéfiques pour les conducteurs et transporteurs, qui en paieraient moins et uniquement des taxes prévisibles, et pour les services de l'Etat qui bénéficieraient alors de recettes fiscales nettement supérieures. Mais pour l'instant, tant au niveau des syndicats qu'au niveau des services de l'Etat, les parties en présence se disputent les rentes.

Pour des communes urbaines dotées de grands marchés régionaux, comme c'est le cas à Bohicon, le secteur des transports constitue un secteur stratégique pour le développement. Il est aussi déjà pourvoyeur de recettes communales et devrait l'être plus encore à l'avenir. Mais vu le mode de fonctionnement de ce secteur, tel que décrit ci dessus, les acteurs concernés craignent surtout la création de taxes communales supplémentaires et pire encore, une multiplication de postes de

contrôle sur la route prélevant taxes licites et illicites. A leurs yeux, les communes ne constitueront qu'un acteur de plus dans une arène déjà passablement encombrée.

Les syndicats sont des acteurs incontournables avec lesquels les futures communes devront négocier, mais leur mode de fonctionnement actuel et l'absence d'instance de contrôle sur leurs recettes et leur utilisation ne prédisposent pas les responsables syndicaux à faire autre chose que se battre pour s' « attribuer » une part de gâteau au détriment du développement du secteur tout entier. Pire encore, il est à craindre que des syndicats ne soient manipulés par des hommes politiques qui, pour gagner les élections, en achètent les services et créent un contexte de violence, comme cela a pu s'observer par exemple dans des Etats du Nigeria (Mbagu, 2002). Pour y échapper, des mesures radicales seraient nécessaires pour modifier l'environnement institutionnel et juridique qui ne peuvent être prises que par l'Etat central. C'est une précondition pour une coproduction efficace de biens et services associant de façon complémentaire services techniques, syndicats et commune.

### *Organisations professionnelles agricoles et cogestion de la filière cotonnière*

La filière coton au Bénin comme dans beaucoup de pays africains francophones était une filière « intégrée ». Une société étatique (SONAPRA) se chargeait de distribuer à crédit les intrants agricoles nécessaires à la production de coton, de le ramasser, l'égrener et de payer les producteurs après avoir défalqué les crédits sur intrants. C'est dans ce cadre que les organisations paysannes de la filière cotonnière (Groupements Villageois- GV) ont été suscitées dans les années 70 par des cadres béninois pour permettre l'expansion de cette production d'exportation et l'organisation de la commercialisation du coton (Oloulotan, 2001). Les services agricoles locaux se chargeaient d'aider les producteurs réunis en groupements à exprimer leurs besoins en intrants et à centraliser et peser le coton produit pour son évacuation puis à répartir les recettes nettes entre les producteurs. La formation des responsables des GV (alphabétisation, formation à la pesée) a permis à ces derniers de contrôler les activités des agents de ces services et de limiter les "indélicatesses"<sup>8</sup>.

Le coton était payé par la SONAPRA sur la base du tonnage produit par un groupement dont était défalqué un pourcentage comme marge de sécurité. Après pesée du coton à son entrée en usine, des « ristournes » étaient rétrocédées aux GV. Certaines plus-values en période de hauts cours mondiaux du coton étaient également rétrocédées. Ces recettes, qui n'étaient pas réparties entre les producteurs mais gérées par le bureau du GV, ont été à l'origine d'une implication croissante des groupements cotonniers dans la production et l'entretien des infrastructures socio-communautaires des localités, faisant des membres de bureaux de GV des notables dans la vie locale.

Progressivement les groupements cotonniers ont acquis une puissance du fait du poids économique de la production de coton et de son importance dans la balance des paiements mais aussi sur les recettes de l'Etat, et leur position politique a été renforcée quand, dans le cadre des politiques d'ajustement structurel, l'Etat a dû s'engager à transférer un certain nombre de fonctions au secteur privé, dont les activités de production et de commercialisation. La filière intégrée fut désarticulée et une bonne partie des opérations (distribution d'intrants, égrenage, exportation de la fibre, etc.) confiée aux opérateurs privés sur la base d'attribution de parts de marché, l'Etat conservant un droit

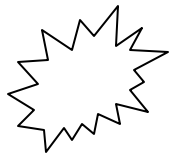
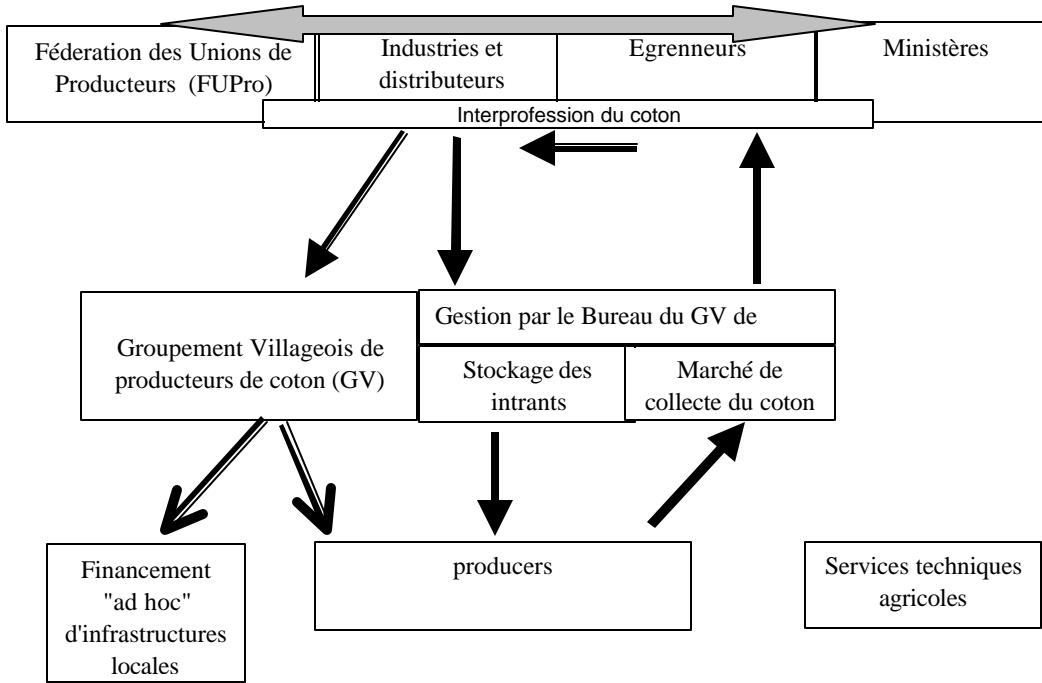
---

<sup>8</sup> « Indélicatesse » est le mot couramment utilisé pour qualifier les détournements de fonds.

de regard sur l'attribution de ces marchés. La privatisation est incomplète puisque le prix d'achat du coton reste fixe et déterminé en début de campagne sur la base d'une négociation entre professionnels et services de l'Etat après estimation des coûts de production du coton dans diverses localités. De même, les prix des intrants sont fixés et uniformes sur toute l'étendue du territoire.

La nouvelle politique de privatisation provoqua presque la faillite de la filière, les banques ayant peur de financer des crédits sur intrants pour des productions dont on ne contrôle plus comme par le passé la commercialisation. Finalement une interprofession s'est constituée regroupant distributeurs d'intrants, fédération des unions de producteurs et égreneurs avec une commission chargée de veiller sur les flux de produits et d'argent (figure 3).

Figure 3 : Interactions entre producteurs, organisations paysannes, secteur privé et services techniques dans la filière coton au Bénin



Plus de contrôle sur les bureaux des groupements et unions, mauvaise gestion et détournements  
 Pas de biens et services communs produits en dehors du coton  
 Presque pas d'appui des services techniques  
 Baisse des cours mondiaux du coton et flux de ressources en baisse



décisions



products



fonds

En parallèle, la Lettre de politique de développement rural (LPDR) signée par le Gouvernement béninois en 1991 généralisa la création des GV ainsi que celle de leurs structures faîtières (Unions Sous-Préfectorales de Producteurs - USPP). Ce fut le point de départ d'une structuration verticale du monde paysan au Bénin, qui conduira à la création des Unions départementales de producteurs (UDP) en 1994-1995, puis de la Fédération des Unions de Producteurs du Bénin (FUPRO - Bénin) en 1995.

La nouvelle politique se basa sur un «transfert de compétences» aux organisations de producteurs. Ce sont elles qui sont aujourd'hui chargées de commander les intrants pour les producteurs, de regrouper, peser et acheminer le coton jusqu'aux usines et de répartir les recettes après que les crédits intrants aient été récupérés au niveau des égreneurs. Ces prestations sont rémunérées et

permettent en théorie aux producteurs de s'approprier une part plus grande de la plus-value sur le coton. Mais le désengagement de l'Etat n'a pas été accompagné de la mise en place de systèmes de contrôle financier interne et externe, aussi de nombreux GV sont-ils aujourd'hui endettés suite à une mauvaise gestion ou à la malversation des membres de leurs bureaux. Le principe de caution solidaire étant appliqué avec rigueur, les autres producteurs du groupement remboursent pour leurs responsables « indéclicats ». Les conflits au sein des organisations paysannes s'intensifient, au détriment d'une réflexion stratégique.

Comme évoqué ci dessus, les organisations paysannes ont été largement suscitées par l'Etat et ont déjà des fonctions de gestion et de services qui les apparentent plus à des coopératives d'approvisionnement et de commercialisation qu'à des syndicats. Avec le transfert de compétence, les organisations à la base sont désormais fortement sollicitées par le fonctionnement du système, et il en est de même des organisations faïtières dont les cadres doivent consacrer leur temps en réunions interprofessionnelles.

La cogestion de la filière permet-elle d'améliorer la situation des producteurs individuels et la production de biens communs et publics pour le secteur agricole ? En période de cours élevé, la cogestion avec son système de ristourne et de plus-value a contribué à générer des ressources au niveau des GV qui ont été affectées aux infrastructures socio-communautaires (eau, école, piste, etc.) ou à des infrastructures économiques collectives (construction de magasin de stockage des intrants agricoles). Mais en période de cours bas du coton, ces organisations paysannes, qui ne se sont intéressées qu'au coton, entrent en crise. Or les cours mondiaux s'effondrent, entre autre, du fait de la politique américaine de subventions à leur producteurs qui provoque une saturation artificielle des marchés. Malgré tous les efforts consentis par l'Etat et les bailleurs pour sauver l'« or blanc », il est à craindre que la production de biens communs par les GV ne soit alors éphémère.

La cogestion de la filière a été engagée dans un contexte de démantèlement des services techniques de l'Etat. En effet, dans le même temps, la politique d'ajustement structurel fut appliquée dans toute sa rigueur dans le secteur du développement rural et les agents de développement se sont reconvertis massivement. Bien vrai, ils servaient plus de courroies de transmission des messages techniques et économiques de l'Etat que d'appui conseil aux producteurs. Mais la forte réduction des effectifs et des budgets de fonctionnement a interdit toute évolution de ces services. On a effectivement cherché à transférer des compétences pour se désengager, pas pour produire de façon complémentaire des biens et services plus adaptés. De ce fait une évolution progressive et parallèle des services techniques et des organisations professionnelles agricoles pour une coproduction de biens communs et publics plus diversifiés et plus adaptés à la demande des producteurs (formation technico-économique, stratégies de diversification économique, etc.) est devenue impossible, faute de partenaires. Les ONG ne remplissent pas ce vide. Comment du reste le pourraient-elles ?

Bien que les organisations paysannes soient plus puissantes en terme d'adhérents et de revenus transitant par leurs canaux que les autres organisations traitées ci dessus, et bien qu'elles aient une tradition de cogestion à une échelle nationale de leur filière, elles sont les moins préparées à la décentralisation, n'ayant que peu d'expériences de cogestion à l'échelle locale ou communale. Malgré des liens nombreux entre les services de vulgarisation et les producteurs, aucune tentative de stratégie conjointe de développement agricole n'a vu le jour. Ceci ne prépare pas les organisations

professionnelles agricoles à faire valoir leurs intérêts dans une commune décentralisée, quand il sera question d'élaborer des plans communaux de développement.

### *Conclusion*

Si nous revenons à nos divers cadres théoriques, nous voyons que ceux traitant de la production de biens communs et publics sont utiles pour rendre compte des phénomènes observés. Les théories analysant les interactions entre associations et services techniques publics (ou non) et qui se basent sur le concept de «co-production» de services et biens s'avèrent opératoires. Les cas présentés mettent en évidence les limites d'une co-production quand un des partenaires est défaillant. Dans le secteur de la santé, les comités de cogestion n'émanent pas d'associations d'usagers dont ils pourraient légitimement exprimer les préférences. Dans le secteur de l'agriculture, la collaboration entre partenaires du secteur privé et associations professionnelles agricoles permet la réalisation des fonctions de distribution d'intrants et de collecte primaire et la négociation autour de ces aspects, tandis que les interactions superficielles avec des services techniques agricoles, rarement construites autour d'enjeux sociaux corporatistes portés par les acteurs en présence aggravent le peu d'implication des organisations professionnelles dans la production d'autres types de services utiles aux producteurs, comme par exemple la formation et la vulgarisation technique, les contrats fonciers, le crédit. Dans le secteur du transport, l'absence d'interactions entre des techniciens des transport et les syndicats est un facteur renforçant le manque d'implication de ces derniers dans la promotion de leur secteur.

Le concept de «capital social» s'avère également opératoire mais un peu flou puisqu'il ne dit rien sur le type de prélèvements qu'il provoque ni sur leur légitimité. Le cas des syndicats de transporteurs illustre bien cela puisque ces syndicats ont, de fait, créé ou renforcé et institutionnalisé des liens au sein de la profession. Les liens de proximité assurent la création et le maintien de règles de «bonne conduite» des conducteurs sur les gares routières (ce qui réduit l'insécurité et les conflits), ainsi que quelques infrastructures collectives, mais à un coût bien élevé pour les conducteurs et transporteurs ! Quand aux liens distants, ils permettent semble-t-il essentiellement l'ascension sociale d'une minorité de dirigeants.

Les associations professionnelles et comités d'usagers étudiés ont toutes été capables de produire et gérer des biens communs ou publics et d'engager des relations durables avec les services de l'Etat compétents ou le secteur privé dans leurs domaines respectifs pour y parvenir. Ils sont donc sortis de la position de repli qui caractérise la majorité des groupes et associations du département pour se développer à une échelle communale et nationale. Mais les besoins des usagers et producteurs qu'elles représentent sont assez peu pris en compte par ces associations qui assurent surtout des fonctions à l'interface Etat-Société: collecter et gérer des taxes dans le secteur du transport, collecter et gérer le «financement communautaire» dans le secteur de la santé, gérer la filière cotonnière. Il y a donc un risque que la majorité des professionnels et usagers se désintéresse de ces associations et se replie dans des groupes de plus petite taille comme les tontines et groupes d'entraide basés sur les principes de la réciprocité stricte, se cantonne dans l'informel, dans l'aire où normes et sanctions sociales localement définies fonctionnent, et évite le contact avec des structures étatiques. Ce phénomène est accentué lorsque les associations sont utilisées pour rançonner ceux-là mêmes dont elles sont censées défendre les intérêts.

La collecte de taxes par des associations au profit de l'Etat génère des effets pervers si aucune modalité de contrôle réciproque sur l'utilisation des fonds n'est mise en place. Le principe du collecteur s'arrogeant un droit sur une partie de l'impôt est largement à l'œuvre actuellement dans les services publics où l'exercice de certaines fonctions permet de rançonner les citoyens, soit quand ils ont besoin de vos services, soit quand ils tombent sous votre pouvoir. Les associations professionnelles n'ont fait que l'adopter. Dans la mesure où l'Etat tolère ces prélèvements tant par ses propres services sur les citoyens que par des professionnels sur des professionnels, il paraît difficile de s'en prémunir. Pour une association comme un syndicat de transporteurs, on est passé du repli au rançonnement. Et cela détourne l'organisation de ses objectifs d'appui à la profession. Dans les organisations paysannes, des tendances analogues au détournement sont à l'œuvre, les responsables paysans se faisant rémunérer pour leurs services à leur groupe, ou pire, détournant une partie des intrants ou des recettes du coton. Les membres de ces organisations, bien au courant, ont pourtant des difficultés à se prémunir contre ces détournements<sup>9</sup>. Ces phénomènes, combinés à la faible production de biens communs par ces organisations, dès qu'on sort du coton et de ses revenus, rendent fragiles ces dernières. La faiblesse des services techniques de l'Etat, qui ne jouent plus guère ni un rôle technique ni un rôle de facilitateur, accentue cette fragilité.

Il est alors nécessaire que des instances publiques légitimées contrôlent non seulement les affaires de l'Etat mais aussi sur celles des associations et constituent ainsi des recours pour les citoyens.

Nous avons observé qu'il existe au sein des services de l'Etat de nombreuses « traditions » d'interactions avec les groupes sociaux qu'ils sont censés servir. Les services de l'Etat doivent eux aussi faire l'objet d'études approfondies sur les ressources qu'ils mobilisent et les services qu'ils délivrent, ainsi que sur ces traditions d'interaction.

L'enjeu pour un programme de recherche-action est alors d'amener les parties en présence à percevoir et analyser ces faiblesses respectives, avant et pendant la mise en œuvre du processus de décentralisation. Celui-ci va faire entrer dans l'arène de nouveaux acteurs issus du conseil communal, qui pour certains peuvent chercher à encourager la co-production de biens et services communs et publics et devenir donc une partie prenante du processus, mais pour d'autres tenteront d'utiliser à leurs propres fins de carrière politique les associations locales ou chercheront à en réduire le rôle et les velléités d'interférence avec les affaires communales. Une des actions dans lesquelles l'auteur s'engage alors aujourd'hui est l'appui au développement concerté de schémas sectoriels de planification impliquant les usagers ou professionnels du secteur concerné, leurs associations et comités de cogestion (coproduction), les services techniques de l'Etat et les élus locaux. L'élaboration de tels schémas, sous-tendue par une réflexion critique des acteurs engagés dans le secteur, devrait permettre d'améliorer la co-production des biens et services publics communaux (tout en permettant également d'élaborer des plans communaux de développement cohérents). Cela permettra alors de faire pression sur l'Etat central et les coopérations (décentralisées ou non) pour avoir accès à des ressources additionnelles et à un appui institutionnel, et le processus pourrait alors s'auto-entretenir.

---

<sup>9</sup> Un long développement serait nécessaire pour rendre compte de ce phénomène. Le lecteur intéressé se reportera à Mongbo, 1995.

*Bibliographie*

- Evans P., 1996. Introduction: Development strategies across the Public -Private Divide. *World Development* vol. 24 (6), pp. 1033-1054.
- Evans P., 1996. Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy. *World Development* vol. 24 (6) pp. 1119-1132
- Goldsmith A.A., 2002. Business Associations and better governance in Africa. *Public Admin. Dev.* 22, 39-49.
- Gruenais M.-E., 2001. Un système de santé en mutation: le cas du Cameroun. *APAD Bulletin n°21. Muenster, Lit Verlag.*
- Gsänger H., 2001. Good Governance and Health. Contribution au colloque international «Good Governance in the Health Sector » tenu à Cotonou, Benin - January 22-24, 2001, par Ministry of Health and Ministry of Public Administration, Republic of Benin, German Foundation for International Development (DSE) International Institute of Public Administration (IIAP).
- Jaffré Y., 1999. Les services de santé "pour de vrai". Politiques sanitaires et interactions quotidiennes dans quelques centres de santé (Bamako, Dakar, Niamey). *Anthropologie de la santé. APAD Bulletin 17. pp. 3-17*
- Laleye M. 2000. Analyse des coûts économiques et sociaux de la corruption au Bénin ; le cas de la chaîne des transports. Document de Travail n°005/2000. Cotonou, Cellule d'Analyse de Politique Economique.
- Mbaga J., 2002. Public and collective services and their users : the case of the national union of the transport workers in Oyo state, Nigeria. Discussion paper prepared for the conference "the governance of daily life in Africa: Oublic and collective services and their users, 22-25 May, 2002". Leiden, African Studies Centre.
- McCormick D., 1999. African Enterprise Clusters and Industrialization : Theory and Reality. *World Development* Vol. 27, No.9, pp. 1531-1552.
- Mongbo, R.L., 1995. The appropriation and dismembering of development intervention: policy, discourse and practice in the field of rural development in Benin. Wageningen, Wageningen Agricultural University
- Mongbo R.L., Floquet A. et R. Tossou, 2000. Le département du Zou à la veille de la décentralisation: ressources, acteurs et institutions. Unité de Recherche et d'Appui au Développement Local. Abomey-Calavi, Bénin, UAC/FSA.
- Narayan D., 1999. Bonds and Bridges : Social Capital and Poverty. Washington D.C., World Bank, Poverty Group.
- Ostrom E., 1996. Crossing the great divide: Corproduction, Synergy, and Development. *World Development*, vol. 24 (6) pp. 1073-1087.
- Oloulotan S., 2001. Les OP des zones cotonnières du Bénin. *Grain de Sel n°18.*
- Pommier, P. 2002. Les systèmes productifs locaux, Collection Territoires en mouvement, Paris, La documentation française, DATAR, 2002, 78p.
- Schmitz H. et K. Nadvi, 1999. Clustering and industrialization : Introduction. *World Development* Vol. 27, No.9, pp. 1503-1514.
- Woolcock M. et D. Narayan, 2000. Social Capital. Implications for Development Theory, Research and Policy. *The World Bank Research Observer*, vol 15, n° 2, pp. 225-249